



European Asylum Support Office

Jahresbericht 2012 über die Asylsituation in der Europäischen Union

SUPPORT IS OUR MISSION



European Asylum Support Office

Jahresbericht 2012 über die Asylsituation in der Europäischen Union

***Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre
Fragen zur Europäischen Union zu finden***

Gebührenfreie Telefonnummer (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(* Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu>).

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2013

ISBN 978-92-95079-90-8

doi:10.2847/4001

© Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen, 2013

Weder das EASO noch die in seinem Namen handelnden Personen können für die Verwendung der in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen haftbar gemacht werden.

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Italy

GEDRUCKT AUF ELEMENTAR CHLORFREI GEBLEICHTEM PAPIER (ECF)

Inhalt

Zusammenfassung	7
Anträge auf internationalen Schutz in der EU	7
Wichtige Entwicklungen 2012	8
Die Funktionsweise des GEAS	9
1. Einleitung	11
2. Anträge auf internationalen Schutz in der EU	13
2.1. Überblick über wichtige Herkunfts- und Transitländer	13
2.2. Anträge auf internationalen Schutz in der EU	16
2.3. Asylentscheidungen	22
2.3.1. Nutzung von Schutzregelungen	23
2.3.2. Anerkennungsraten	26
2.3.3. Entscheidungen zweiter und höherer Instanz	27
2.4. Reaktionen der Mitgliedstaaten auf besonders starke Zuströme	29
2.4.1. Afghanistan	29
2.4.2. Syrien	30
2.4.3. Westlicher Balkan	34
3. Wesentliche Entwicklungen im Jahr 2012	39
3.1. Bedeutende Entwicklungen im Asylbereich auf EU-Ebene	39
3.1.1. Legislative: Vollendung des GEAS	39
3.1.2. Rechtsprechung	40
3.1.3. Praktische Zusammenarbeit: Aufbau des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen	42
3.1.4. Der Europäische Flüchtlingsfonds	43
3.2. Bedeutende Entwicklungen auf nationaler Ebene	44
3.2.1. Druck auf nationale Asylsysteme	44
3.2.1.1. Griechenland	44
3.2.1.2. Luxemburg	45
3.2.1.3. Schweden	46
3.2.1.4. Italien	46
3.2.1.5. Malta/EU-interne Umsiedlung	47
3.2.1.6. Andere Länder/Eventualfallplanung	48
3.2.2. Institutionelle Veränderungen	48
3.2.3. Wichtige nationale Gerichtsurteile	50
3.2.4. Wichtige legislative Änderungen in den Mitgliedstaaten	53
3.2.5. Wichtige politische Veränderungen in Bezug auf Integrität, Effizienz und Qualität	54
3.2.5.1. Integrität	54
3.2.5.2. Effizienz	57
3.2.5.3. Qualität	59
3.2.6. Unterstützung für Drittstaaten	61
3.2.6.1. Neuansiedlung	61
3.2.6.2. Aufbau von Kapazitäten in Drittländern	65
4. Die Funktionsweise des GEAS	67
4.1. Zugang zum Asylverfahren	67
4.2. Zugang zu rechtlicher Vertretung und Bereitstellung von Dolmetschdiensten	69
4.3. Dublin-Verfahren	71
4.4. Beschleunigte Verfahren	74
4.5. Aufnahme von Bewerbern um internationalen Schutz und von schutzbedürftigen Bevölkerungsgruppen, einschließlich Gewahrsamsmaßnahmen	75
4.6. Entscheidungen der ersten Instanz	79

4.7.	Entscheidungen der zweiten Instanz	83
4.8.	Verfügbarkeit und Verwendung von COI	84
4.9.	Schutzbedürftige Gruppen	86
4.10.	Rückführung	90
5.	Schlussfolgerung	93
Anhänge	95
A.	Abkürzungsverzeichnis	95
B.	Verzeichnis der Abbildungen und Quellen	98
C.	Statistische Angaben	99

Zusammenfassung

Ziel des Jahresberichts 2012 über die Asylsituation in der Europäischen Union ist die Vermittlung eines umfassenden Überblicks über die in der EU eingereichten Anträge auf internationalen Schutz, über den Umgang der Mitgliedstaaten mit diesen Anträgen, über wichtige asylpolitische Entwicklungen auf EU- und nationaler Ebene und über die grundlegende Funktionsweise des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS).

Anträge auf internationalen Schutz in der EU

Insgesamt suchten 2012 in der EU 335 365 Antragsteller um internationalen Schutz nach, was einem Anstieg von 11 % gegenüber 2011 (303 105 Antragsteller) entsprach. Darunter befanden sich 260 575 „neue“ Bewerber um internationalen Schutz (1 % mehr als die 256 945 Antragsteller im Jahr 2011) ⁽¹⁾. Demnach ging der Anstieg zu einem großen Teil auf die Zunahme der Folgeanträge (d. h. Anträge von Personen, die bereits zuvor um internationalen Schutz in der EU nachgesucht hatten) zurück. Während Afghanistan ausgehend von der Gesamtzahl der Anträge nach wie vor das Herkunftsland Nr. 1 war, stieg die Zahl der Antragsteller am stärksten im Falle Syriens (das als Herkunftsland auch dann an erster Stelle rangiert, wenn lediglich die Neuanträge berücksichtigt werden). Die insgesamt meisten Bewerber um internationalen Schutz in der EU (mehr als 53 000 Personen) kamen aus den sechs westlichen Balkanstaaten zusammengenommen. Weitere zunehmend wichtige Herkunftsländer der in der EU registrierten Antragsteller waren 2012 die Russische Föderation, Pakistan, Somalia, Iran und Georgien.

Es ergingen rund 9 % mehr Entscheidungen in erster Instanz als im Jahr zuvor (260 425), und die Gesamtschutzquote in erster Instanz stieg auf 28 % (71 700 positive Entscheidungen zur Gewährung eines internationalen oder nationalen Schutzstatus). Die höchsten Anerkennungsquoten wurden bei Staatsangehörigen Syriens, Eritreas, Malis und Somalias verzeichnet. Gegen ungefähr die Hälfte aller erstinstanzlichen Entscheidungen wurden Rechtsmittel eingelegt, von denen 19 % zur Zuerkennung eines Schutzstatus oder zu einer Überprüfung der Entscheidung des erstinstanzlichen Gerichts führten. Die Anerkennungsquoten sowohl in erster Instanz als auch in den höheren Instanzen gingen in den einzelnen Mitgliedstaaten weit auseinander, was jedoch auf unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Anwendung der gewählten rechtlichen Regelung, den Charakter der einzelnen Anträge und die Herkunftsländer der Antragsteller zurückzuführen sein kann. Zur Nutzung der verschiedenen Schutzregelungen ist anzumerken, dass der Anteil positiver Entscheidungen auf Grundlage der Genfer Konvention auf 14 % aller Entscheidungen in erster Instanz anstieg und dass sich die subsidiäre Schutzquote auf 11 % erhöhte, wogegen die Inanspruchnahme von Schutz aus humanitären Gründen nach nationalem Recht zurückging. Die Standardabweichung zwischen den Mitgliedstaaten ist beim subsidiären Schutz höher als bei der Anwendung der Genfer Konvention, was vielleicht dafür spricht, dass es bei der Auslegung der Kriterien für die Gewährung des Flüchtlingsstatus weniger Unterschiede gibt als bei der Auslegung der Kriterien für die Gewährung subsidiären Schutzes.

Untersuchungen der drei größten Zuströme von Bewerbern um internationalen Schutz in der EU lassen außerdem erhebliche Unterschiede in der Art der eingereichten Anträge und in deren Behandlung erkennen. Afghanistan zählt seit einigen Jahren zu den fünf Ländern, aus denen die meisten Anträge kommen, und afghanische Staatsangehörige reichen Anträge in sehr vielen Mitgliedstaaten ein. Besonders besorgniserregend ist die große Anzahl unbegleiteter minderjähriger Antragsteller aus Afghanistan. Das EASO veröffentlichte 2012 zwei Herkunftsländer-(COI)-Berichte und richtete eine multidisziplinäre Afghanistan-Konferenz aus.

Die Zahl der Anträge syrischer Staatsangehöriger erhöhte sich um 206 %. Syrer stellten die größte Gruppe der Personen, die 2012 erstmalig internationalen Schutz in der EU beantragten. Ihre Hauptzielländer waren Deutschland und Schweden. Die Analyse verdeutlicht, dass sich die Entscheidungspraxis im Falle Syriens nach den dortigen Entwicklungen richtete. Als sich die Lage verschlechterte, nahm die Anerkennungsrate bei den Anträgen auf Schutz nach der Genfer Konvention und auf subsidiärem Schutz stark zu, nachdem die Bearbeitung dieser Anträge zunächst „eingefroren“ worden war. Im Jahr 2012 und Anfang 2013 veranstaltete das EASO drei aufeinanderfolgende Workshops zur praktischen Zusammenarbeit in Bezug auf Syrien.

⁽¹⁾ AT, HU, IT und PT sind in diesen Zahlen nicht erfasst. Als neuer Antragsteller gilt ein Bewerber, der im Zielland zuvor noch nie einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat.

Auch die Zahl der Anträge auf internationalen Schutz aus den Ländern des westlichen Balkans hat 2012 deutlich zugenommen (+ 50 % gegenüber 2011) und in Deutschland, Schweden und Luxemburg einen besonders hohen Stand erreicht. Die Anträge von Staatsangehörigen Serbiens, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Albaniens, Montenegros, des Kosovo sowie Bosniens und Herzegowinas machten 16 % aller Anträge auf internationalen Schutz in der EU aus, und zwar ungeachtet einer Ablehnungsrate von ungefähr 96 %. Diese Zahlen steigen weiter an, obwohl die große Mehrzahl der Anträge von Staatsangehörigen dieser Länder von den Mitgliedstaaten als offensichtlich unbegründet eingestuft wird und mehrere Mitgliedstaaten einige der von der Visumpflicht befreiten Westbalkanländer auf die Liste der sicheren Herkunftsländer gesetzt haben. Die am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um die Bearbeitungszeiten zu verkürzen und die Pull-Faktoren zu reduzieren. Die Frage der Zuwanderung aus den visabefreiten Westbalkanländern wurde auch auf EU-Ebene im Rahmen des Überwachungsmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung erörtert. Anfang 2013 veranstaltete das EASO einen Workshop zur praktischen Zusammenarbeit in Bezug auf den westlichen Balkan. Außerdem wird das EASO eine vergleichende COI-Analyse zu den Push- und Pull-Faktoren und den Reaktionen der Mitgliedstaaten auf diesen Zustrom erarbeiten.

Wichtige Entwicklungen 2012

Zu den wichtigen asylbezogenen Entwicklungen auf EU-Ebene gehörten Gesetzesänderungen, eine neue Rechtsprechung, der weitere Ausbau des EASO und bedeutende Projekte im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF).

Das Jahr 2012 war insbesondere ein entscheidendes Jahr bei der Annahme des neuen „Asylpakets“, d. h. der Überprüfung der Rechtsinstrumente, die den asylpolitischen Besitzstand der EU ausmachen. Nach der Annahme der überarbeiteten Anerkennungsrichtlinie im Jahr 2011 erfolgte 2012 die politische Einigung über die Neufassungen der Dublin-Verordnung und der Richtlinie über Aufnahmebedingungen. Im März 2013 wurde die politische Einigung über die Asylverfahrensrichtlinie und die Eurodac-Verordnung erzielt. Maßgebliche Entwicklungen in der Rechtsprechung auf europäischer Ebene wurden durch den Gerichtshof der Europäischen Union und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bei der Auslegung und Anwendung des bestehenden Asylbesitzstands der EU ausgelöst. Die europäische Rechtsprechung hatte zudem Auswirkungen auf die Erarbeitung des Asylpakets der zweiten Generation.

Die praktische Zusammenarbeit im Asylbereich erfuhr 2012 eine erhebliche Erweiterung, was insbesondere der gestärkten Handlungsfähigkeit, den zunehmenden Aktivitäten und dem gestiegenen Einfluss des EASO zu verdanken war. Im Laufe des Jahres arbeitete das EASO eng mit der Europäischen Kommission und den Agenturen im Bereich Justiz und Inneres zusammen und förderte die Zusammenarbeit und Konsultation mit dem UNHCR, Mitgliedern der Gerichtshöfe und der Zivilgesellschaft.

Der EFF leistete den Mitgliedstaaten auch 2012 wertvolle Unterstützung bei der Beseitigung von Mängeln in den Asylsystemen und der Durchführung von Pilotvorhaben, beim Austausch von Wissen und bewährten Praktiken und bei der verbesserten Umsetzung des Asylbesitzstands der EU in verschiedenen Bereichen.

Zur nationalen Ebene ist anzumerken, dass mehrere Mitgliedstaaten 2012 erhebliche Änderungen an ihren Asylsystemen vornahmen, womit sie zum Teil auf Druckfaktoren wie die Vielzahl der Anträge, die begrenzten Kapazitäten zur Bearbeitung von Anträgen, Mängel im System oder eine Kombination aus diesen und anderen Faktoren reagierten. Von den Mitgliedstaaten, die 2012 besonderen Belastungen ausgesetzt waren, beantragten vier offiziell eine Unterstützung durch das EASO (Griechenland, Luxemburg, Schweden und Italien). Zwei Staaten erhielten bereits im Laufe des Jahres 2012 Unterstützung. In Griechenland leistete das EASO Hilfe bei der Einrichtung neuer Verwaltungsstellen, die für die Registrierung der Anträge auf internationalen Schutz, die Festlegung des Status, die Aufnahme und die Beschwerdeverfahren zuständig sind. Die Unterstützung für Luxemburg bestand in der Schulung von Entscheidungsträgern der ersten Instanz. Einige Mitgliedstaaten unterstützten Malta 2012 bei der Umverteilung von Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, was teils im Rahmen des EU-Pilotprojekts zur Umverteilung von Personen mit internationalem Schutzstatus innerhalb der EU (EUREMA) und teils auf bilateraler Basis geschah. Entsprechend den Schlussfolgerungen des Rates Justiz und Inneres vom März 2012 führte das EASO mit Blick auf die Evaluierung von EUREMA, die die Kommission für 2014 geplant hat, eine Untersuchung zur Umverteilung innerhalb der EU durch. Dabei wurde deutlich, dass das Instrument der Umverteilung innerhalb der EU in jedem Falle auch weiterhin diskussionswürdig und ausbaufähig ist.

Unter den nationalen Entwicklungen im Jahr 2012 sind außerdem institutionelle Veränderungen und Umstrukturierungen in den Asylverwaltungen sowie einige maßgebliche Gesetzesänderungen zu nennen. Die in diesem Bericht angeführten Hauptbeispiele für die nationale Rechtsprechung beziehen sich unter anderem auf Minderheiten/besondere soziale Gruppen sowie auf die Auslegung von Artikel 15 der Anerkennungsrichtlinie, die Auslegung des Begriffs „Familienleben“ und Verfahrensfragen im Zusammenhang mit der Zulässigkeit und der Beweiswürdigung.

Kursänderungen gab es in den Mitgliedstaaten auch in Bezug auf Integrität, Effizienz und Qualität. Die 2012 ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung von Asylmissbrauch und zur Sicherstellung der Integrität des internationalen Schutzsystems betrafen die Feststellung der Identität von Personen, die um internationalen Schutz nachsuchen, den Umgang mit Pull-Faktoren, Maßnahmen zur Verhinderung von (unbegründeten) Folgeanträgen und die Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats. Um die Effizienz der nationalen Asylsysteme zu steigern, führten verschiedene Mitgliedstaaten Maßnahmen (neue Arbeitsmethoden, bessere Koordinierung und Personalaufstockung) ein, um die Bearbeitungszeiten der Anträge zu verkürzen und Überhänge abzubauen. In einigen Mitgliedstaaten wurde die Bearbeitung (bestimmter) Fälle als vorrangig eingestuft oder beschleunigt, und manche Mitgliedstaaten setzten auf IT-Lösungen, um die Effizienz zu erhöhen. Sehr viele Mitgliedstaaten führten 2012 Projekte zur Qualitätssicherung durch, die häufig mit Qualitätsinitiativen des UNHCR im Zusammenhang standen. Auch das EASO brachte mit der Einführung einer Qualitätsmatrix eigene Qualitätsmaßnahmen auf den Weg.

Außerdem waren wichtige Entwicklungen im Hinblick auf die Unterstützung von Drittstaaten zu verzeichnen. Während die traditionellen Neuansiedlungsländer ihre Neuansiedlungs-Quoten 2012 beibehielten, liefen in mehreren Ländern neue Resettlementprojekte oder -programme an. Mit dem 2012 verabschiedeten Gemeinsamen Neuansiedlungsprogramm der EU wurden Neuansiedlungskategorien und spezielle Neuansiedlungsprioritäten der Union eingeführt. Das EASO richtete ein erstes Seminar zur Neuansiedlungspolitik der EU aus. Außerdem führten die Mitgliedstaaten 2012 im Rahmen regionaler Schutzprogramme oder auf bilateraler Basis verschiedene Maßnahmen zum Kapazitätsausbau in Drittstaaten durch.

Die Funktionsweise des GEAS

Fortschritte waren 2012 beim Zugang zu Asylverfahren und bei der Bereitstellung von Informationen für Antragsteller zu verzeichnen. Es gab aber auch Berichte, wonach potenzielle Antragsteller ohne Garantien für ihre Nichtzurückweisung in den Drittstaat rückgeführt wurden, aus dem sie gekommen waren, oder – u. a. aufgrund von Gewahrsamspraktiken – auf Probleme bei der Antragsregistrierung stießen.

Unterschiedliche Ansätze existieren offenbar EU-weit noch immer beim Zugang zu rechtlicher Vertretung, wobei es eine Rolle spielt, um welche Phase des Asylverfahrens bzw. welche Art von Verfahren es sich handelt und wie schutzbedürftig der Antragsteller ist. Obwohl 2012 verschiedene Projekte zur Steigerung der Qualität der rechtlichen Unterstützung durchgeführt wurden, fehlen in mehreren Mitgliedstaaten die nötigen Mittel für die Bereitstellung von unentgeltlichem rechtlichem Beistand. Weitere Bedenken betrafen die mangelnde Verfügbarkeit qualifizierter Dolmetschleistungen in einigen Mitgliedstaaten.

Mehrere Mitgliedstaaten griffen 2012 stärker auf das Dublin-System zurück und bemühten sich dabei um einen verbesserten Informationsaustausch. Überstellungen nach Griechenland im Rahmen des Dublin-Systems wurden aufgrund von EGMR- und EuGH-Urteilen weiterhin ausgesetzt; in einigen Fällen wurde jedoch die Souveränitätsklausel⁽²⁾ angewandt, um schutzbedürftige Personen in andere Mitgliedstaaten zu überstellen. Ein weiteres Problem bestand 2012 darin, dass in einigen Mitgliedstaaten bei Dublin-Überstellungen kein Zugang zu vorläufigen Rechtsmitteln gewährleistet war.

Um die Bearbeitungszeiten zu verkürzen, wenden die Mitgliedstaaten in bestimmten Fällen (meist bei offensichtlich unbegründeten Anträgen) ein beschleunigtes Verfahren an. Ein EGMR-Urteil besagte allerdings, dass dennoch grundlegende Schutzgarantien gegeben sein müssen, vor allem wenn sich der betreffende Antragsteller in Gewahrsam befindet.

(²) Nach Artikel 3.2 der Dublin-II-Verordnung – der sogenannten „Souveränitätsklausel“ – „kann jeder Mitgliedstaat einen von einem Drittstaatsangehörigen eingereichten Asylantrag prüfen, auch wenn er nach den in dieser Verordnung festgelegten Kriterien nicht für die Prüfung zuständig ist“. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung des von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:DE:PDF>), aufgerufen am 27. Mai 2013.

Während mehrere Mitgliedstaaten 2012 Maßnahmen ergriffen haben, um ihre Aufnahmekapazitäten zu erhöhen und die Qualität der Aufnahme zu verbessern, traten gelegentlich weiterhin Probleme mit überfüllten und/oder mangelhaften Aufnahmezentren und zu langen Verweilzeiten in Aufnahmezentren auf. In der Frage, ob den Antragstellern der Zugang zum Arbeitsmarkt gestattet wird, verfolgen die Mitgliedstaaten nach wie vor unterschiedliche Strategien. In einigen Mitgliedstaaten wurden die Aufnahmeleistungen gekürzt oder beispielsweise von Geldleistungen in Sachleistungen umgewandelt. Nennenswert sind verschiedene positive Initiativen in mehreren Mitgliedstaaten, die auf den besonderen Bedarf schutzbedürftiger Gruppen abstellen. Einige Mitgliedstaaten ergriffen Maßnahmen zur Überprüfung ihres Gewahrsamssystems und/oder zur Einschränkung der Gewahrsamsnahme von Personen, die um internationalen Schutz nachsuchen. Dennoch gibt die häufige Gewahrsamsnahme in einigen Mitgliedstaaten weiterhin Anlass zur Besorgnis. In der Erkenntnis, dass die Gewahrsamsnahme von Kindern ein letztes Mittel sein sollte, haben einige Mitgliedstaaten die Inhaftierung von (Familien mit) Kindern abgeschafft oder wollen dies demnächst tun – zumindest aber sollen die Auswirkungen auf Kinder begrenzt werden.

Bei den erstinstanzlichen Entscheidungen ist eine klare Tendenz vor allem zu kürzeren Bearbeitungsfristen festzustellen. Was die persönlichen Befragungen angeht, wurden erfolgversprechende neue Projekte zur Glaubwürdigkeitsbewertung und Entscheidungsfindung realisiert und Anleitungsmaterialien erarbeitet. 2012 gab es eine sprunghafte Entwicklung bei Schulungsprogrammen für Bearbeiter von Asylangelegenheiten, die nicht zuletzt den diesbezüglichen Maßnahmen des EASO zu verdanken war. 2012 stellte das EASO seine Schulungsstrategie und weiterentwickelte EASO-Schulungsmodulare vor. Auch für die zweite Instanz wurden in einigen Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, um die Bearbeitungszeiten zu verkürzen und Überhänge abzubauen. Ebenfalls 2012 brachte das EASO einen Konsultationsprozess mit Mitgliedern der Gerichtsbarkeit aus der ganzen EU auf den Weg, um gemeinsam Ideen zu entwickeln, wie das EASO die Gerichte und gerichtsähnlichen Behörden bei der Umsetzung des GEAS unterstützen könnte, so beispielsweise durch Förderung der beruflichen Entwicklung.

Mehrere Mitgliedstaaten begannen 2012 mit der Erweiterung – bzw. je nach Bedarf dem Aufbau – von COI-Forschungskapazitäten. Die COI-Abteilungen legten verstärktes Augenmerk auf Kundenorientierung und beteiligten sich an Kooperationsmaßnahmen. An Bedeutung gewannen die COI im medizinischen Bereich. Mit aktiver Unterstützung durch die Mitgliedstaaten leitete das EASO 2012 COI-Maßnahmen auf europäischer Ebene ein, darunter den Aufbau des COI-Portals, die Veröffentlichung einer Methodik und von COI-Berichten, die Ausrichtung von Workshops zur praktischen Zusammenarbeit und die Erarbeitung eines COI-Netzwerkansatzes auf EU-Ebene.

Mehrere Projekte und Maßnahmen der Asylbehörden in den Mitgliedstaaten waren der Ermittlung der Schutzbedürftigkeit von Personen gewidmet, die Anträge auf internationalen Schutz stellten. Im Zusammenhang mit unbegleiteten minderjährigen Antragstellern wurden besondere Qualitätsmaßnahmen ergriffen. Das EASO führte 2012 Konsultationen zum Thema unbegleitete Minderjährige durch und veranstaltete mehrere Expertensitzungen zu Themen wie Altersschätzung und Suche nach Familienangehörigen. Ferner setzten die Mitgliedstaaten Projekte zur stärkeren Sensibilisierung für geschlechtsspezifische Themen um, darunter Schulungen und die Erarbeitung von Leitlinien. Obwohl positive Entwicklungen zu verzeichnen sind, gibt es weiterhin Kritikpunkte bezüglich der Erkennung und Beurteilung von Fällen, in denen geschlechtsspezifische Fragen, geschlechtliche Identität und sexuelle Ausrichtung eine Rolle spielen. Im Ergebnis zivilgesellschaftlicher Initiativen wurden 2012 mehrere Studien zu dieser Problematik veröffentlicht.

Zum Thema Rückführung ist anzumerken, dass eine eindeutige Tendenz zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr bereits während des Asylverfahrens zu verzeichnen ist und ein integrierter Ansatz bevorzugt wird.

Mit dem demnächst in Kraft tretenden neuen „Asylpaket“ wird die EU den nächsten wichtigen Schritt hin zu einer wirksamen und einheitlichen Umsetzung des GEAS vollziehen. Zwar beseitigen die neuen Rechtsvorschriften viele Unwägbarkeiten und Auslegungsschwierigkeiten, denen sich die Staaten gegenübersehen, doch liegt auf der Hand, dass die praktische Umsetzung des neuen Besitzstands schwierig werden dürfte und es daher sinnvoll wäre, wenn das EASO die praktische und operative Koordinierung übernimmt, um ein möglichst einheitliches Vorgehen in Auslegungsfragen und eine Harmonisierung der praktischen Umsetzung zu gewährleisten.

Das EASO wird daher seine Arbeit im Hinblick auf Schulungen, Qualitätssicherung, COI, Frühwarnung und Vorsorge sowie seine technische und praktische Unterstützung fortsetzen, um einen optimalen Beitrag zur Erarbeitung und Harmonisierung von Standards im GEAS zu leisten. Es steht außer Frage, dass die praktische operative Unterstützung und der weitere Ausbau des Systems von der Basis her die einzige Möglichkeit sind, eine wirklich EU-weite Umsetzung harmonisierter Vorgehensweisen auf hohem Niveau sicherzustellen.

1. Einleitung

Nach einer Konsultation der Mitgliedstaaten, der Kommission, des UNHCR und der Zivilgesellschaft zum ersten Jahresbericht über die Asylsituation in der EU entwickelte das EASO eine neue Methodik für die Erarbeitung seines Jahresberichts, um diesen klar vom Jährlichen Tätigkeitsbericht des EASO abzugrenzen. Diese Methodik und das vorläufige inhaltliche Konzept wurden im Februar 2013 vom EASO-Verwaltungsrat geprüft und gebilligt.

Ab 2012 besteht das Ziel des Jahresberichts des EASO darin, einen umfassenden Überblick über die Asylsituation in der EU zu vermitteln. Betrachtet werden die verschiedenen Zuströme von Personen, die internationalen Schutz in der EU beantragen, die wichtigsten europäischen und nationalen Veränderungen in Politik und Rechtsprechung (Besitzstand und dessen Auslegung) sowie die praktische Funktionsweise des GEAS. Entsprechend dem erklärten Anliegen, die Qualität, Einheitlichkeit und Wirksamkeit des GEAS zu verbessern, sollen Informationen aus unabhängigen Quellen vorgelegt und die Bereiche mit dem größten Handlungsbedarf ermittelt werden (auf die das EASO und andere maßgebliche Interessenträger ihre Bemühungen konzentrieren sollten). Es wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben. Die hierin enthaltenen länderspezifischen Beispiele für bewährte Verfahrensweisen bzw. Problembereiche dienen lediglich der Veranschaulichung der entsprechenden Aspekte des GEAS.

Die bereits vorliegenden Informationen aus den verschiedensten Quellen fanden gebührende Berücksichtigung. Das EASO hat für diesen Bericht Informationen aus den Mitgliedstaaten, von EU-Institutionen, aus der Zivilgesellschaft, von internationalen Organisationen und aus Wissenschaftskreisen eingeholt. Der UNHCR leistete entsprechend seiner Aufgabe gemäß Artikel 35 der Genfer Konvention vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, die in die EU-Verträge und in den Besitzstand asylrechtlicher Instrumente eingegangen ist, einen besonderen Beitrag zu diesem Bericht (im Folgenden „UNHCR-Beitrag“).

Um Überschneidungen mit dem Jahresbericht über Einwanderung und Asyl zu vermeiden, wurde bei der Erstellung des Jahresberichts über die Asylsituation in der Europäischen Union in regelmäßigen Abständen Rücksprache mit der Europäischen Kommission gehalten, die einen aktiven Beitrag zu den Abschnitten leistete, die ihren Aufgabenbereich betreffen. Weitere Auskünfte wurden den Antworten auf einen Fragebogen entnommen, der in Vorbereitung des Jahresberichts des Europäischen Migrationsnetzwerks verteilt worden war (im Folgenden „EMN-Fragebogen“). In Ergänzung dazu holte das EASO von den Mitgliedstaaten über eine Berichtsmatrix weitere Angaben für den Jahresbericht ein. Bei Bedarf erfolgten bilaterale Erläuterungen ⁽³⁾.

Der Beitrag der Zivilgesellschaft, der während der Sitzung des Beirats im November 2012 einging, wurde genutzt, um Änderungen an der Methodik des Jahresberichts vorzunehmen. Über seinen Beirat ersuchte das EASO außerdem im Februar 2013 Organisationen der Zivilgesellschaft um Auskünfte zu allen Tätigkeiten der Zivilgesellschaft im Jahr 2012, die für das GEAS von Bedeutung waren. Die entsprechenden Beiträge sind ebenfalls in den vorliegenden Bericht eingeflossen.

Der EASO-Jahresbericht bezieht sich auf den Zeitraum vom 1. Januar bis 31. Dezember, geht aber auch auf die wichtigsten Entwicklungen im Jahr seines Entstehens ein.

⁽³⁾ Die Endfassung dieses Berichts wurde vom EASO-Verwaltungsrat angenommen. Angaben zu einzelstaatlichen Praktiken in den Fußnoten, bei denen nicht auf eine konkrete Quelle verwiesen wird (etwa die Matrix zum Jahresbericht oder den EMN-Fragebogen), stammen aus internen Arbeitsdokumenten und wurden anschließend von dem betreffenden Mitgliedstaat freigegeben.

2. Anträge auf internationalen Schutz in der EU

Ein Großteil der Anträge auf internationalen Schutz, die 2012 in der EU eingereicht wurden, stand wie bereits im Vorjahr mit der Sicherheitslage in teilweise weit entfernten Regionen der Welt in Zusammenhang. Zwar fand der Bürgerkrieg in Syrien die stärkste öffentliche Beachtung, doch auch in anderen Ländern waren neue und fortdauernde Konflikte – von Bürgerkriegen bis hin zu terroristischen Kampagnen – und die Verfolgung von Minderheiten durch repressive Regimes für sehr viele Menschen ein Anlass, die Heimat zu verlassen und unter anderem in der EU Zuflucht zu suchen. Hinzu kamen weiterhin viele Antragsteller aus Regionen, die nicht als Konfliktgebiete gelten.

Im Jahr 2012 stellten insgesamt 335 365 Personen Anträge auf internationalen Schutz, was einem Anstieg von 11 % gegenüber 2011 (303 105 Antragsteller) entsprach. Davon waren 260 575 „neue“ Bewerber (verglichen mit 2011, als deren Zahl 256 945 betrug, ein Anstieg um 1 %) ⁽⁴⁾. Demnach war der Anstieg zum wesentlichen Teil auf eine Zunahme der Folgeanträge zurückzuführen (d. h. der Anträge von Personen, die bereits zuvor einen Antrag auf internationalen Schutz in der EU eingereicht hatten) ⁽⁵⁾. Sehr viele Anträge wurden in Deutschland (77 660 bzw. + 46 %), Frankreich ⁽⁶⁾ (61 455 bzw. + 7 %), Schweden (43 945 bzw. + 48 %), Belgien (28 285, dennoch – 12 %) und im Vereinigten Königreich (28 260 bzw. + 7 %) gestellt. Polen (10 753 bzw. + 56 %) verzeichnete die höchste Zahl von Antragstellern seit Beginn der Eurostat-Aufzeichnungen. Die Anzahl der Anträge in anderen Staaten wie Malta (2 080), Luxemburg (2 055) und Zypern (1 635) war gemessen an deren Bevölkerungszahl ebenfalls erheblich.

Während *Afghanistan* nach der Gesamtzahl der Antragsteller weiterhin an der Spitze der Herkunftsländer stand, war *Syrien* 2012 das wichtigste einzelne Herkunftsland bei den Neuantragstellern, da die Zahl der Anträge syrischer Staatsangehöriger stark anstieg. Die weitgehend unbegründeten Schutzersuchen von Staatsangehörigen mehrerer *Westbalkanländer* machten jedoch zusammengenommen den größten Teil aller in der EU gestellten Asylanträge aus.

2.1. Überblick über wichtige Herkunfts- und Transitländer

Afghanistan

Afghanistan war 2012 gemessen an der Gesamtzahl der Antragsteller, die um internationalen Schutz in der EU nachsuchten, das wichtigste Herkunftsland: 28 005 Personen reichten 2012 einen Erst- oder Folgeantrag ein (fast die gleiche Anzahl wie 2011, als 28 015 afghanische Antragsteller verzeichnet wurden). Die Sicherheitslage in Afghanistan hatte – mit regionalen Unterschieden – nach wie vor Auswirkungen auf einen großen Teil der Bevölkerung. Für zusätzlichen Druck sorgte die Aussicht auf Zwangsrückführung von in Iran und Pakistan lebenden afghanischen Flüchtlingen, die für etliche afghanische Staatsangehörige ein Grund für die Antragstellung war ⁽⁷⁾. Obwohl mehr als 400 000 Afghanen Binnenvertriebene sind ⁽⁸⁾, hat sich die Lage in mehreren Gebieten hinreichend verbessert, so dass der UNHCR mehr als 60 000 afghanischen Flüchtlingen bei der freiwilligen Repatriierung aus Pakistan helfen konnte ⁽⁹⁾. Die Regierung Pakistans verlängerte den rechtmäßigen Aufenthalt der gemeldeten afghanischen Flüchtlinge um sechs Monate bis Ende Juni 2013 ⁽¹⁰⁾.

⁽⁴⁾ AT, HU, IT und PT sind in diesen Zahlen nicht erfasst. Als neuer Antragsteller gilt ein Bewerber, der im Zielland noch nie zuvor einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat.

⁽⁵⁾ Sofern nichts anderes angegeben ist, stammen die statistischen Angaben von Eurostat. Die Eurostat-Daten beruhen auf der Anzahl der „Antragsteller“. Ein Antragsteller kann jedoch mehrere Anträge einreichen, wenn sich beispielsweise durch die Umstände in seinem Herkunftsland die Grundlage für den Antrag verändert. Die 37 540 Folgeanträge sind ursächlich für den Unterschied von 13 % zwischen den Zahlen für „Gesamtantragsteller“ und „Neuantragsteller“ (außer in Österreich, Portugal und Italien, die an Eurostat keine Angaben zu Folgeantragstellern übermittelten). Die Gesamtzahlen vermitteln einen Eindruck von der Arbeitsbelastung der nationalen Asylsysteme; die Zahlen der Neuantragsteller zeigen, wie viele *Personen* um internationalen Schutz in der EU nachgesucht haben.

⁽⁶⁾ Hier ist auf den Unterschied zwischen den in diesem Bericht verwendeten Eurostat-Daten und den Zahlenangaben im Jahresbericht 2012 des französischen OFPRA hinzuweisen, das 2012 61 468 Anträge registrierte, einen Anstieg um 7,2 % gegenüber 2011. Siehe OFPRA, *Rapport d'Activité 2012*, April 2013 (http://www.ofpra.gouv.fr/?dtd_id=10&xmld_id=2679), aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽⁷⁾ Frontex, *FRAN Quarterly*, Ausgabe 2, April-Juni 2012. (FRAN_Q2) (http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2012_.pdf), aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽⁸⁾ UNHCR, *Country Operations Profile 2013: Afghanistan* (<http://www.unhcr.org/pages/49e486eb6.html>), aufgerufen am 25. Februar 2013.

⁽⁹⁾ Stand: Oktober 2012. Siehe UNHCR, *Country Operations Profile 2013: Pakistan* (<http://www.unhcr.org/pages/49e487016.html>), aufgerufen am 25. Februar 2013.

⁽¹⁰⁾ Pressemitteilung der Regierung Pakistans, „Prime Minister Extends Tripartite Agreement on Repatriation of Afghan-Refugees by Six Months“, Pressemitteilung Nr. 125 vom 12. Dezember 2012 (<http://www.pid.gov.pk/press12-12-2012.htm>), aufgerufen am 27. März 2013.

Syrien

Der Bürgerkrieg in *Syrien* war 2012 die Hauptursache von Vertreibungen. Nach Angaben des UNHCR waren am 15. Januar 2013 in Libanon, Jordanien, der Türkei und Nordafrika 638 286 syrische Flüchtlinge registriert bzw. hatten ihre Registrierung beantragt, also fast zehnmals so viele wie im Mai 2012. Doch schon im Mai 2013 war ein neuer Höhepunkt erreicht, und nach Schätzungen von humanitären Organisationen hatten die genannten Länder bis zu diesem Zeitpunkt mehr als 1,5 Millionen syrische Flüchtlinge aufgenommen ⁽¹¹⁾. Im Jahr 2012 machten die syrischen Antragsteller in der EU (24 110) nur einen kleinen Teil dieser alarmierenden Zahl aus, obwohl ein Anstieg von 206 % gegenüber 2011 zu verzeichnen war (als die Gesamtzahl 7 885 betrug). Die Anträge syrischer Staatsangehöriger nahmen in der Zeit vom Sommer bis zum November 2012 rasch zu, um danach wieder erheblich zurückzugehen, nämlich auf den Stand von Mitte Juli (ungefähr 2 750 Personen pro Monat). Das lag vor allem daran, dass ein erheblicher Teil der Anträge von bereits in der EU aufhältigen Syrern stammte, die ihre Anträge vor Ort stellten, da sich die Lage in ihrem Land verschlechterte und sie an der Rückkehr hinderte. Als dieser Personenkreis seine Schutzanträge gestellt hatte, verringerte sich die Zahl der Antragsteller, weil Bewerbungen nur noch von Syrern kamen, die tatsächlich unmittelbar aus Syrien oder einem Transitland in die EU einreisten und die EU-Außengrenzen überquerten. Deren Zahl wiederum ging zurück, weil in Syrien Botschaften geschlossen wurden und die Fluchtmöglichkeiten eingeschränkt waren, da sich die Flüchtenden rechtmäßige Dokumente für die Reise in die EU beschaffen mussten ⁽¹²⁾.

Westlicher Balkan

Albanien und die Staaten, die aus dem einstigen Jugoslawien hervorgegangen sind (*Bosnien und Herzegowina, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kosovo, Montenegro und Serbien*), befinden sich einzeln betrachtet nicht alle unter den wichtigsten fünf Herkunftsländern. Fasst man diese Länder jedoch unter der Bezeichnung *Westlicher Balkan* zusammen, entfällt auf sie der größte Zustrom von Bewerbern um internationalen Schutz in der EU. Die Gesamtzahl liegt bei mehr als 53 000 Antragstellern, was einen Anstieg um 50 % gegenüber 2011 bedeutet. Der Zustrom von Antragstellern aus den Westbalkanländern hat seit dem Beginn der Datenerfassung durch Eurostat, die schon vor der Aufhebung der Visumpflicht für Staatsangehörige der genannten Länder einsetzte, und ungeachtet einer Ablehnungsrate von über 95 % stetig zugenommen. Die Anträge von Staatsangehörigen aus Westbalkanländern machten in jedem der vergangenen fünf Jahre insgesamt 10-20 % der zu bearbeitenden Asylersuchen in den EU-Mitgliedstaaten aus.

Russische Föderation

Die *Russische Föderation* blieb mit 24 280 Antragstellern im Jahr 2012 eines der führenden Herkunftsländer von Bewerbern um internationalen Schutz in der EU, wobei ein Anstieg von 32 % gegenüber dem Vorjahr (18 330 im Jahr 2011) zu verzeichnen war. Offenbar trägt die Lage in Tschetschenien und anderen Republiken der Kaukasusregion maßgeblich zu diesem Zustrom bei, doch sind dazu noch eingehende Untersuchungen auf europäischer Ebene erforderlich.

Pakistan

Staatsangehörige *Pakistans* haben 2012 verstärkt um internationalen Schutz in der EU nachgesucht (19 695 gegenüber 15 700 im Jahr 2011, ein Anstieg um 25 %), womit sie den viertgrößten Anteil haben. Politische und religiöse Unruhen, Terroranschläge und staatliche Maßnahmen zur Wiederherstellung von Recht und Ordnung in bestimmten Gebieten haben zu einer instabilen Sicherheitslage geführt, die eine der Hauptursachen für die Beantragung von internationalem Schutz zu sein scheint. Im Oktober 2012 gab es in Pakistan mehr als 750 000 Binnenvertriebene ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ Am 22. Mai 2013 waren nach Angaben des agenturenübergreifenden Informationsportals der Vereinten Nationen „Syria Regional Refugee Response“ in der Region 1 329 357 syrische Flüchtlinge registriert; weitere 227 777 Personen hatten die Registrierung beantragt. Vgl. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (aufgerufen am 23. Mai 2013).

⁽¹²⁾ Grundlage: Angaben der Mitgliedstaaten auf dem EASO-Treffen zur praktischen Zusammenarbeit in der Syrienfrage vom März 2013.

⁽¹³⁾ HCR, *Länder-Operationsprofile 2013: Pakistan* (<http://www.unhcr.org/pages/49e487016.html>), aufgerufen am 25. Februar 2013.

Iran

Die Anzahl der iranischen Staatsangehörigen, die in den EU-Mitgliedstaaten um internationalen Schutz nachsuchten, hat sich 2012 erhöht (auf 13 585 gegenüber 11 865 im Jahr 2011, ein Anstieg um 14 %). Ein großer Teil der Antragsteller nennt als Grund politische Verfolgung (Einschränkungen der Meinungs-, Religions-, Rede- und Demonstrationsfreiheit) oder die Lage religiöser und geschlechtlicher Minderheiten. Die iranischen Antragsteller konzentrieren sich seit mehreren Jahren in einer relativ geringen Zahl von Mitgliedstaaten, in denen meist beachtliche Diaspora-Gemeinden bestehen.

Irak

Obwohl sich die Sicherheitslage in *Irak* insgesamt leicht verbessert hat, was möglicherweise den Rückgang der Anträge von 15 170 im Jahr 2011 auf 13 175 im Jahr 2012 (– 13 %) erklärt, gab es doch mehrere Wellen von Terror- und Bombenanschlägen, die sich hauptsächlich gegen die schiitische Gemeinschaft richteten und sich in einem Umfeld ereigneten, das von alltäglicher Gewalt und Menschenrechtsverletzungen geprägt war. In etlichen Regionen erreichte die Gewalt ein solches Ausmaß⁽¹⁴⁾, dass viele Mitgliedstaaten irakischen Staatsangehörigen internationalen Schutz gewährten, wenn auch in unterschiedlich starkem Maße (siehe 2.3).

Mali

Als im Frühjahr 2012 Tuaregrebellen und dschihadistische Bewegungen den nördlichen Teil von *Mali* – von der Grenze zu *Algerien* und *Libyen* bis hinunter zum Niger – eroberten, wurden Tausende Menschen zu Binnenvertriebenen bzw. Flüchtlingen. Am 1. November 2012 zählte der UNHCR 203 843 Binnenvertriebene und 208 306 Flüchtlinge in den Nachbarländern (*Algerien, Burkina Faso, Mauretanien, Niger*)⁽¹⁵⁾. Ein kleiner Teil der Betroffenen kam in die EU, um hier internationalen Schutz zu beantragen, wobei viele von ihnen unter extrem gefährlichen Bedingungen das Mittelmeer überquerten⁽¹⁶⁾.

Transit

Die *Türkei* war für Drittstaatsangehörige mit Ziel EU eines der wichtigsten Transitländer. Dies belegt die hohe Anzahl der irregulären Grenzübertritte an der griechisch-türkischen Grenze⁽¹⁷⁾ und später auf der Seeroute über das östliche Mittelmeer und den westlichen Balkan. Herkunftsgebiete sind der Nahe Osten (*Irak, Iran*), weiter entfernte Länder in Asien (*Afghanistan, Pakistan, Bangladesch*) sowie in geringerem Maße Nordafrika (*Algerien*) und das subsaharische Afrika (Horn von Afrika, Westafrika). Weitere Länder, über die massive gemischte Zuströme von Drittstaatsangehörigen in die EU gelangten, sind *Libyen, Marokko* und *Tunesien* im Süden und *Russland* im Osten.

⁽¹⁴⁾ Siehe z. B. Iraq Body Count: „Iraqi deaths from violence in 2012“, Erstveröffentlichung am 1. Januar 2013 (<http://www.iraqbodycount.org/analysis/numbers/2012/>), aufgerufen am 5. März 2013, als dort der Hinweis zu finden war: „Diese Seite wurde zuletzt am 4. März 2013 aktualisiert und enthält Daten bis einschließlich 30. Dezember 2012.“

⁽¹⁵⁾ UNHCR, *Mali Situation Update*, Nr. 12, 1. November 2012 (<http://www.unhcr.org/50a35d509.html>), aufgerufen am 25. Februar 2013.

⁽¹⁶⁾ Siehe Frontex, *Annual Risk Analysis 2012* (http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf), aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽¹⁷⁾ Siehe Frontex, *FRAN Quarterly*, Ausgabe Nr. 1, Januar-März 2012, und *FRAN Quarterly*, Ausgabe Nr. 2, April-Juni 2012 (http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q1_2012.pdf und http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2012_.pdf), aufgerufen am 27. Mai 2013.

2.2. Anträge auf internationalen Schutz in der EU ⁽¹⁸⁾

Total and new applicants in EU - Monthly trend, 2012

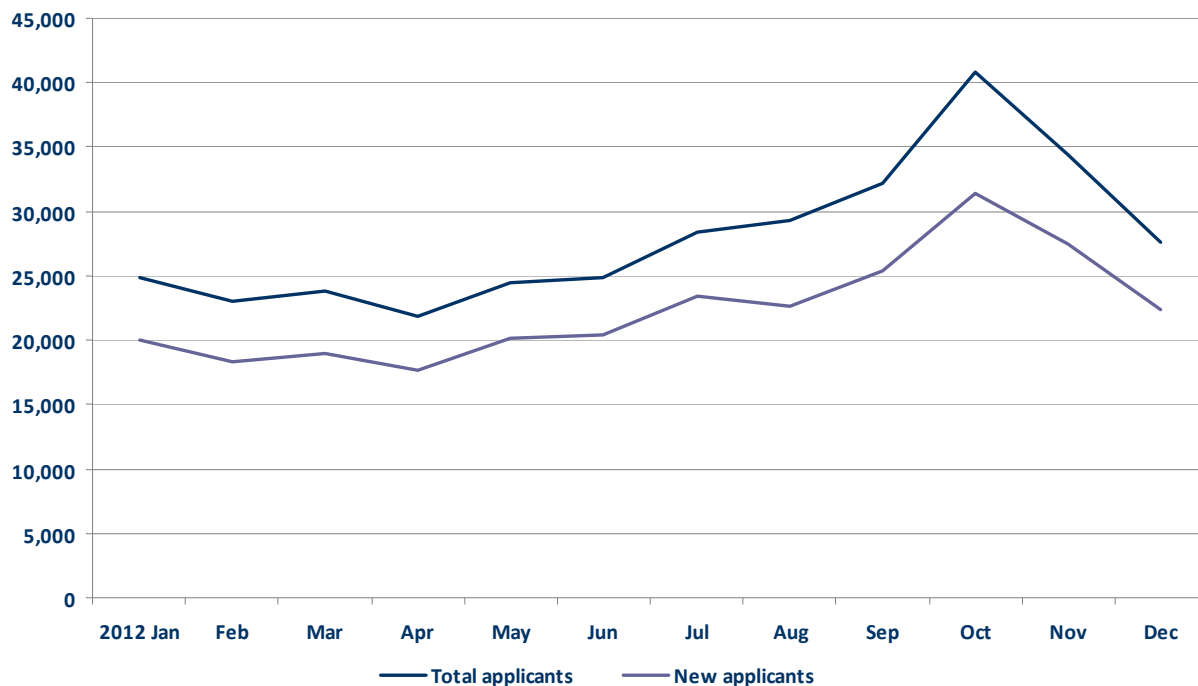


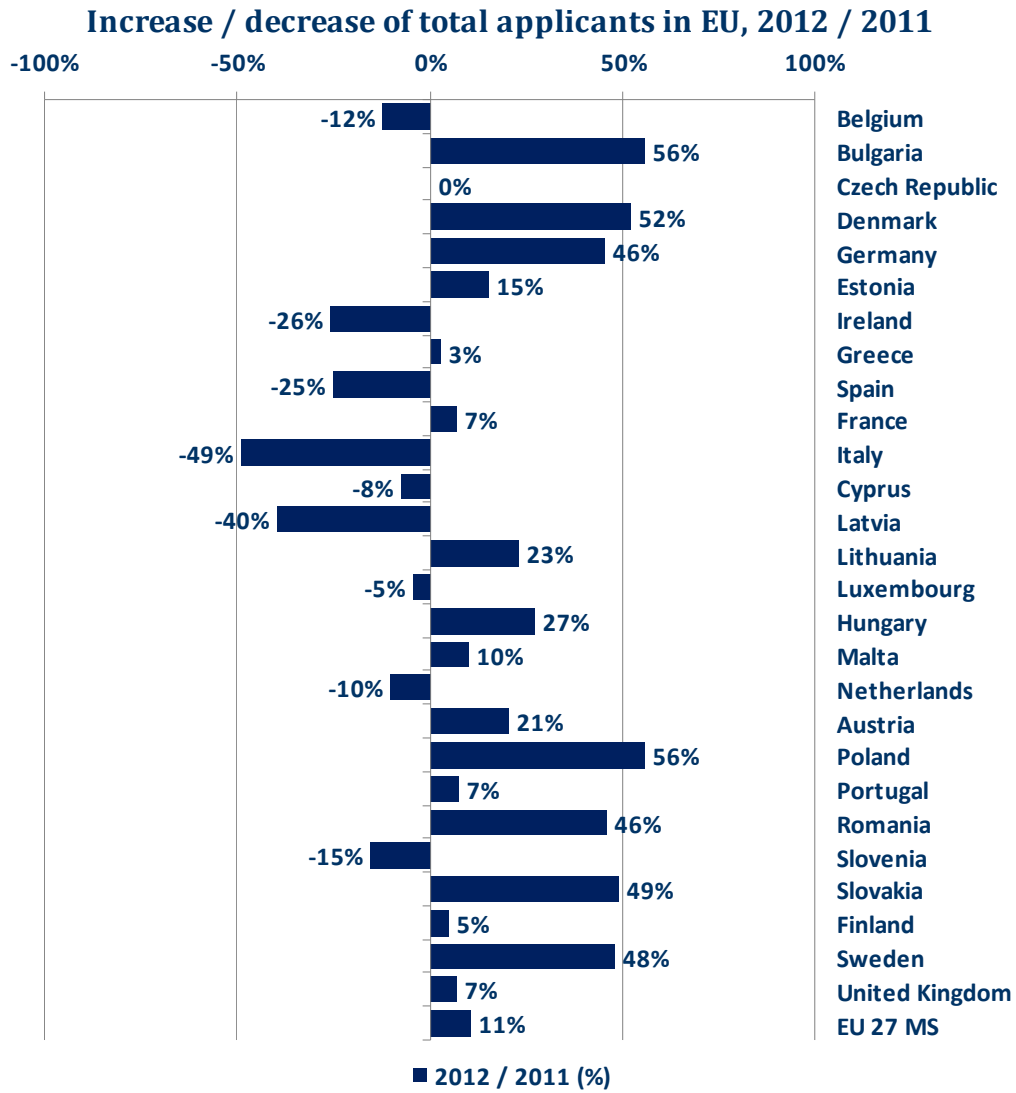
Abb. 1: Monatlicher Verlauf bei den Gesamtantragstellern und Neuantragstellern 2012;
Quelle: Eurostat, aufgerufen am 13.5.2013, Neuantragsteller: keine Daten aus AT und HU; aus IT ab August;
aus PT ab Juli ⁽¹⁹⁾

Wie die vorstehende Abbildung zeigt, setzte der Anstieg der Anträge auf internationalen Schutz in den Mitgliedstaaten der EU-27 im April 2012 ein und erreichte im Oktober einen Höhepunkt. Die meisten Antragstellungen wurden in den Monaten September, Oktober und November registriert, worauf ein rascher Rückgang folgte. Die Hauptursache für die deutliche Zunahme und den anschließenden Rückgang um den Oktober herum lag darin, dass die Anträge von Staatsangehörigen aus Syrien und dem westlichen Balkan gleichzeitig stark anstiegen und dann wieder zurückgingen, nachdem die bereits in der EU aufhältigen Syrer ihre Vor-Ort-Anträge gestellt hatten und die Mitgliedstaaten Sondermaßnahmen zur Beschleunigung des Antragsverfahrens für Staatsangehörige von Westbalkanländern eingeführt hatten.

Der allgemeine Trend auf EU-Ebene war jedoch nicht in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen zu spüren, sondern ein Ergebnis gegenläufiger Bewegungen, bei denen die Zahlen in manchen Mitgliedstaaten anstiegen und in anderen zurückgingen.

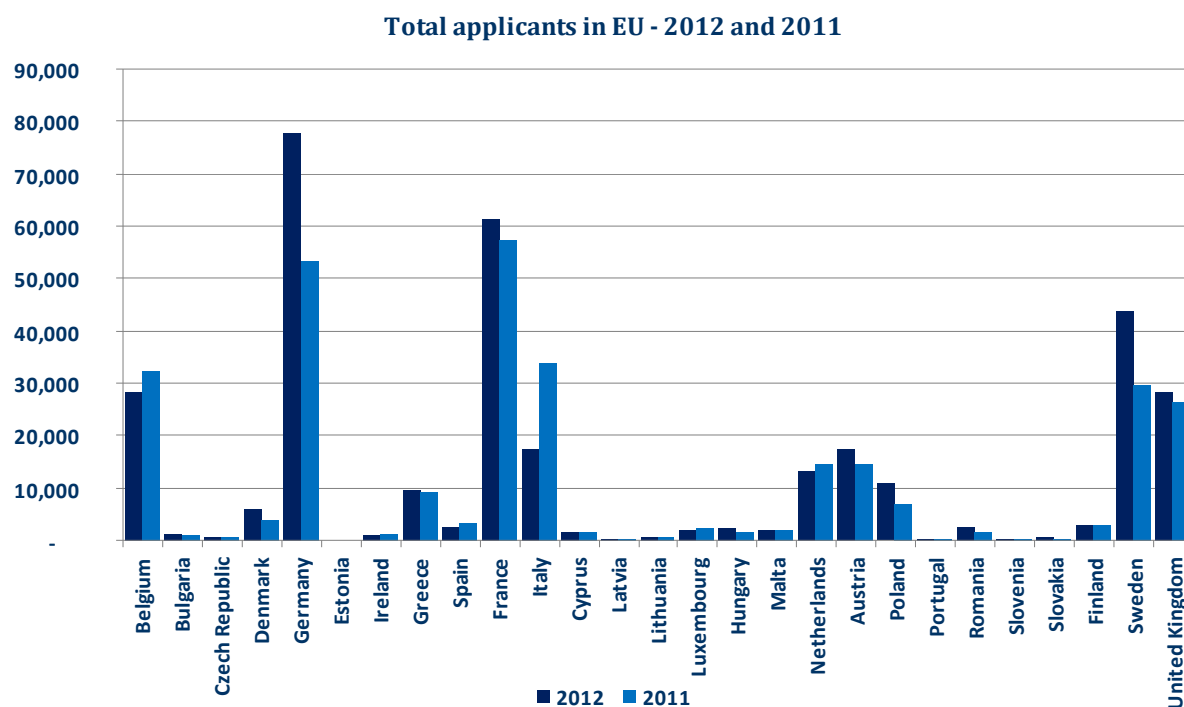
⁽¹⁸⁾ Grafiken in Blau beziehen sich auf *Anträge auf internationalen Schutz*, Grafiken in Rot auf *Entscheidungen*.

⁽¹⁹⁾ Nähere Einzelheiten vgl. Anhang C1.



**Abb. 2: Gesamtantragsteller 2012 – Anstieg/Rückgang in den einzelnen Mitgliedstaaten;
Quelle: Eurostat, aufgerufen am 21.5.2013**

Verglichen mit 2011 stieg die Gesamtzahl der Bewerber um internationalen Schutz in PL um 56 %, BG um 56 %, DK um 52 %, SK um 49 %, SE um 48 %, DE um 46 %, RO um 46 %, HU um 27 %, LT um 23 %, AT um 21 %, EE um 15 %, MT um 10 %, PT um 7 %, UK um 7 %, FR um 7 %, FI um 5 % und EL um 3 %. In anderen Ländern sank sie wie folgt: IT – 49 %, LV – 40 %, IE – 26 %, ES – 25 %, SI – 15 %, BE – 12 %, NL – 10 %, CY – 8 % und LU – 5 %.



**Abb. 3: Vergleich 2011/2012 – Gesamtantragsteller in den einzelnen Mitgliedstaaten;
Quelle: Eurostat, aufgerufen am 8.5.2013**

Die *Folgeanträge* (auch „Wiederholungsanträge“ oder „erneute Anträge“) von Personen, die bereits ein oder mehrere Anträge eingereicht hatten (verdeutlicht durch den Unterschied zwischen der dunkelblauen und der hellblauen Linie in Abbildung 1), stiegen 2012 um rund 39 % an (von 27 025 im Jahr 2011 auf 37 540), und ihr Anteil an den Gesamtanträgen erhöhte sich von 9 % im Jahr 2011 auf 13 % im Jahr 2012 ⁽²⁰⁾. Folgeanträge werden im Allgemeinen von Drittstaatsangehörigen gestellt, die sich schon seit einiger Zeit im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, während die Neuanträge ein besserer (wenn auch nicht perfekter) Indikator für das Antragsaufkommen bei den neu eingetroffenen Antragstellern sind ⁽²¹⁾.

Die 77 660 Antragsteller in Deutschland stellten in 13 130 Fällen (20 %) Folgeanträge, womit deren Anteil gegenüber 2011 (7 605) um 73 % stieg.

Ein wichtiger Faktor waren die Folgeanträge auch in folgenden Ländern:

- Belgien: 9 830 von 28 285 Antragstellern (knapp 35 % der Gesamtzahl), was einem Anstieg um 47 % gegenüber 2011 (6 690, knapp 21 % der Gesamtzahl) entsprach, wogegen die Anzahl der Neuantragsteller um 28 % zurückging (von 25 580 im Jahr 2011 auf 18 445);
- Frankreich: 7 175 bzw. 12 % der Gesamtzahl (61 455); 2011 waren es dagegen 5 195 bzw. 9 % der Gesamtzahl (57 335); der Anstieg der Folgeantragsteller betrug 38 %, während die Zahl der Neuantragsteller um 4 % zunahm;
- Niederlande: 3 435 von 13 100 (26 % der Gesamtzahl), was einem Anstieg um 13 % gegenüber 2011 (3 035 bzw. 21 % der Gesamtzahl) entsprach, wogegen die Zahl der Neuantragsteller um 16 % zurückging (auf 9 665 gegenüber 11 565 im Jahr 2011).

⁽²⁰⁾ Diese Berechnung kann nur ein Schätzwert sein, da Österreich, Ungarn, Portugal und Italien Eurostat im Jahr 2012 keine Angaben über „Neuantragsteller“ mitteilten. Zum Zwecke der Schätzung wurde die Zahl der „Gesamtantragsteller“ in diesen Ländern mit der Zahl der Neuantragsteller gleichgesetzt, um eine ungefähre Vorstellung vom Anteil der Folgeanträge zu erhalten.

⁽²¹⁾ Hierzu ist festzustellen, dass die Zahl der „Neuantragsteller“ nicht unbedingt direkt proportional zur Zahl derer ist, die zum ersten Mal in die EU einreisen. Am Beispiel Syriens wird deutlich, dass viele Anträge auf internationalen Schutz „vor Ort“ gestellt werden, d. h. von Personen, die bereits in der EU leben, zu Besuch weilen oder studieren und wegen drohender Verfolgung an der Rückkehr in ihr Land gehindert sind. Folgeanträge wiederum werden nicht nur von Personen gestellt, die sich bereits in der EU aufhalten. Sie können auch von Personen eingereicht werden, denen in früheren Jahren internationaler Schutz verweigert worden war, die dann in ihr Herkunftsland zurückkehrten (oder in ein anderes Nicht-EU-Land gingen) und anschließend erneut in die EU kamen, um einen erneuten Antrag zu stellen, weil sich beispielsweise die Lage in ihrem Herkunftsland in der Zwischenzeit verändert hat.

In anderen Mitgliedstaaten zeigte sich jedoch ein klarer gegenläufiger Trend:

- Polen: 1 770 von 10 755 Antragstellern reichten Folgeanträge ein, ein geringerer Teil also als 2011 (1 920 von 6 905), während sich die Zahl der Neuantragsteller um 56 % erhöhte (8 985 im Jahr 2012 gegenüber 4 985 im Jahr 2011) ⁽²²⁾;
- Vereinigtes Königreich: 850 von 28 260, ein Rückgang gegenüber 2011 (995 von 26 450);
- Luxemburg: 55 von 2 055, weniger als im Vorjahr (235 von 2 155).

Im Vergleich zu 2011 erhöhte sich die Zahl der Personen, die Folgeanträge auf internationalen Schutz stellten, in RO (+ 260 %), LV (+ 200 %), CY (+ 80 %), DE (+ 72 %), IE (+ 50 %), BE (+ 47 %), FR (+ 38 %) und NL (+ 13 %). Rückläufig war sie dagegen in LU (- 77 %), ES (- 53 %), BG (- 16 %), SI (- 18 %), UK (- 15 %), CZ (- 11 %), PL (- 8 %). Auf DE (35 %) und FR (19 %) entfielen mehr als 54 % der Folgeantragsteller in den EU-27-Staaten. Die meisten Folgeanträge kamen von Staatsangehörigen der Westbalkanländer.

Bei den *Gesamtantragstellern* ⁽²³⁾ steht *Afghanistan* (28 005) an der Spitze der Herkunftsländer, gefolgt von Russland (24 280) und Syrien (24 110). Betrachtet man jedoch nur die *Neuantragsteller*, so war *Syrien* das wichtigste Herkunftsland (20 430), und zwar vor *Afghanistan* (19 600) und *Russland* (17 405) ⁽²⁴⁾. Lediglich die fünf Länder des *westlichen Balkans* hatten zusammengenommen einen noch größeren Anteil an den Antragstellern aus Drittstaaten, die um internationalen Schutz nachsuchten.

Total Applicants in EU - Trend changes 2012/2011

2012 Total Applicants 335,365

2011 Total Applicants 303,105

Change 2012/ 2011: +11%

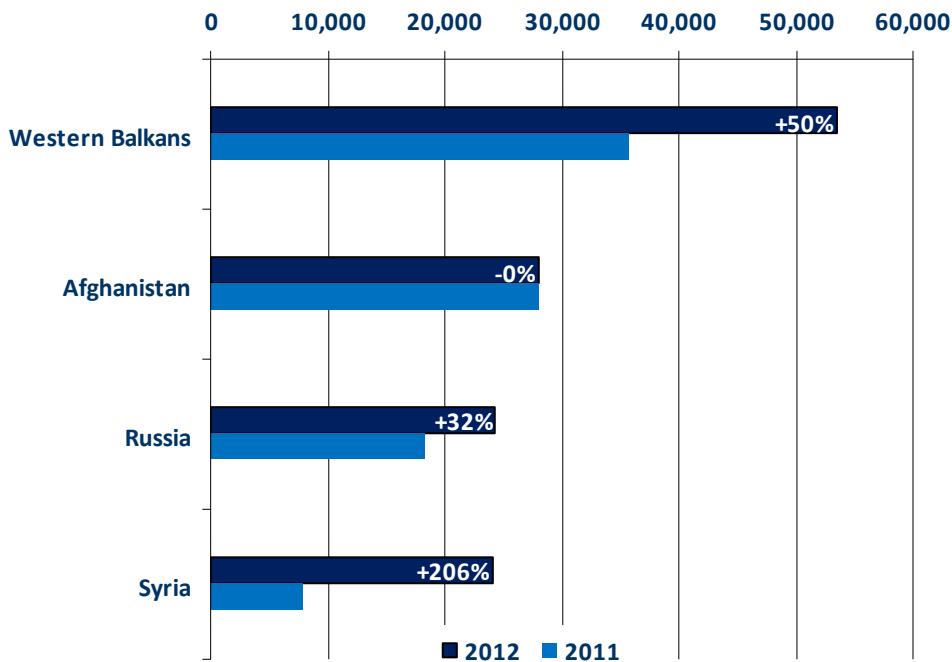


Abb. 4: Vergleich 2011/2012 – Nationalitäten/Länder der Antragsteller;
Quelle: Eurostat, aufgerufen am 8.5.2013

Die vorstehende Abbildung verdeutlicht die Entwicklung der vier wichtigsten Gruppen von Bewerbern um internationalen Schutz auf EU-Ebene im Zeitraum 2011 bis 2012. Zu beachten ist, dass *Serbien* für sich genommen bei den Gesamtantragstellern (19 060, + 36 %) wie auch bei den Neuantragstellern (16 540, + 29 %) Platz 5 einnimmt.

⁽²²⁾ Die nationalen Statistiken enthalten folgende Zahlenangaben: 1 576 von 10 753 Antragstellern, d. h. weniger als 2011 (1 930 von 6 915); dagegen Anstieg der Neuantragsteller um 56 %: 9 177 im Jahr 2012 gegenüber 4 985 im Jahr 2011.

⁽²³⁾ Vollständige Daten siehe Anhänge C3 und C4.

⁽²⁴⁾ Es wird daran erinnert, dass in den Angaben zu den „Neuantragstellern“ keine Zahlen für AT, HU, PT und IT enthalten sind.

Die aus den Herkunftsländern eingehenden Anträge auf internationalen Schutz sind mitunter sehr ungleichmäßig in der EU verteilt. Einige Personenströme beschränken sich auf sehr wenige Mitgliedstaaten, andere fächern sich auf viele Mitgliedstaaten auf. So konzentrieren sich die Antragsteller aus den Ländern des *westlichen Balkans* und insbesondere aus *Serbien* auf eine kleine Zahl von Mitgliedstaaten, nämlich Deutschland, Schweden und Frankreich. In Deutschland und Frankreich stieg die Zahl der Bewerber aus Westbalkanländern 2012 stark an. In Schweden betrug die Zunahme 20 %. In Belgien dagegen ging diese Zahl nach einem sehr hohen Stand im Jahr 2011 wieder zurück. Luxemburg verzeichnete einen geringfügigen Anstieg gegenüber 2011, wobei die Zahl der Antragsteller aus dem westlichen Balkan weiterhin sehr hoch blieb.

Afghanistan wiederum nahm 2012 in 14 Mitgliedstaaten einen der ersten fünf Plätze ein, *Syrien* in 17 Mitgliedstaaten. Obwohl die meisten syrischen Anträge auf internationalen Schutz in Schweden und Deutschland gestellt wurden, vermeldeten auch die Mitgliedstaaten entlang der Migrationsroute an der Südostgrenze einen beträchtlichen (nach nationalen Maßstäben) Zustrom von Syrern (Bulgarien 436, Griechenland 275, Rumänien 256). Malta steht mit 147 Anträgen (Platz 3) für die zentrale Mittelmeerroute. In Spanien erreichte *Syrien* ebenfalls Platz 1 unter den Herkunftsländern (255).

Auch das Vorhandensein einer Diaspora kann Einfluss darauf haben, in welchem Mitgliedstaat der Antrag eingereicht wird. Beispielsweise konzentrieren sich die Anträge auf internationalen Schutz aus den Ländern am *Horn von Afrika*, insbesondere aus *Somalia*, auf eine begrenzte Anzahl von Mitgliedstaaten in Nordeuropa (Schweden, Dänemark, Finnland und die Niederlande), Mitteleuropa (Slowakei und Ungarn) und im Mittelmeerraum (Malta und Italien).

Zu beachten ist, dass auch Zuströme, die EU-weit gesehen weniger umfangreich sind (d. h. in der EU insgesamt nicht auf den vordersten fünf Plätzen rangieren), in einzelnen Mitgliedstaaten erhebliche Ausmaße annehmen können:

Georgien

Mit 10 850 Gesamtantragstellern (+ 53 %), darunter 9 715 Neuantragsteller (+ 61 %), rückte *Georgien* auf EU-Ebene von Platz 13 auf Platz 9 vor. Die georgischen Antragsteller verteilen sich auf sehr viele Mitgliedstaaten. Auf einem der ersten fünf Plätze sind sie in den Mitgliedstaaten an der Ostgrenze der EU zu finden (Platz 1 in Estland, Lettland und Litauen, auf Platz 2 in Polen (3 235), auf Platz 3 in der Slowakei (55) und Griechenland (895), auf Platz 8 in Frankreich (2 680), Platz 12 in Deutschland (1 430) und Platz 13 in Schweden (750). Auch in mehreren anderen Mitgliedstaaten sind sie präsent.

DR Kongo

Mit einem Anstieg auf 8 285 Antragsteller im Jahr 2012 (+ 32 % gegenüber 2011), darunter 7 380 Neuantragsteller, belegte die *DR Kongo* Platz 1 in Frankreich (5 645); weitere Zielländer in der EU sind Belgien (1 590), Deutschland (270) und das Vereinigte Königreich (245).

Nigeria

Im Jahr 2012 fiel *Nigeria* mit insgesamt 7 450 Antragstellern von Platz 8 auf Platz 14 auf EU-Ebene, ein Rückgang um 35 % gegenüber 2011 (11 470). Dazu ist zu sagen, dass zwar die Anzahl der neuen Antragsteller um fast 50 % sank (5 005 verglichen mit 10 630 im Jahr 2011), die Folgeanträge jedoch um 17 % (von 320 auf 375) anstiegen. *Nigeria* ist in Irland das Herkunftsland Nr. 1 (162). Im Vereinigten Königreich war es die Nr. 4 (1 455), in Italien (1 615) die Nr. 2 nach Pakistan, in Spanien (205) die Nr. 2 nach Syrien und in Frankreich (1 070) Nr. 17. Nigerianer stellten außerdem Anträge in Deutschland (965), Schweden (505), Österreich (400), Griechenland (265), Belgien (215), den Niederlanden (145), Dänemark (110), Finnland (100), Malta (70), Rumänien (35) und Portugal (30). Eine Besonderheit im Falle Nigerias ist der hohe Anteil weiblicher Antragsteller, was möglicherweise daran liegt, dass Nigeria zu den wichtigsten Herkunftsländern von Menschenhandelsopfern zählt.

Sri Lanka

Während des langen bewaffneten Konflikts vor einigen Jahren kam aus *Sri Lanka* ein bedeutender Zustrom an Antragstellern, von dem sehr viele Mitgliedstaaten betroffen waren. Im Jahr 2012 fiel das Land dann mit 7 330 Antragstellern (– 1 %) von Platz 12 auf Platz 15 zurück. In Frankreich (3 985) und im Vereinigten Königreich (2 160) belegt es jedoch noch immer Platz 3.

Bangladesch

Die Gesamtzahl der Antragsteller aus *Bangladesch* ist von 8 290 im Jahr 2011 auf 6 290 im Jahr 2012 und damit um fast ein Drittel zurückgegangen. Während die Zahl der Neuangestellter um 41 % abnahm, haben sich die Folgeanträge nahezu verdoppelt und stiegen von 665 auf 1 040. Die Antragsteller aus Bangladesch konzentrierten sich auf Frankreich (1 885), Griechenland (1 005, 2. Stelle nach den pakistanischen Antragstellern) und das Vereinigte Königreich (1 175). Nachdem Frankreich Bangladesch in die Liste der sicheren Herkunftsländer aufnahm, gingen die Zahlen stark zurück (mehr zu den sicheren Herkunftsländern siehe Abschnitt 3.2.5). Nach Erkenntnissen von Frontex, das Bangladescher beim Überschreiten der griechisch-türkischen Grenze aufgriff und befragte, waren einige von ihnen in Wirklichkeit aus Ländern der Arabischen Halbinsel angereist, nachdem ihre dortigen Arbeitsverträge geendet hatten ⁽²⁵⁾.

Côte d'Ivoire

Im Zusammenhang mit den Unruhen nach den Präsidentschaftswahlen und der Verhaftung des früheren Präsidenten Laurent Gbagbo stieg die Anzahl der Antragsteller aus *Côte d'Ivoire* 2011 um 200 % auf 5 365 Personen an. 2012 setzte dann ein rückläufiger Trend ein, und die Anzahl der Antragsteller sank um 51 % auf 2 645 Personen. Die meisten Ivorer reichten ihre Anträge in Frankreich (1030), Italien (630), Belgien (255), Griechenland (245) und Spanien (105) ein.

Mali

Erstaunlicherweise ging die Zahl der Neuangestellter in der EU insgesamt von 3 535 auf 1 540 (– 56 %) zurück, obwohl es zu massiven Vertreibungen kam, als der Norden von *Mali* durch Fundamentalistengruppen erobert wurde. Dies zeigt, dass sich nur ein sehr geringer Teil der Kriegsvertriebenen tatsächlich nach Europa begab. Traditionell emigrieren *Staatsangehörige Malis* auf der Suche nach Arbeit vor allem nach Frankreich, und ein kleiner Teil von ihnen sucht um internationalen Schutz nach, wobei oftmals weibliche Genitalverstümmelung oder Zwangsheirat als Grund angegeben werden. Ein beachtlicher Zustrom von 1 001 Maliern wurde 2011 in Italien verzeichnet 2011 ⁽²⁶⁾, und 785 Personen stellten dort 2012 einen Antrag. Die spanischen Behörden registrierten im Zeitraum November/Dezember 2012 eine rapide Zunahme der Anträge von Maliern (+ 82,35 %). In Frankreich lag die Zahl der Erstanträge aus Mali 2012 bei 965, wobei es im zweiten Halbjahr zu einem Anstieg von + 45 % kam. Einige Antragsteller aus Mali wählten den langen Weg zur Südostgrenze der EU und reichten ihre Anträge in Bulgarien ein ⁽²⁷⁾.

⁽²⁵⁾ Frontex, *FRAN Quarterly*, Ausgabe Nr. 2, April-Juni 2012, S. 22 (http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2012_.pdf), aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽²⁶⁾ UNHCR, *2011 Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Selected non-European Countries*, 27. März 2012 (<http://www.unhcr.org/4e9beaa19.pdf>), aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽²⁷⁾ Bulgarien verzeichnete einen neuen Trend bei den Profilen der Bewerber um internationalen Schutz. Viele Antragsteller, die in Bulgarien um internationalen Schutz nachsuchen, kommen inzwischen aus Algerien, Mali und Marokko. (Matrix zum Jahresbericht)

2.3. Asylentscheidungen

Wenn es um das Thema Asylentscheidungen geht, müssen zwei Faktoren getrennt voneinander betrachtet werden:

1. der Status, der von den Mitgliedstaaten in den einzelnen Verfahren zuerkannt wurde (Flüchtlingsstatus gemäß Genfer Konvention (GC), subsidiärer Schutzstatus (SP) – beides Formen des internationalen Schutzes, die im EU-Recht geregelt sind – oder Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen (HP) nach einzelstaatlichen Recht), und
2. die Anerkennungsrate der Anträge (Anteil der positiven Entscheidungen).

Im Jahr 2012 stieg die Zahl der erstinstanzlichen Entscheidungen, die von den EU-27-Staaten erlassen wurden, auf 260 425. Dies entsprach einer Gesamtsteigerung von 10 % im Vergleich zu 2011 (ungefähr 238 000 Entscheidungen). Die höchsten Zahlen verzeichneten FR (59 830) und DE (58 765), gefolgt von SE (31 570), BE (24 640), UK (21 890), AT (15 905) und IT (13 650).

First instance - Total decisions and positive decision rates in EU, 2012

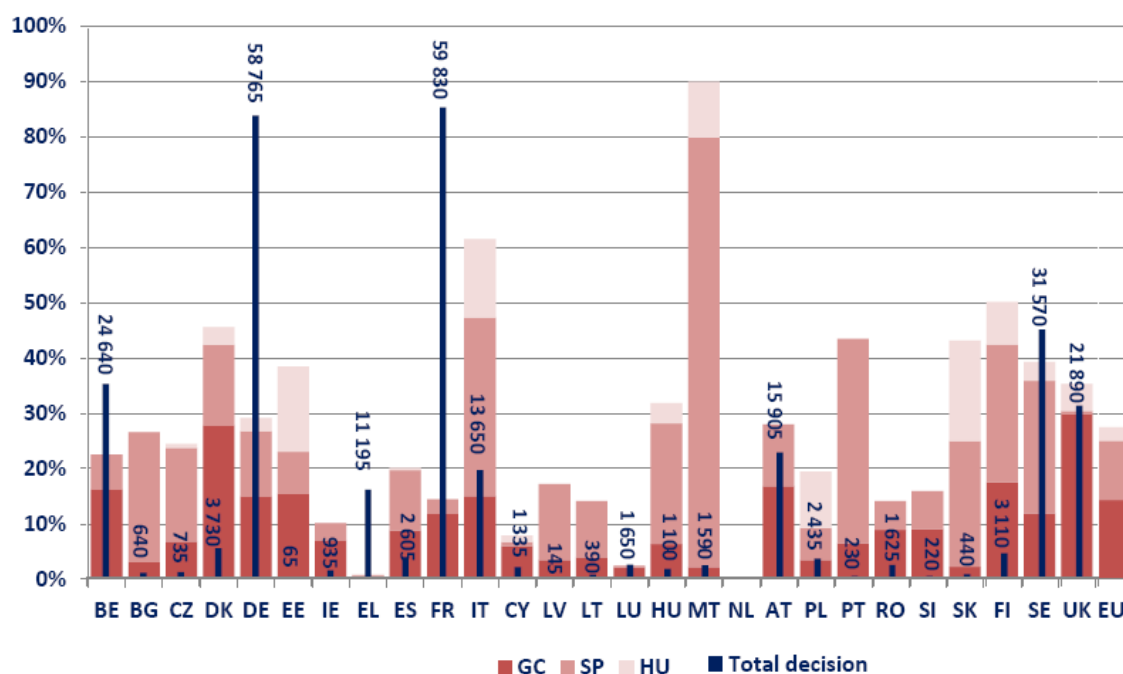


Abb. 5: Gesamtentscheidungen in erster Instanz 2012 und Anteil positiver Entscheidungen;
Quelle: Eurostat, aufgerufen am 8.5.2013. Keine Daten aus NL wegen Umstellung auf ein neues Informationssystem

GC – Genfer Konvention
SP – Subsidiärer Schutz
HU – Humanitär ⁽²⁸⁾

Die obige Grafik gibt Aufschluss über die Gesamtheit der in den Mitgliedstaaten getroffenen Entscheidungen, die Anerkennungsraten und die Art des zuerkannten Schutzes.

Der Anteil der Anerkennungen unterscheidet sich je nach Mitgliedstaat und nach Herkunftsland der Antragsteller. Das kann auf unterschiedliche Ansätze bei der Antragsbewertung oder unterschiedliche Strategien der Mitgliedstaaten zurückzuführen sein, ist aber auch in der Natur der einzelnen Anträge begründet. Selbst wenn die Mitgliedstaaten bei einer bestimmten Antragstellergruppe ein und denselben Ansatz verwenden würden, fiel die Anerkennungsrate unterschiedlich aus, wenn z. B. Staatsangehörige eines bestimmten Herkunftslandes Anträge unterschiedlicher Art stellen würden, denn schließlich muss jeder Antrag auf Einzelfallbasis beurteilt werden. Das offenkundigste Beispiel dafür wäre, dass Staatsangehörige ein und desselben Herkunftslands, jedoch mit

⁽²⁸⁾ Im Falle Estlands beziehen sich die Angaben zum humanitären Schutz nur auf Familienangehörige in Asylverfahren.

unterschiedlicher ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit, in unterschiedlichen Mitgliedstaaten internationalen Schutz beantragen. Beispielsweise könnten, wie im Weiteren noch genauer geschildert wird, in einem Mitgliedstaat zahlreiche Anträge von Afghanen eingehen, die einer verfolgten Minderheit angehören (oder aus einer als unsicher geltenden Region Afghanistans kommen), während in einem anderen Mitgliedstaat fast alle Anträge afghanischer Staatsangehöriger von Mitgliedern der ethnischen Mehrheit gestellt werden, die zudem aus einer verhältnismäßig sicheren Region Afghanistans kommen.

Vor diesem Hintergrund kann die vorstehende Abbildung, die den Anteil der positiven Entscheidungen zeigt, a) einen gewissen Eindruck von der fehlenden Korrelation zwischen den Anerkennungsraten und der absoluten Zahl der Anträge (Gesamtantragsteller) vermitteln und b) zur Verdeutlichung potenzieller Probleme beim Umgang mit bestimmten Antragstellergruppen beitragen.

Beispielsweise entfiel auf Malta 2012 der mit Abstand höchste Anteil positiver Entscheidungen in der EU (90 %). Das Land sah sich einer überwältigenden Flut von Anträgen auf internationalen Schutz von Staatsangehörigen Somalias, Eritreas und Syriens gegenüber, die sich aufgrund einer durchaus begründeten Furcht vor Verfolgung oder anderer massiver Menschenrechtsverletzungen gezwungen sahen, aus ihren Herkunftsländern zu fliehen. Obwohl die absolute Zahl der Entscheidungen (1 590) im europäischen Maßstab nach wie vor niedrig war, fiel sie in Malta mit seiner geringen Bevölkerungszahl stark ins Gewicht. Die Anerkennungsrate in Deutschland (29 %) entsprach etwa dem „Durchschnitt“ der EU-27-Mitgliedstaaten (28 %), doch wiesen die zu bewältigenden Zuströme oft starke Unterschiede auf, was z. B. für die Anträge aus Syrien und dem westlichen Balkan (insbesondere Serbien) gilt. Folglich ist äußerste Vorsicht angebracht, wenn Anerkennungsdaten für unterschiedliche Antragstellergruppen zusammengerechnet werden, denn diese können sehr unterschiedliche Merkmale aufweisen. Bei Anträgen von Syrern betrug die Anerkennungsrate 2012 mehr als 95 %; bei Anträgen von Staatsangehörigen der Westbalkanländer dagegen nur etwa 5 % (d. h. 95 % negative Entscheidungen). Der offensichtliche Grund für die hohen Anerkennungsdaten bei Syrern lag darin, dass die Mitgliedstaaten angesichts der Ausnahmesituation in Syrien in fast allen Fällen eine Schutzverpflichtung gegenüber syrischen Staatsangehörigen sahen (wenn auch unter Berufung auf unterschiedliche Rechtsinstrumente). Dagegen gewährten die vom Zustrom aus dem westlichen Balkan betroffenen Mitgliedstaaten im Allgemeinen keinen Schutz, da die Anträge überwiegend für unbegründet erachtet wurden. Würden diese beiden Anerkennungsdaten zusammengerechnet, ergäbe das eine Anerkennung von ungefähr 50 %, was über die Unterschiedlichkeit der beiden Antragstellergruppen hinwegtäuschen würde.

Sehr niedrige Anerkennungsdaten *können* auf Probleme mit der Anwendung des Asyl-Besitzstands der EU hindeuten, doch ist nicht unbedingt davon auszugehen. Damit ein solcher Schluss mit Sicherheit gezogen werden kann, bedarf es gründlicher Kenntnisse des Fallaufkommens in den betreffenden Mitgliedstaaten – bis hin zur Untersuchung von Einzelfällen. In Luxemburg beispielsweise muss die sehr niedrige Anerkennungsrate vor dem Hintergrund des sehr großen Zustroms aus den Westbalkanländern gesehen werden, aus denen die große Mehrheit der Anträge auf internationalen Schutz einging. Fast all diese Anträge werden für offenkundig unbegründet erachtet.

Im zweiten Teil des Berichts wird ausführlich behandelt, welche Strategien die Mitgliedstaaten anwenden und welche Herausforderungen bei der Anwendung des Besitzstands auf die sehr unterschiedlichen Antragstellergruppen auftreten.

2.3.1. Nutzung von Schutzregelungen

Wenn einem Schutzersuchen stattgegeben wird, wählen die Entscheidungsbehörden der Mitgliedstaaten die jeweils anwendbare Schutzregelung nach individueller Prüfung des Antrags sowie unter Berücksichtigung der Lage im Herkunftsland und des besonderen Profils des Antragstellers aus.

Aufschlussreich ist ein Blick auf die allgemeinen Zahlen: In den Mitgliedstaaten der EU-27 erhöhte sich 2012 der Anteil der positiven Entscheidungen, die unter Berufung auf die Genfer Konvention (GC) und auf Regelungen zum subsidiären Schutz (SP) ergingen. Die auf der GC beruhenden positiven Entscheidungen erreichten einen Anteil von 14 % (gegenüber 12 % im Jahr 2011) an allen erstinstanzlichen Entscheidungen, und die SP-Rate erhöhte sich auf 11 % (gegenüber 8 % im Jahr 2011). Rückläufig war dagegen die Nutzung einzelstaatlicher Regelungen zum Schutz aus humanitären Gründen (HP), die gegenüber 2011 um die Hälfte abnahm – die Gesamtrate betrug nur noch 2 % (gegenüber 4 % im Jahr 2011).

First Instance Decision Overview in EU, 2012 - 2011					
	2012		2011		2012/2011 Decisions
	Decisions	Rate (%)	Decisions	Rate (%)	
Geneva Convention Status <i>standard deviation</i>	37 335	14% 7%	29 035	12% 7%	29%
Subsidiary Protection <i>standard deviation</i>	27 960	11% 16%	19 975	8% 13%	40%
Temporary Protection	-	-	-	-	
Humanitarian Protection <i>standard deviation</i>	6 415	2% 6%	10 550	4% 5%	-39%
Total Positive Decisions	71 700	28%	59 560	25%	20%
Rejected Decision <i>standard deviation</i>	188 715	72% 19%	178 420	75% 16%	6%
Total Decisions	260 425		237 980		9%

Tabelle 1: Überblick über erstinstanzliche Entscheidungen in der EU 2011-2012;
Quelle: Eurostat, aufgerufen am 14.5.2013

Die Angaben zur Standardabweichung zwischen den Mitgliedstaaten beim Rückgriff auf die Genfer Konvention und auf subsidiären Schutz legen nahe, dass die länderspezifischen Abweichungen bei der Nutzung von Schutzregelungen im Falle der Genfer Konvention deutlich geringer sind als beim subsidiären Schutz. Das mag daran liegen, dass die Kriterien für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus nicht so unterschiedlich interpretiert werden wie die Kriterien für die Gewährung von subsidiärem Schutz. Betrachtet man die zehn führenden Herkunftsländer, bei denen die Mitgliedstaaten sämtliche verfügbare Regelungen anwenden, so erhält man eine gewisse Bestätigung dieser Analyse.

Geneva Convention / Positive Decisions (%) in EU-27, 2012
Top 10 Countries of origin (with > 100 positive decisions)



Abb. 6: Genfer Konvention insgesamt/Positive Entscheidungen (%) in der EU-27, 2012 – Führende 10 Herkunftsländer (mit > 100 positiven Entscheidungen); *Quelle: Eurostat, aufgerufen am 14.5.2013*

**Subsidiary Protection/ Positive Decisions (%) in EU-27, 2012
Top 10 Countries of origin (with > 100 positive decisions)**

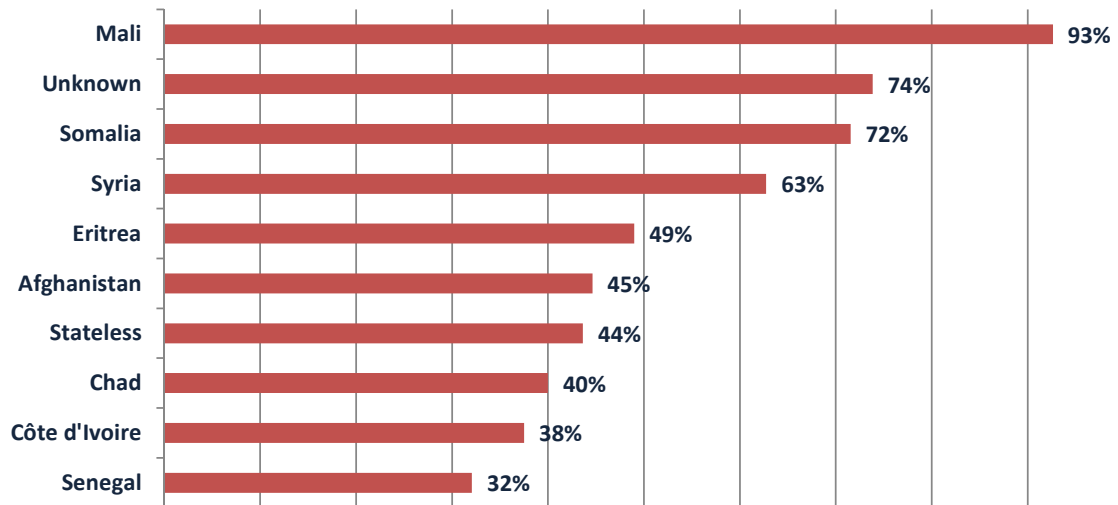


Abb. 7: Subsidiärer Schutz insgesamt/Positive Entscheidungen (%) in der EU-27, 2012 – Führende 10 Herkunftsländer (mit > 100 positiven Entscheidungen); Quelle: Eurostat, aufgerufen am 14.5.2013

Wie die vorstehenden Balkendiagramme zeigen, greifen die EU-Mitgliedstaaten auf die Genfer Konvention meist in „klassischen“ Fällen von individueller Verfolgung durch ein gewaltbereites Regime zurück, während subsidiärer Schutz hauptsächlich gewährt wird, wenn die Lage im Herkunftsland von Unsicherheit oder allgemeiner Gewalt geprägt ist. Was die Kriterien für die Gewährung von humanitärem Schutz angeht, so kann (auch angesichts der Heterogenität der einschlägigen nationalen Regelungen) nicht einmal eine vorläufige Schlussfolgerung gezogen werden, ohne zuvor eine eingehendere Untersuchung vorzunehmen. Hinzu kommt, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansätze hinsichtlich der Meldung humanitärer Entscheidungen an Eurostat verfolgen, weil einige von ihnen diese Entscheidungen nicht im Rahmen des Asylverfahrens treffen.

**Humanitarian Status/ Positive Decisions (%) in EU-27, 2012
Top 10 Countries of origin (with > 100 positive decisions)**

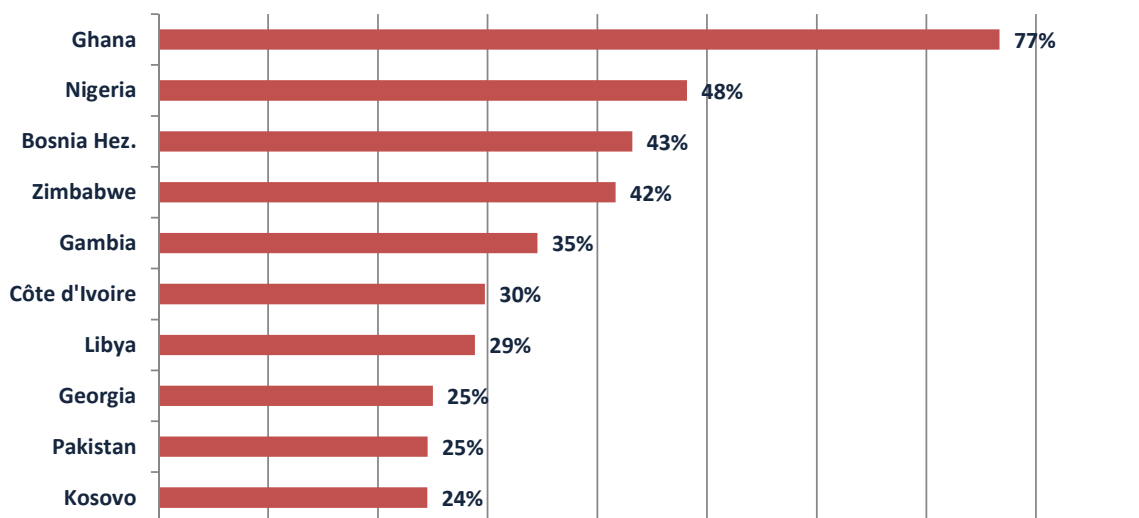


Abb. 8: Humanitärer Status insgesamt/Positive Entscheidungen (%) in der EU-27, 2012 – Führende 10 Herkunftsländer (mit > 100 positiven Entscheidungen); Quelle: Eurostat, aufgerufen am 14.5.2013

2.3.2. Anerkennungsraten

Die Gesamtanerkennungsrate (für alle Arten von Schutzstatus, d. h. GC-, SP- und HU-Entscheidungen zusammengefasst) *in der ersten Instanz* stieg in der EU von 25 % im Jahr 2011 auf 28 % im Jahr 2012, doch verbirgt sich hinter diesen vermeintlich ähnlichen Zahlenwerten ein sehr unterschiedliches Herangehen bei den unterschiedlichen Antragstellergruppen. Dies zeigt bereits ein Blick auf die Anerkennungsraten bei den zehn wichtigsten Antragstellergruppen (in absoluten Zahlen) im Jahr 2012.

Recognition rate in EU-27 Top 10 Countries of origin

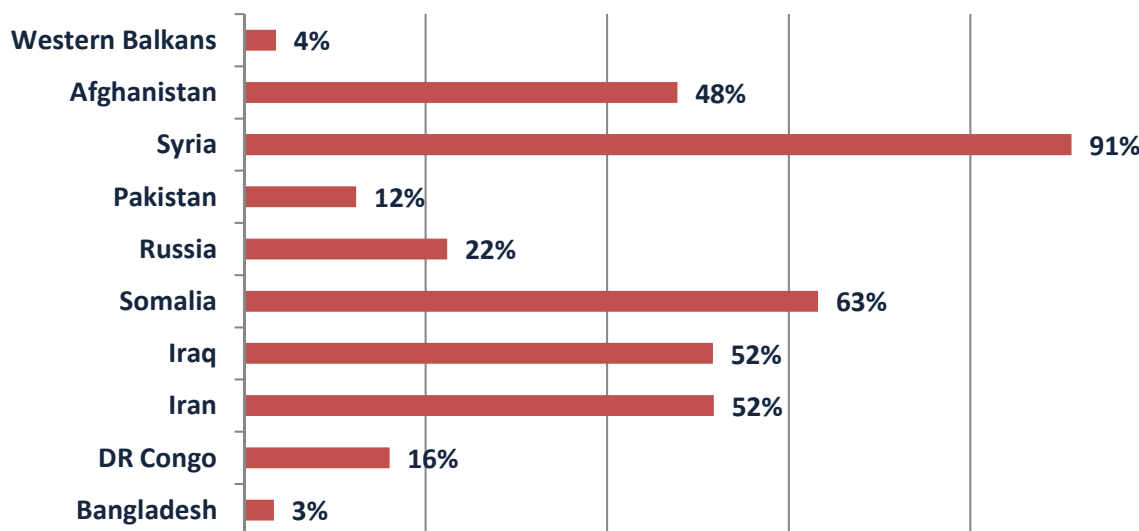


Abb. 9: Anerkennungsrate in der EU-27 – Führende 10 Herkunftsländer; *Quelle: Eurostat, aufgerufen am 14.5.2013*

Von den absoluten Zahlen abgesehen, entfielen die höchsten Anerkennungsraten in den EU-Ländern auf die folgenden Herkunftsländer:

Recognition rate in EU -27, 2012 Top 10 Countries of origin (countries of origin with a total of decision >100)

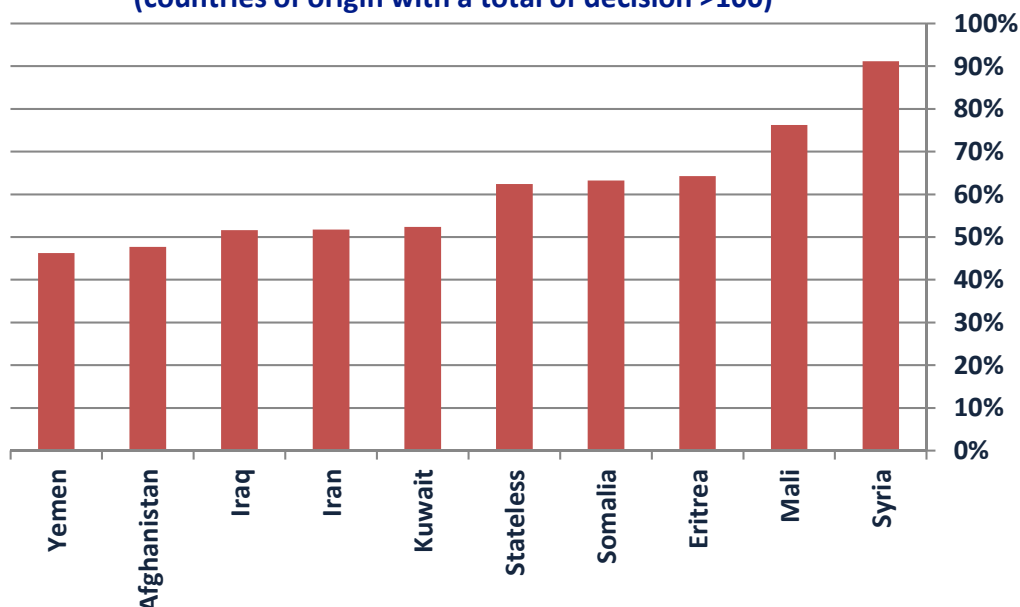


Abb. 10: Gesamtanerkennungsrate in der EU-27, 2012 – Führende 10 Herkunftsländer (Herkunftsländer mit insgesamt >100 Entscheidungen); *Quelle: Eurostat, aufgerufen am 14.5.2013*

Die niedrigsten Anerkennungsraten entfielen auf folgende Herkunftsländer:

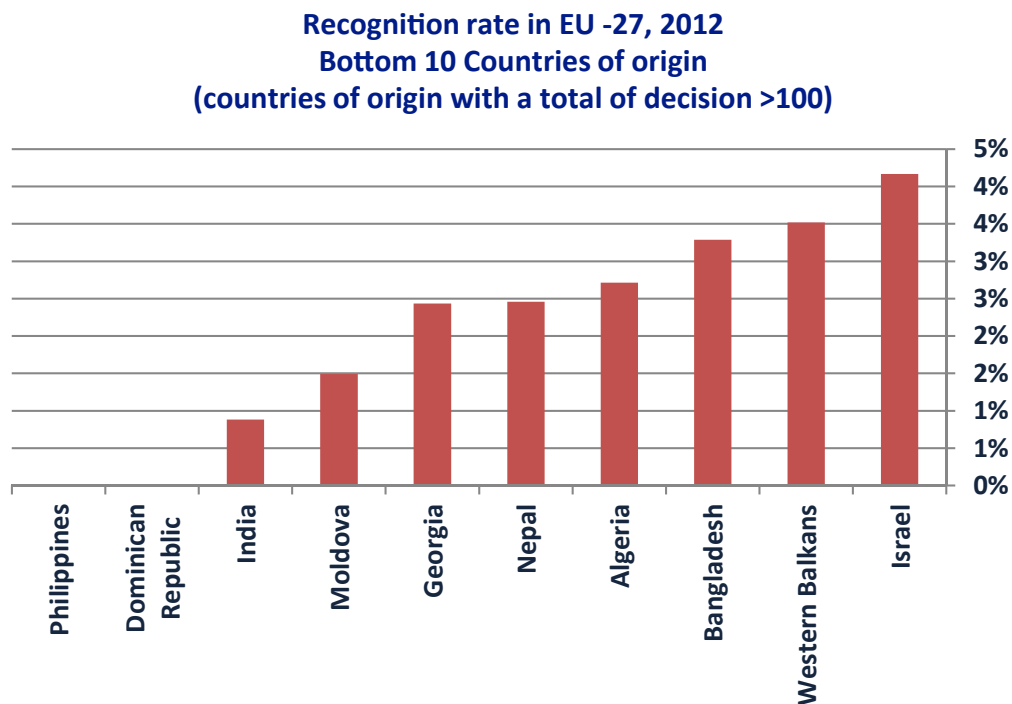


Abb. 11: Anerkennungsrate in der EU-27, 2012 – Letzte 10 Herkunftsländer (Herkunftsländer mit insgesamt >100 Entscheidungen); Quelle: Eurostat, aufgerufen am 14.5.2013

Analysebedürftig ist auch der Zusammenhang zwischen der Anerkennungsrate und der Art des gewährten Status. Auch hier wären vereinfachte Schlussfolgerungen fehl am Platze. Um noch einmal auf das Beispiel Maltas zurückzukommen (siehe Abbildung zu den positiven Gesamtentscheidungen am Anfang von Abschnitt 2.3): Hier wurden nahezu 100 % der positiven Entscheidungen nach der Regelung für subsidiären Schutz getroffen. Im Vereinigten Königreich (mit einer Gesamtanerkennungsrate von 35 %, jedoch sehr unterschiedlichen Antragstellergruppen) erfolgten fast 100 % der positiven Schutzentscheidungen auf der Grundlage der Genfer Konvention.

2.3.3. Entscheidungen zweiter und höherer Instanz

Zu betrachten sind nicht zuletzt auch die Entscheidungen in zweiter oder höherer Instanz, die nach Berufung gegen erstinstanzliche Entscheidungen ⁽²⁹⁾ ergingen. Die einzigen verfügbaren Daten dazu wurden im Rahmen des Eurostat-Indikators „endgültige Entscheidungen“ eingeholt ⁽³⁰⁾. Im Jahr 2012 erhöhte sich die Gesamtzahl der endgültigen Entscheidungen auf 130 725, d. h. um 2 % gegenüber 2011 (128 010). Ein Vergleich mit der Anzahl der 2012 ergangenen Entscheidungen (gut 260 000) ergibt, dass Berufung gegen etwa 50 % aller erstinstanzlichen Entscheidungen eingelegt wurde ⁽³¹⁾. In 24 995 Fällen (19 %) führte dies dazu, dass irgendeine Art von Schutz zuerkannt oder eine Überprüfung der erstinstanzlichen Entscheidung angeordnet wurde. Ebenso wie bei den erstinstanzlichen Entscheidungen sind auch hier deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten festzustellen. Einige höhere Instanzen gaben mehr als 50 % der Berufungen gegen erstinstanzliche Entscheidungen statt, andere wiesen fast alle zurück.

⁽²⁹⁾ Die Berufungen betreffen nicht unbedingt nur negative Entscheidungen. Es kommt auch vor, dass Antragsteller gegen die Zuerkennung eines „niedrigeren“ Status als des Flüchtlingsstatus nach der Genfer Konvention Widerspruch einlegen.

⁽³⁰⁾ Definition der endgültigen Entscheidung nach Art. 4 der Eurostat-Leitlinien: Entscheidungen von Verwaltungseinrichtungen oder Gerichten im Rechtsmittelverfahren (Berufungen oder Überprüfungen), bei denen alle Einspruchsmöglichkeiten ausgeschöpft wurden. Bei der jeweiligen „letzten Instanz“ kann es sich entsprechend den nationalen Rechtsvorschriften und Verwaltungsverfahren um eine Entscheidung des höchsten nationalen Gerichts handeln. Es ist jedoch nicht beabsichtigt, in der Asylstatistik seltene oder Ausnahmefälle zu erfassen, die von den obersten Gerichten entschieden werden. Das bedeutet, dass sich die Statistik auf die tatsächlich „endgültige Entscheidung“ in der Mehrzahl der Fälle beziehen sollte – d. h., alle normalen Einspruchsmöglichkeiten wurden ausgeschöpft.

⁽³¹⁾ Eine solche Analyse ist nur unter mehreren Vorbehalten möglich – grundsätzlich gilt es als unwahrscheinlich, dass ein größerer Teil der 2012 ergangenen Endentscheidungen erstinstanzliche Anträge betrifft, die ebenfalls 2012 gestellt wurden. Da die Anzahl der Anträge 2011 jedoch 128 000 betrug, was 98,5 % der Gesamtzahl von 2012 entsprach, können wir unterstellen, dass unsere Berechnung gar nicht so falsch sein dürfte (wenn davon ausgegangen wird, dass die große Mehrzahl der Anträge innerhalb von zwei Jahren entschieden wird).

Die vollständigen Daten zu den letztinstanzlichen Entscheidungen in den Jahren 2011 und 2012 sind den Anhängen C.8 und C.9 zu entnehmen.

Final recognition rates - Selected Countries of origin, EU - 2012

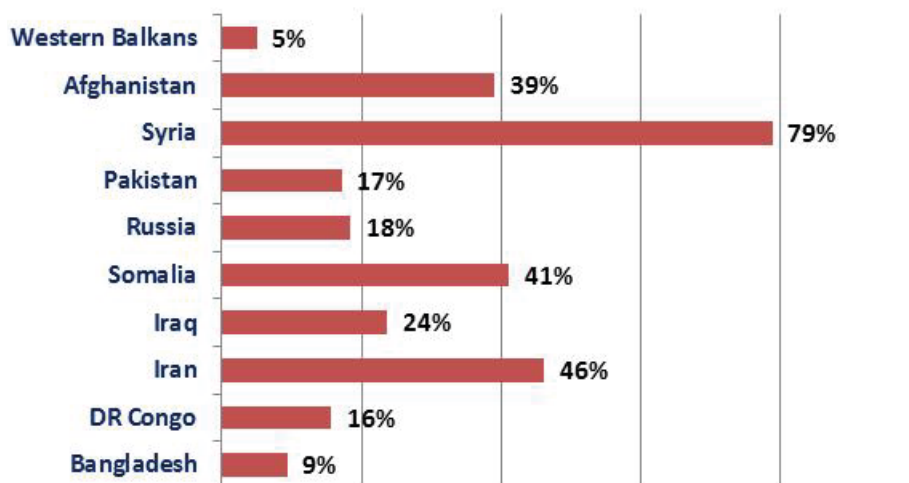


Abb. 12: Anerkennungsrate bei endgültigen Entscheidungen – Ausgewählte Herkunftsländer, EU 2012;
Quelle: Eurostat, aufgerufen am 17.5.2013

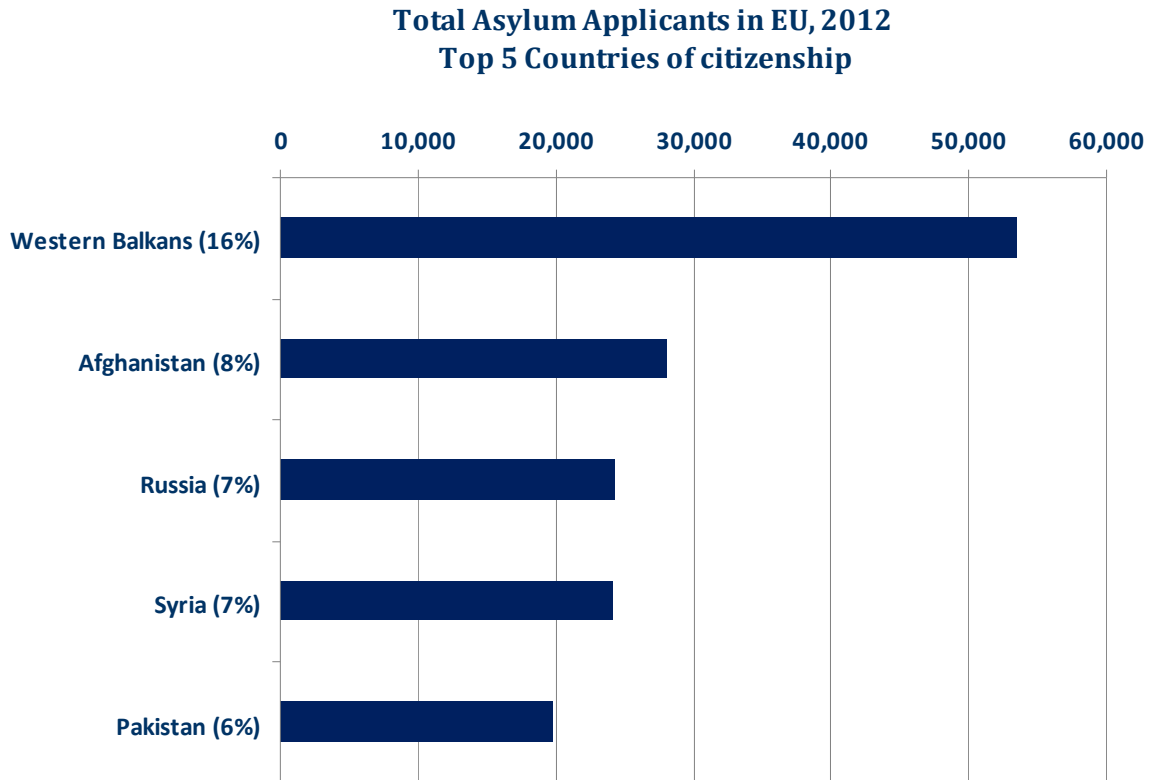
Außerdem zeigt die nachstehende Tabelle, dass die zweitinstanzlichen Gerichte Anträge von Staatsangehörigen verschiedener Herkunftsländer in der Tendenz sehr unterschiedlich beschieden.

Final positive decision rates in EU-27 MS, 2012 - Selected countries of origin															
	Syria	Eritrea	Iran	Mali	Somalia	Afghanistan	Sri Lanka	Iraq	Nigeria	Russia	WB	Pakistan	DR Congo	Bangladesh	
EU 27 MS	79%	52%	46%	43%	41%	39%	33%	24%	20%	18%	5%	17%	16%	9%	
Belgium		0%	0%	0%	6%	0%	0%	2%	0%	2%	1%	0%	1%	0%	
Bulgaria	100%		100%					100%							
Czech Republ	50%							0%	0%	0%	0%	0%	0%		
Denmark	49%	100%	52%		0%	22%	0%	9%	0%	20%	0%	0%	0%	0%	
Germany	89%	71%	59%	0%	75%	54%	38%	18%	12%	17%	1%	24%	26%	4%	
Estonia															
Ireland	0%		0%		33%	0%		0%	0%	100%	0%	0%	13%	0%	
Greece	29%		62%		0%	41%	0%	59%	13%	0%	20%	2%	100%	6%	
Spain															
France	90%	53%	44%	43%	63%	64%	25%	37%	11%	32%	17%	7%	14%	10%	
Italy		100%		69%	100%	100%	0%		66%		33%	59%		50%	
Cyprus	0%		6%	0%		0%	0%	17%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Latvia			100%							0%			0%		
Lithuania						0%				0%					
Luxembourg											1%				
Hungary	67%		25%		0%	47%	0%	50%	0%		29%	0%	0%	0%	
Malta		25%		0%	33%			0%	4%			0%		0%	
Netherlands															
Austria	77%	100%	65%	0%	41%	45%	0%	9%	4%	19%	3%	1%	100%	6%	
Poland			0%			0%			0%	10%		0%			
Portugal									0%				0%		
Romania	68%	100%	43%		40%	24%	0%	45%	0%		0%	0%	100%	0%	
Slovenia						0%			0%		0%				
Slovakia			0%			25%					0%				
Finland	100%		88%		89%	93%	100%	88%	100%	62%			100%		
Sweden	80%	35%	28%	0%	17%	17%	0%	23%	6%	13%	5%	15%	29%	8%	
United Kingd	78%	62%	48%	0%	73%	50%	51%	51%	35%	57%	61%	26%	65%	12%	

Tabelle 2: Anteil endgültiger positiver Entscheidungen in den EU-27-Mitgliedstaaten, 2012 – Ausgewählte Herkunftsländer; Quelle: Eurostat, aufgerufen am 17.5.2013

2.4. Reaktionen der Mitgliedstaaten auf besonders starke Zuströme

Ein allgemeiner Bericht bietet keine Möglichkeit für eine eingehende vergleichende Analyse von verwendeten Schutzregelungen und Anerkennungsraten für vergleichbare Zuströme (sofern überhaupt feststellbar). Daher soll im Folgenden versucht werden, die obigen Feststellungen anhand dreier wichtiger, jedoch höchst unterschiedlicher Antragstellergruppen – Staatsangehörige Afghanistans, Syriens und der Westbalkanländer – zu untermauern. Die Bewerber aus den Westbalkanländern, Afghanistan und Syrien machten 2012 die drei zahlenstärksten Gruppen (Gesamtbewerber) in der EU aus ⁽³²⁾.



**Abb. 13: Führende fünf Herkunftsländer von Bewerbern um internationalen Schutz, 2012;
Quelle: Eurostat, aufgerufen am 8.5.2013**

2.4.1. Afghanistan

Afghanistan steht in Bezug auf die Zahl der Gesamtantragsteller auf EU-Ebene an der Spitze der Herkunftsländer (als einzelnes Land). Wie schon der vorangegangenen Ausgabe dieses Berichts (*EASO-Jahresbericht 2011*) zu entnehmen war, rangiert es bereits seit mehreren Jahren unter den ersten fünf Herkunftsländern von Schutzantragstellern in der EU, und die Anträge betreffen sehr viele Mitgliedstaaten. Die Schwierigkeiten, die die Beurteilung der Anträge aufgrund der fragilen Sicherheitslage bereitete, gaben den Asylbehörden in den Mitgliedstaaten im Jahr 2012 nach wie vor Anlass zur Besorgnis.

⁽³²⁾ Unter dem Begriff „Westbalkan“ werden Anträge von Staatsangehörigen Albanien, Serbiens, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, des Kosovo, Montenegros sowie Bosniens und Herzegowinas erfasst.

Afghanistan war Gegenstand des ersten Herkunftsländerinformationsberichts, den das EASO gemäß Artikel 4 Buchstabe b seiner Gründungsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen – im Weiteren „EASO-Verordnung“) verfasste. Der erste Bericht „COI Report Afghanistan: Taliban Strategies – Recruitment“ (COI-Bericht Afghanistan: Rekrutierungsstrategien der Taliban) wurde am 10. Juli 2012 veröffentlicht; ein zweiter Bericht mit dem Titel „COI Report Afghanistan: Insurgent strategies – Intimidation and targeted violence against Afghans“ (COI-Bericht Afghanistan: Strategien der Aufständischen – Einschüchterung und gezielte Gewalt gegen Afghanen) wurde im November 2012 fertiggestellt und im Dezember 2012 veröffentlicht. Beide sollen die Fallbearbeiter bei der Beurteilung einschlägiger Fälle unterstützen, indem sie ihnen umfassende und gesicherte Informationen an die Hand geben, die nach strikten methodischen Regeln erhoben, verifiziert und geprüft wurden (siehe „EASO COI Report Methodology“, veröffentlicht im Juli 2012).

Am 8./9. November 2012 veranstaltete das EASO in Malta eine Internationale Konferenz zum Thema „Afghanistan – Herkunftsländerinformation und mehr“, auf der Fallbearbeiter und COI-Forscher von den Asylbehörden der Mitgliedstaaten, Richter für Flüchtlingsrecht, Vertreter von internationalen Organisationen (UNO, UNHCR, IOM) und Nichtregierungsorganisationen sowie Akademiker Meinungen austauschen und voneinander lernen konnten.

Die Berichte und die Konferenz förderten nicht nur die Verbreitung qualitativ hochwertiger Informationen über die Herkunftsländer. Sie zielten auch auf einen Harmonisierungseffekt ab, der dazu beitragen soll, die im Jahresbericht 2011 des EASO hervorgehobenen mitgliedstaatlichen Unterschiede im Anteil der positiven bzw. negativen Entscheidungen zu Anträgen afghanischer Staatsangehöriger abzubauen.

Abgesehen von den in den beiden EASO-Berichten behandelten Problemen gehörten nach Angabe der Mitgliedstaaten auch religiös motivierte Verfolgung (religiöse Minderheiten, Konvertierung) und geschlechtsspezifische Verfolgung (Zwangsheiraten, „Ehrenverbrechen“) zu den Gründen, aus denen Afghanen aus ihrem Land geflohen waren (bzw. nicht zurückkehren konnten oder wollten).

Mehrere Mitgliedstaaten äußerten Besorgnis über die hohe Zahl unbegleiteter Minderjähriger aus Afghanistan (in Österreich wurden 1 081 unbegleitete minderjährige Antragsteller aus Afghanistan registriert, dies entspricht 66 % aller dort bearbeiteten Fälle von unbegleiteten Minderjährigen). In Schweden belief sich die Zahl der unbegleiteten Minderjährigen aus Afghanistan auf 1 940 (54 % der Gesamtzahl unbegleiteter Minderjähriger) und in Belgien auf 438 (43 % der Gesamtzahl).

Eine zusätzliche Besonderheit im Falle Afghanistans ist der zunehmende Anteil von Folgeanträgen. Mit 2 010 Bewerbern, die 2012 einen Folgeantrag einreichten (gegenüber 1 325 im Jahr 2011) hat sich dieser Anteil um 52 % erhöht, wogegen die Zahl der Neuantragsteller 11 % niedriger war als 2011. Dieses Phänomen deutet darauf hin, dass ein erheblicher Teil der Afghanen, die in den Jahren zuvor nicht als schutzwürdig anerkannt worden waren, das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten nicht verlassen hatte.

2.4.2. Syrien

Die Zahl der aus Syrien stammenden Bewerber um internationalen Schutz erlebte 2012 einen drastischen Anstieg um 206 %. Mit 24 110 Antragstellern rückte das Land auf Rang 3 nach Afghanistan und Russland (von Platz 11 im Jahr 2011). Bei den Neuantragstellern (20 430), deren Zahl eine bessere Vorstellung von der aktuellen Antragssituation in der EU vermittelt, steht es jedoch an erster Stelle. Der Anteil der Folgeanträge (2 230) ist relativ gering – oft ein typisches Anzeichen dafür, dass ein Schutzbedarf erst vor kurzer Zeit entstanden ist⁽³³⁾.

Das Tempo, in dem der Zustrom syrischer Antragsteller im Zuge der Ausweitung des Bürgerkrieges zunahm, rief in der EU und insbesondere in den am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten – Deutschland und Schweden – große Besorgnis hervor. Probleme hatten auch die Mitgliedstaaten an den südöstlichen Außengrenzen, die in größerer geografischer Nähe zu Syrien liegen und bereits für andere Migrantenströme das Haupteingangstor zur

⁽³³⁾ Derzeit gibt es keine spezielle Datenerfassung zu Folgeanträgen auf EU-Ebene. Ihre Anzahl wird daher ermittelt, indem die in der Eurostat-Datenbank erfasste Zahl der „Neuantragsteller“ von der der „Gesamtantragsteller“ abgezogen wird. Hier ist jedoch zu bedenken, dass Antragsteller, die in ein und demselben Jahr mehr als einen Folgeantrag stellen, in dieser statistischen Erhebung unter Umständen doppelt gezählt werden. Das EASO hat vor, im Rahmen seiner Maßnahmen im Frühwarnbereich mit einer speziellen Datenerfassung zum Thema Folgeanträge zu beginnen.

EU darstellen. Ende 2012 ging jedoch die Zahl der syrischen Schutzersuchen in der EU stark zurück auf den Stand von Mitte Juli, obwohl sie in der Region selbst exponentiell in die Höhe schnellte. Wie bereits dargelegt, war dieser plötzliche Anstieg und anschließende Rückgang der in der EU gestellten Anträge wohl hauptsächlich auf den großen Anteil von Vor-Ort-Anträgen zurückzuführen, die angesichts der Verschlimmerung der Krise gestellt wurden ⁽³⁴⁾. Eine Rolle spielte auch die Verschärfung der Grenzkontrollen an der Landgrenze zwischen Türkei und Griechenland.

Total Syrian Asylum Applicants in EU by MS, 2011-2012

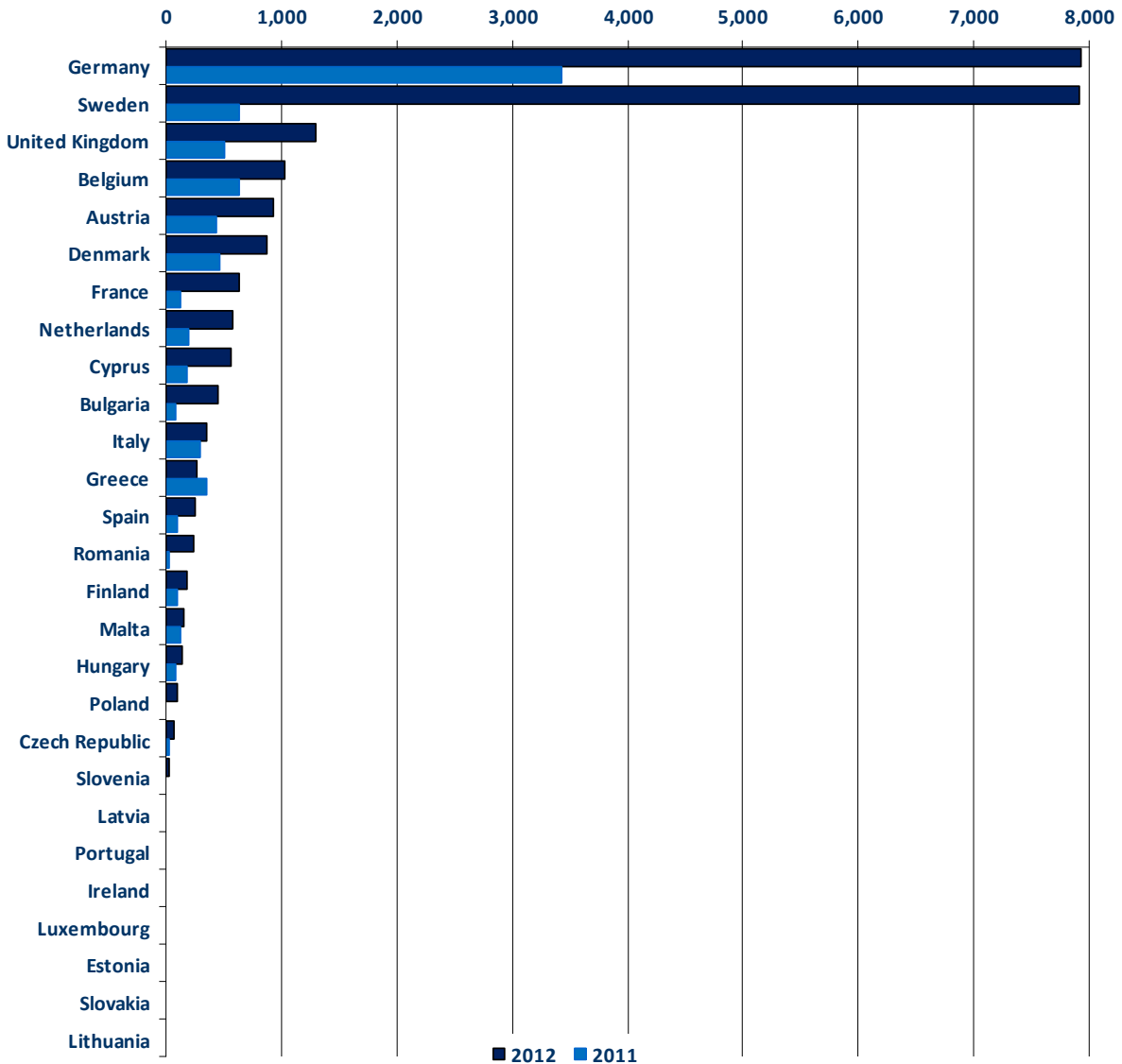


Abb. 14: Syrische Antragsteller in den EU-Mitgliedstaaten; Quelle: Eurostat, aufgerufen am 8.5.2013

Im Gegensatz zu den Afghanen reisen viele syrische Antragsteller mitsamt ihren Familien in die EU ein. Die Folge sind ein hoher Anteil begleiteter Minderjähriger ⁽³⁵⁾, eine ausgewogenere Geschlechterverteilung und, sollte der Zustrom in gleicher Stärke andauern, größere Probleme bei der Bereitstellung angemessener Aufnahmebedingungen gemäß den Bestimmungen der Richtlinie 2003/9/EG des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten ⁽³⁶⁾ (im Weiteren „Richtlinie über Aufnahmebedingungen“), weil die nationalen Aufnahmesysteme häufig auf Einzelpersonen besser eingestellt sind als auf Familien. Mitgliedstaaten wie Zypern haben in dieser Hinsicht Bedenken laut werden lassen (siehe 3.2.1.5).

⁽³⁴⁾ Grundlage: Angaben der Mitgliedstaaten auf dem EASO-Treffen zur praktischen Zusammenarbeit in Sachen Syrien im März 2013.

⁽³⁵⁾ Dies erklärt vielleicht die Unterschiede zwischen den Zahlen, die der UNHCR in „Level and Trends in Industrialised countries, 2012“ veröffentlichte, und den im vorliegenden Bericht verwendeten Zahlenangaben.

⁽³⁶⁾ Richtlinie 2003/9/EG des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:DE:PDF>), aufgerufen am 27. Mai 2013.

Die Mitgliedstaaten reagierten auf den wachsenden Zustrom syrischer Antragsteller in drei Etappen, die – wenn auch mit einiger Verzögerung – eng mit der Entwicklung der Lage im Land in Zusammenhang standen:

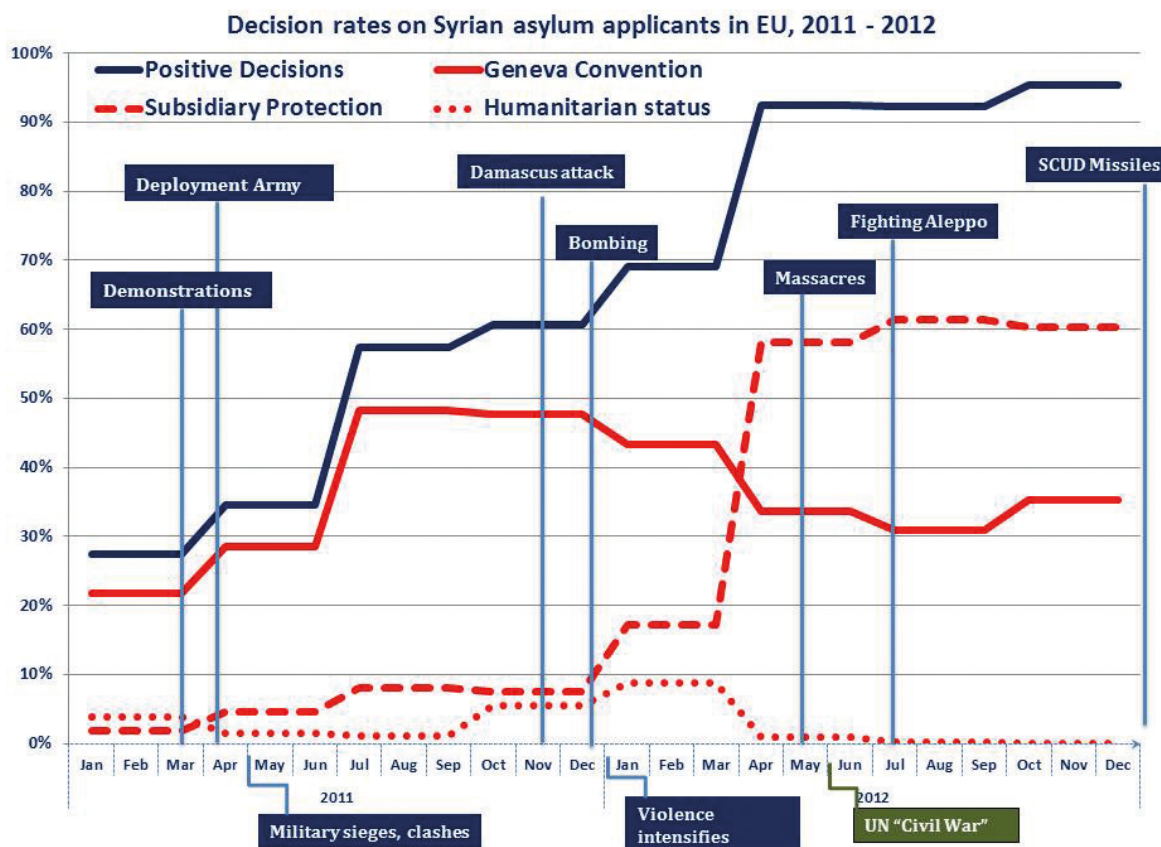


Abb. 15: Entscheidungsraten bei syrischen Bewerbern um internationalen Schutz in der EU 2011-2012; Quelle: Eurostat, aufgerufen am 14.5.2013. Keine Daten aus NL wegen Umstellung auf ein neues Informationssystem

Die vorstehende grafische Darstellung verdeutlicht folgende Phasen:

- Eine erste Reaktion (Januar bis November 2011) zu der Zeit, als der Aufstand noch die Form friedlicher Massendemonstrationen hatte und die Antragsteller auf persönliche Verfolgung durch die Sicherheitskräfte verwiesen, war die Zunahme der Entscheidungen über die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus im Sinne der Genfer Konvention von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.
- Ein zweiter Schritt (Juli 2011 – März 2012) bestand angesichts der zunehmend instabilen und unsicheren Lage darin, die Bearbeitung der Anträge „einzufrieren“, bis die Situation klarer wäre. In dieser Phase des „Einfrierens“ bearbeiteten mehrere Mitgliedstaaten nur eindeutig begründete Anträge, was zum Teil den hohen Anteil von Zuerkennungen des Genfer Flüchtlingsstatus erklärt.
- Eine dritte Phase (ab April 2012) begann, als die Situation in einen Bürgerkrieg umschlug: Aufgrund der andauernden Kämpfe zwischen Militär und Aufständischen wurden viele Antragsteller gemäß Artikel 15 der Anerkennungsrichtlinie anerkannt, obwohl die Mitgliedstaaten auch weiterhin in entsprechenden Fällen den Genfer Flüchtlingsstatus zuerkannten.

Die Gesamtzahl der in den Mitgliedstaaten ergangenen Entscheidungen hatte unmittelbaren Einfluss auf den Bestand an syrischen Fällen, die jeweils am Ende des Monats noch offen waren. Nach den Bombenangriffen auf Damaskus im Dezember 2011 ging dieser Bestand zurück; nach den Massakern im Mai 2012 vergrößerte er sich. Ende November 2012 gab es 60 % mehr offene Fälle als Ende Mai 2012. Die Zunahme offener Fälle hängt eindeutig damit zusammen, dass viele Mitgliedstaaten zunächst mit einem zeitweiligen Einfrieren der Bearbeitung im Asylverfahren reagierten.

Die vorstehenden grafischen Darstellungen für die EU-Ebene vermitteln zwar einen Eindruck davon, wie das GEAS insgesamt dem Zustrom aus Syrien begegnete, täuschen jedoch über die Unterschiede zwischen den

Mitgliedstaaten hinweg. Viele Mitgliedstaaten legten die Anträge vorübergehend „auf Eis“ oder erteilten den Antragstellern vor allem subsidiären Schutz. Schweden und Deutschland gewährten hauptsächlich subsidiären Schutz nach Artikel 15 Buchstabe b anstatt nach Buchstabe c der Anerkennungsrichtlinie. Festzustellen ist ferner, dass ein großer Teil der syrischen Antragsteller in Deutschland der Volksgruppe der Kurden angehört, was möglicherweise mit der bereits bestehenden Diaspora in diesem Mitgliedstaat zusammenhängt ⁽³⁷⁾.

Andere Mitgliedstaaten unternahmen den Versuch, Alternativlösungen in dem Sinne anzubieten, dass syrische Staatsangehörige ihre Aufenthaltserlaubnis legal verlängern lassen konnten, ohne das Asylverfahren durchlaufen zu müssen. Beispielsweise wurden im Vereinigten Königreich, wo *Syrien* bei den Herkunftsländern Platz 4 einnahm, bestimmte Regelungen für rechtmäßig aufhältige Syrer eingeführt, die ihnen mehr Flexibilität bei der Aufenthaltsverlängerung (z. B. als Student) oder beim Wechsel der Einwanderungsform (z. B. von Besucher zu Student) zugestehen.

Als Erklärung für die Konzentration der syrischen Antragsteller in einigen wenigen Mitgliedstaaten kommen sowohl die Unterschiede in der nationalen Entscheidungsfindung als auch das Bestehen einer etablierten syrischen Gemeinschaft in den betreffenden Ländern in Frage. Ein Leitfaden für Mitgliedstaaten, die sich in einer solchen Situation befinden, ist oft hilfreich, um eine bessere Harmonisierung der Ansätze zu erreichen ⁽³⁸⁾. Der UNHCR legte im Dezember 2012 eine aktuelle Fassung seines Positionspapiers zu *Syrien* vor ⁽³⁹⁾.

Seit August 2012 baut die Europäische Kommission ein Netzwerk von einschlägigen EU-Agenturen und Interessenträgern (SY NET) auf, um die Entwicklungen vor Ort wie auch die Situation an der Grenze und innerhalb der europaweiten Asylsysteme besser verfolgen zu können. Dieses Netz trug dazu erfolgreich dazu bei, dass die EU-Institutionen bei Bedarf rasch Maßnahmen ergreifen konnten, und ermöglichte unter anderem das Zustandekommen des EASO-Workshops zur praktischen Zusammenarbeit im August 2012.

Auf Ersuchen des Rates Justiz und Inneres (JI) ⁽⁴⁰⁾ erarbeitet die Kommission derzeit ein regionales Schutzprogramm (RPP), um in den Nachbarländern Syriens (insbesondere Libanon, Jordanien und Irak) einen langfristigen Kapazitätsaufbau auf dem Gebiet des internationalen Schutzes zu fördern. Im Rahmen des RPP kann beispielsweise Hilfe bei der Registrierung von Anträgen und damit beim Schutz von Personen geleistet werden, die vor dem Konflikt in Syrien flüchten. Möglich ist auch die Unterstützung der lokalen Behörden durch die Bereitstellung von Arbeitsmitteln und -material oder je nach Bedarf die Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen, Beamten und sonstigen Akteuren durch Schulungen und Informationen zu den Grundprinzipien des internationalen Schutzes ⁽⁴¹⁾.

Das EASO half der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung der syrischen Fälle, indem es aktuelle Statistiken bereitstellte und am 28./29. Juni 2012 sowie am 18./19. März 2013 in Malta und am 24. August 2012 in Brüssel Expertensitzungen veranstaltete, bei denen Vertreter der Asylbehörden der Mitgliedstaaten Gelegenheit hatten, Vorträge von Sachverständigen anzuhören, Informationen auszutauschen und sich gegenseitig über den Stand ihrer Strategien und Verfahren wie auch über ihre Eventualfallplanung zu informieren.

⁽³⁷⁾ Frontex, *FRAN Quarterly*, Ausgabe Nr. 2, April-Juni 2012, S. 40 (http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2012_.pdf), aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽³⁸⁾ Das war eine der Erkenntnisse des EASO-Workshops zur praktischen Zusammenarbeit in Bezug auf Syrien am 18./19. März 2013.

⁽³⁹⁾ UNHCR, *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update I*, Dezember 2012 (<http://www.unhcr.org/refworld/country,,COUNTRYPOS,SYR,,50d457b12,0.html>), aufgerufen am 11. April 2013.

⁽⁴⁰⁾ Rat der Europäischen Union, *Mitteilung an die Presse*, 3195. Tagung des Rates Justiz und Inneres, 15389/12 vom 25./26. Oktober 2012 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/12/st15/st15389.de12.pdf>), aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽⁴¹⁾ Vgl. Europäische Kommission, *4. Jahresbericht über Einwanderung und Asyl* (2012).

2.4.3. Westlicher Balkan

Der Zustrom von Schutzsuchenden aus der Westbalkanregion bereitet den Mitgliedstaaten schon seit vielen Jahren Sorge. Dies gilt insbesondere, seit die Visapflicht für die Einreise in EU-Mitgliedstaaten, die der Visumverordnung⁽⁴²⁾ unterliegen, im Dezember 2009 für *Serbien*, die *ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien* und *Montenegro* sowie im Dezember 2010 für *Albanien* und *Bosnien und Herzegowina* aufgehoben wurde. In den vergangenen fünf Jahren variierte der Anteil aller aus diesen Ländern stammenden Antragsteller in der EU insgesamt zwischen 10 und 21 %.

Im Jahr 2012 kam es zu einem deutlichen Anstieg der Gesamtzahlen (+ 49 %) (Abbildung 16), die in einigen Mitgliedstaaten wie etwa Deutschland, Schweden und Luxemburg einen sehr hohen Stand erreichten.

Frankreich, Deutschland, Belgien, Luxemburg, die Niederlande und Schweden sandten vor dem Treffen des JI-Rates am 25. Oktober 2012 ein gemeinsames Schreiben an die Europäische Kommission. Darin wiesen sie darauf hin, dass die meisten Anträge von Staatsangehörigen der Westbalkanländer, die in den Genuss des visumfreien Reiseverkehrs kamen, „eindeutig unbegründet“ seien, und ersuchten um weitere Schritte zu Einführung einer Sicherheitsklausel als Grundlage für die vorübergehende Wiedereinführung der Visumpflicht für Staatsangehörige der Balkanländer *Serbien* und *ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien*, die normalerweise für Reisen innerhalb der EU kein Visum benötigen⁽⁴³⁾. Zwar hat die Visaliberalisierung den Bürgern der Westbalkanländer die Einreise in die EU erleichtert, doch hatte die steigende Tendenz schon vorher eingesetzt, und es spricht einiges dafür, dass die Liberalisierung nicht der einzige Faktor ist, der die Reiseentscheidung und die Wahl des Aufenthaltsortes bestimmt. Einige Mitgliedstaaten verzeichneten nach der Visaliberalisierung keinerlei Zunahme der Anträge (z. B. Italien) oder sogar einen Rückgang (Österreich, Ungarn). Das Vereinigte Königreich, für das nach wie vor Visumpflicht besteht (da es nicht zum Schengen-Raum gehört), registrierte eine Zunahme der Anträge auf internationalen Schutz, nachdem verstärkte Maßnahmen zur Verhinderung illegaler Zuwanderung ergriffen worden waren⁽⁴⁴⁾.

WB total applicants in EU - Monthly trend, 2011 - 2012

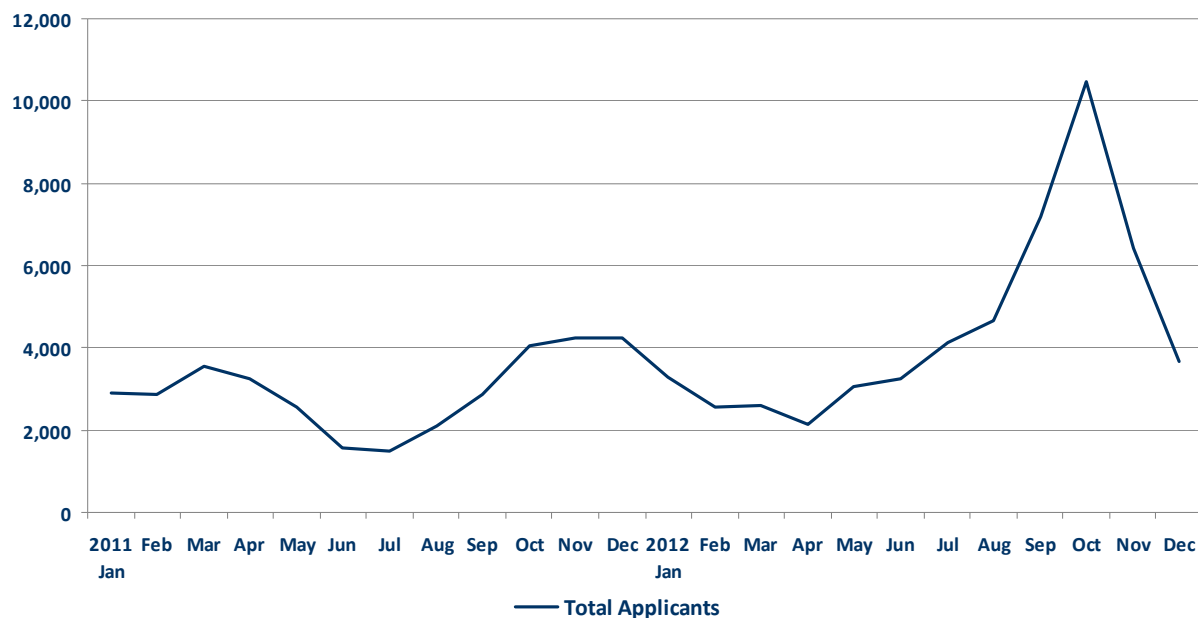


Abb. 16: Gesamtantragsteller aus Westbalkanländern – Monatlicher Trend 2011-2012; Quelle: Eurostat, aufgerufen am 14.5.2013

⁽⁴²⁾ Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R0539:DE:NOT>), aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽⁴³⁾ Dieser Vorschlag wurde vor allem deshalb unterbreitet, weil die betreffenden Mitgliedstaaten mit einem starken Zustrom von Schutzsuchenden aus dem Westlichen Balkan konfrontiert waren, der die zuständigen Verwaltungs- und Justizorgane in der EU unter erheblichen Druck gesetzt hatte. Eine entsprechende Klausel würde die Wiedereinführung von Visa im Falle höherer Gewalt ermöglichen.

⁽⁴⁴⁾ Das Vereinigte Königreich verzeichnete keinerlei nennenswerten Anstieg der Schutzanträge aus der Westbalkanregion, wenn man von Albanien absieht, für dessen Staatsangehörige das Vereinigte Königreich trotz bestehender Visumpflicht ein bevorzugtes europäisches Asylziel ist. Der Asylzulauf aus Albanien nach dem Vereinigten Königreich hat von 2011 bis 2012 stark zugenommen. Vergl. UK Government, Home Office, *Immigration Statistics*, October to December 2012 (<https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-october-to-december-2012>), aufgerufen am 27. Mai 2013.

Bereits im *EASO-Jahresbericht 2011* wurde auf ein Jahreszeitenmuster des Zustroms (der gewöhnlich jeweils im Oktober seinen Höhepunkt erreicht) hingewiesen und festgestellt, dass bestimmte Pull-Faktoren entscheidenden Einfluss auf die Wahl des Zielmitgliedstaats haben können ⁽⁴⁵⁾.

In einer am 1. Januar 2013 veröffentlichten Studie einer unabhängigen Denkfabrik ⁽⁴⁶⁾ wurde ebenfalls die Rolle von Pull-Faktoren hervorgehoben und die Auffassung vertreten, dass die Dauer des Asylverfahrens – und die Dauer der Erbringung von Leistungen, auf die die Antragsteller während der Antragsbearbeitung Anspruch haben – den wichtigsten Anziehungsfaktor darstellt. Nach dieser Studie waren Mitgliedstaaten mit kürzeren Verfahren weniger stark betroffen, und es kam zu einem Rückgang des Zustroms in denjenigen Ländern, die die Prüfung der Anträge deutlich beschleunigen konnten, so dass soziale und/oder finanzielle Unterstützung nur über einen minimalen Zeitraum oder gar nicht gewährt wurde.

In Deutschland befand das Bundesverfassungsgericht am 18. Juli 2012, dass die Bestimmungen für Geldleistungen gemäß Asylbewerberleistungsgesetz nicht mit dem Grundrecht auf ein Existenzminimum vereinbar seien. Daher wurden die Geldleistungen für Antragsteller, deren Verfahren anhängig ist, deutlich angehoben. In der Folgezeit fiel auf, dass der jahreszeitlich bedingte Anstieg der Anträge zu einem früheren Zeitpunkt einsetzte und zudem noch höher war als in den Jahren zuvor.

Im März 2013 veranstaltete das EASO ein Treffen zur praktischen Zusammenarbeit, das dem Thema westlicher Balkan und den diesbezüglichen Strategien und Praktiken der Mitgliedstaaten gewidmet war. Es wurde bestätigt, dass die Geldleistungen für Personen, über deren Antrag noch nicht entschieden ist, einen besonders wichtigen Pull-Faktor darstellen. Ein vielschichtigeres Bild ergab sich jedoch in Bezug auf den Charakter dieser Antragstellergruppe, die sehr spezifisch und heterogen geartet ist. Bei dem Workshop wurde auch deutlich, dass ein umfassenderer Maßnahmenkomplex, der unter anderem kürzere Bearbeitungszeiten, öffentliche Informationskampagnen, Rückführungsmaßnahmen und Leistungskürzungen umfasst, von entscheidender Bedeutung ist, um der Asylströme vom westlichen Balkan erfolgreich Herr zu werden.

Das EASO plant eine ausführliche vergleichende COI-Untersuchung zu diesem Zustrom und zu den Lösungsbestrebungen der Mitgliedstaaten im Jahr 2013.

Die deutschen Behörden ergriffen praktische Verwaltungsmaßnahmen, um die Auswirkungen abzumildern: Die Anträge aus *Serbien* und der *ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien* bzw. den Ländern des *westlichen Balkans* erhielten oberste Priorität und wurden im vorrangigen Verfahren bearbeitet ⁽⁴⁷⁾.

In Frankreich wurden *Albanien* und *Kosovo*, die seit dem 18. März 2011 auf der Liste der sicheren Herkunftsländer gestanden hatten, durch Beschluss des Conseil d'État vom 26. März 2012 von dieser Liste gestrichen. Das könnte der Grund dafür sein, dass der Zustrom bereits im Mai zunahm. Die Gesamtzahl der Antragsteller aus *Westbalkanländern* belief sich auf 9 170, wobei einige recht massive Zunahmen zu verzeichnen waren: *Albanien* + 445 %; *Bosnien und Herzegowina* + 400 %; *Montenegro* + 162 %; *Serbien* + 20 % und *Kosovo* + 118 %. Wie auch einige andere Mitgliedstaaten stellte Frankreich fest, dass die Mehrheit der Antragsteller aus diesen Ländern zur Roma-Gemeinschaft gehörte.

Mit fast 7 400 Neuantragstellern (+ 20 %) war Schweden der am drittstärksten betroffene Mitgliedstaat.

Obwohl in Luxemburg die Anzahl der Bewerbungen um internationalen Schutz leicht rückläufig war, gingen immer noch sehr viele Anträge ein. Von insgesamt 2 056 Anträgen wurden 1 643 von Personen aus Westbalkanländern gestellt, allen voran serbische Staatsangehörige, gefolgt von Albanern und Montenegrinern.

Auf Ersuchen der Europäischen Kommission richtete Frontex einen Überwachungsmechanismus ein, um auf wöchentlicher Basis einschätzen zu können, wie sich die Bewerbungen um internationalen Schutz in der Europäischen Union entwickeln. Die Einrichtung dieses Mechanismus war Bestandteil einer umfassenderen Initiative der Europäischen Kommission mit dem Ziel, im Rahmen hochrangiger Dialoge mit den Westbalkanländern angemessene

⁽⁴⁵⁾ Wie dem Diagramm zu entnehmen ist, war dieses Jahreszeitenmuster 2012 wesentlich stärker ausgeprägt als 2011 und setzte sich trotz eines sehr deutlichen Rückgangs Ende 2012 Anfang 2013 auf einem „normalen“ saisonalen Niveau fort.

⁽⁴⁶⁾ Europäische Stabilitätsinitiative (ESI), „Saving visa-free travel – Visa, asylum and the EU roadmap policy“, 1. Januar 2013 (http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=132), aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽⁴⁷⁾ Mitarbeiter aus anderen Abteilungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Beamte, die ansonsten für Gerichtsverfahren und Integrationsangelegenheiten zuständig sind) wurden für die Bearbeitung von Anträgen aus *Serbien* und der *ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien* abgestellt, so dass diese Anträge von Mitte Oktober bis Mitte Dezember 2012 oberste Priorität erhielten. (EMN-Fragebogen)

Maßnahmen zur Abschwächung der Auswirkungen der Visaliberalisierung (die zu unbegründeten Anträgen auf internationalen Schutz in der Europäischen Union geführt hat) auf den Weg zu bringen. In diesem Zusammenhang erstatteten die Westbalkanländer in regelmäßigen Abständen Bericht über eingeleitete Schritte und deren Wirkung. Ein entsprechendes Schlüsseltreffen auf Ministerebene fand am 5./6. November 2012 in Tirana statt.

Ferner waren die Europäische Kommission und etliche Mitgliedstaaten bemüht, das Problem der Migration vom *Westbalkan* auch vor Ort in Angriff zu nehmen. Dies geschah entweder durch Informationskampagnen in den Herkunftsländern (Belgien ⁽⁴⁸⁾) oder durch Entwicklungsprojekte zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Gemeinschaften, die den größten Anteil dieser Migranten stellen (Luxemburg ⁽⁴⁹⁾). Im Mittelpunkt des letztgenannten Projekts stehen der Zugang zu angemessenem Wohnraum, die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten in traditionellen Wirtschaftsbereichen, die Bekämpfung der hohen Schulabbrecherquoten, die Verbesserung des Zugangs zur Versorgung und Erhöhung der Versorgungsqualität sowie die Gemeindeentwicklung.

Ungeachtet aller Unterschiede schätzen die Mitgliedstaaten die Lage in den Ländern des *westlichen Balkans* ähnlich ein, und der Anteil der negativen Entscheidungen beträgt fast 96 % (siehe Abbildung 17). Offenbar herrscht Konsens darüber, dass Diskriminierung und soziale Ausgrenzung zwar eine erhebliche Härte darstellen können, jedoch selten mit Verfolgung oder ernsthaftem Schaden im Sinne der einschlägigen Bestimmungen der Anerkennungsrichtlinie gleichzusetzen sind. Der UNHCR erarbeitet momentan Orientierungsrichtlinien zu kumulativen Maßnahmen, die als Verfolgung gewertet werden können ⁽⁵⁰⁾. Anzumerken ist, dass die Anerkennungsrate bei Staatsangehörigen Albanien wesentlich höher ausfällt als bei Staatsangehörigen der anderen Länder des Westlichen Balkans.

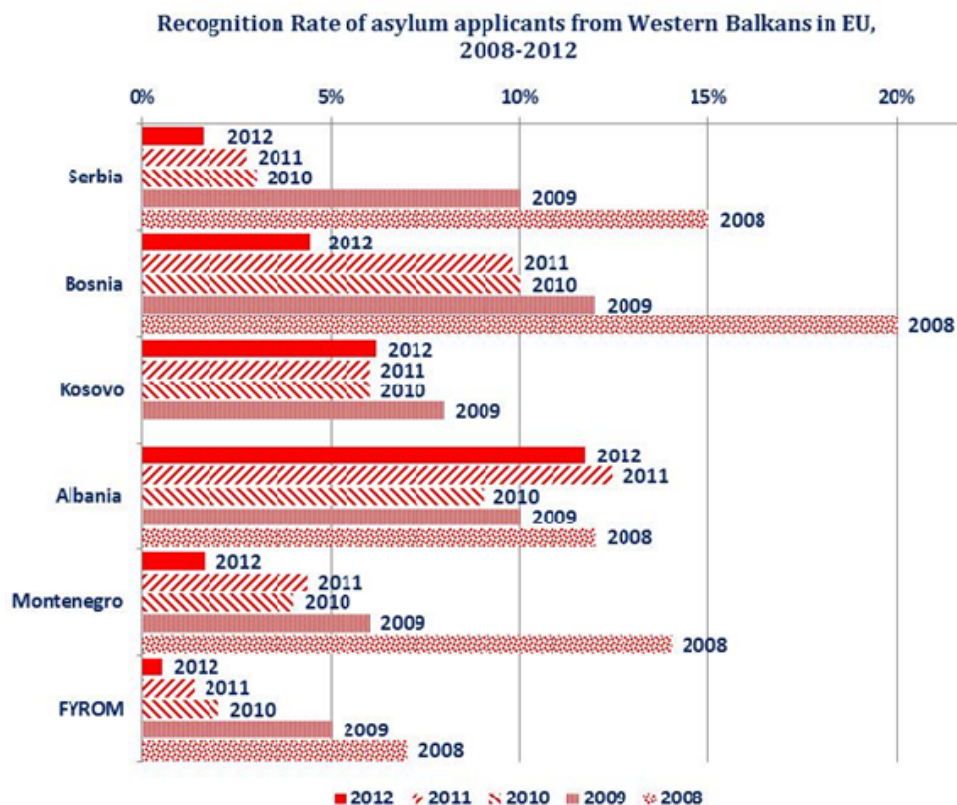


Abb. 17: Anerkennungsrate bei Staatsangehörigen von Westbalkanländern, die in der EU um internationalen Schutz nachsuchten, 2008-2012; Quelle: Eurostat, aufgerufen am 8.5.2013. Keine Daten für 2012 aus NL wegen Umstellung auf ein neues Informationssystem

⁽⁴⁸⁾ Es fanden mehrere Aufklärungs- und Präventionskampagnen für verschiedene Balkanländer statt, gleichzeitig wurde die Rückführungspolitik verstärkt. Antragsteller aus Balkanländern erhalten keine Rückkehrprämie, lediglich das Rückreiseticket wird bezahlt. Im November und Dezember 2011 sorgte die Einwanderungsbehörde zusammen mit Fedasil für einen wöchentlichen Bustransfer in die betreffenden Balkanländer, eine Leistung, die 2012 beibehalten wurde.

⁽⁴⁹⁾ Die Entwicklungszusammenarbeit Luxemburgs auf dem Balkan (Serbien, Montenegro und Kosovo) begann 1999, als das Land sich an den allgemeinen Bestrebungen der internationalen Gemeinschaft zur Unterstützung von Stabilität und Entwicklung in der Balkanregion beteiligte. Die damalige staatliche Strategie richtete sich auf die Erleichterung der freiwilligen Rückkehr und die soziale und wirtschaftliche Reintegration von Personen, die um internationalen Schutz nachgesucht hatten, in ihren Herkunftsländern. Angesichts der unlängst verzeichneten deutlichen Zunahme von Antragstellern aus Südserbien (Vranje und Bujanovac) legte die luxemburgische Regierung Ende 2011 ein Entwicklungsprogramm mit dem Ziel auf, die Lebensbedingungen in der Region zu verbessern und so den massiven Zustrom von Antragstellern aus dieser Region einzudämmen. Schwerpunkte des Projekts sind der Zugang zu angemessenem Wohnraum, die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten in traditionellen Wirtschaftsbereichen, die Bekämpfung der hohen Schulabbrecherquoten, die Verbesserung des Zugangs zur Versorgung und Erhöhung der Versorgungsqualität sowie die Gemeindeentwicklung.

⁽⁵⁰⁾ UNHCR-Beitrag.

Eine Untersuchung der drei vorstehend geschilderten Arten von Fällen verdeutlicht, wie sehr sich die Antragstellergruppen voneinander unterscheiden können. In Notsituationen aufgrund von Bürgerkrieg oder anderen größeren Konflikten fallen die Anerkennungsraten in der Regel sehr hoch aus, da der Bedarf an internationalem Schutz bei echten Schutzersuchen ganz offensichtlich ist – Schwierigkeiten bereitet jedoch die Wahl der jeweiligen rechtlichen Regelung, da sich die Lage im Laufe der Zeit verändert.

Andere Antragstellergruppen bestehen vielleicht zum großen Teil aus Personen, die kaum Grund haben, Verfolgung im Sinne der EU-Rechtsvorschriften zu internationalem und sonstigem Schutz geltend zu machen. Hier stehen die Mitgliedstaaten vor der Schwierigkeit, eindeutig unbegründete Anträge und Rückführungen möglichst rasch zu bearbeiten, zugleich aber die Verfahrensgarantien zu wahren und eine Einzelfallprüfung der Anträge sicherzustellen. Mehrere Mitgliedstaaten unternehmen intensive Anstrengungen, um die Herkunftsländer beim Abbau von Push-Faktoren zu unterstützen, die zu unbegründeten Anträgen führen können.

Nicht zuletzt kommt es häufig vor, dass in den Herkunftsländern über längere Zeiträume hinweg ein Zustand „stabiler Instabilität“ herrscht, wodurch es für die EU-Mitgliedstaaten sehr schwierig sein kann, den tatsächlich Bedürftigen Schutz zu bieten und die nicht Schutzbedürftigen zurückzuführen – gilt es doch, die geografischen und zeitlichen Veränderungen der Lage in den Herkunftsländern zu berücksichtigen. Das trifft auf Afghanistan, Somalia und andere Länder zu, wo sich das jeweilige Geschehen in der Herkunftsregion des Antragstellers nur schwer beurteilen lässt, so dass die Entscheidung über einen angemessenen Schutz (bzw. die Nichtgewährung von Schutz) eine große Herausforderung ist. Wenn es um einen Zustrom dieser Art geht, ist die Bereitstellung und Nutzung qualitativ hochwertiger und aktueller Herkunftslandinformationen (COI) eine entscheidende Voraussetzung für fundierte Entscheidungen der Fallbearbeiter.

Im Februar 2013 stimmte der EASO-Verwaltungsrat dem Vorschlag zu, dass das EASO zum Austausch von Herkunftslandinformationen auf EU-Ebene einen Netzwerkansatz verfolgen sollte. Dadurch werden unterschiedliche COI-Aktivitäten des EASO auf eine einheitliche Grundlage gestellt und die verfügbaren Ressourcen optimal genutzt ⁽⁵¹⁾.

⁽⁵¹⁾ Weitere Einzelheiten siehe *Jährlicher Tätigkeitsbericht des EASO 2012*.

3. Wesentliche Entwicklungen im Jahr 2012

3.1. Bedeutende Entwicklungen im Asylbereich auf EU-Ebene

3.1.1. Legislative: Vollendung des GEAS

Das Jahr 2012 war ein entscheidendes Jahr auf dem Weg zur Annahme des neuen EU-Asylpakets. Während des dänischen und des zyprischen Ratsvorsitzes unternahmen die beiden Legislativorgane wichtige Schritte zur Vereinbarung der verschiedenen Instrumente. Insbesondere wurde 2012 nach der Annahme der überarbeiteten Anerkennungsrichtlinie⁽⁵²⁾ im Jahr 2011 eine politische Einigung über die Neufassung der Dublin-Verordnung⁽⁵³⁾ und der Richtlinie über Aufnahmebedingungen erzielt. Die wichtigsten Änderungen an der Dublin-Verordnung betreffen die Bereitstellung eines wirksamen Rechtsbehelfs (garantiertes Recht auf Einlegung von Rechtsmitteln gegen Überstellungsentscheidungen und damit verbundene aufschiebende Wirkung, kostenlose Rechtsberatung), die Einführung eines einzigen Gewahrsamsgrundes und einer maximalen Gewahrsamsdauer, die Stärkung des Rechts auf Wahrung der Einheit der Familie insbesondere für Minderjährige und abhängige Personen, die Einführung des Auskunftsrechts und der persönlichen Anhörung sowie die Einrichtung eines Frühwarn-, Vorsorge- und Krisenbewältigungsmechanismus. Bei der Richtlinie über Aufnahmebedingungen wurden bedeutende weitere Garantien im Bereich Gewahrsam eingeführt, und zwar mit detaillierten Vorschriften sowie einer erschöpfenden Liste der restriktiven Gründe für die Gewahrsamsnahme und strenger Anforderungen an die Gewahrsamsbedingungen. Der Zugang zu Beschäftigung wurde weiter erleichtert, und es wurden weitere Vorschriften zum Schutz von besonders bedürftigen Personen aufgestellt.

Die Arbeiten an den beiden anderen Rechtsakten, die die Rechtsgrundlage des GEAS bilden – nämlich die Asylverfahrensrichtlinie und die Eurodac-Verordnung –, waren 2012 noch nicht abgeschlossen, doch im März 2013 wurde auch hierzu eine politische Einigung erzielt.

Mit der neuen Asylverfahrensrichtlinie⁽⁵⁴⁾ werden die Verfahrensnormen auf EU-Ebene erheblich konkretisiert. Insbesondere sieht sie Folgendes vor: ein Asylverfahren nach dem Konzept des „Frontloading“ (mehr Hilfe für Personen, die internationalen Schutz beantragen, zu Verfahrensbeginn für bessere und schnellere Entscheidungen); erschöpfende und objektive Gründe für beschleunigte Verfahren und Verfahren an der Grenze; Garantien für Personen mit besonderen Bedürfnissen, darunter unbegleitete Minderjährige; Vorschriften zu Rechtsbehelfen, die so gestaltet sind, dass sie einer Überprüfung von europäischen Gerichten standhalten, sowie strengere Vorschriften zur Bekämpfung missbräuchlicher wiederholter Anträge. Die überarbeitete Eurodac-Verordnung⁽⁵⁵⁾ trägt zu einer verbesserten Funktionsweise von Eurodac bei, indem sie neue Fristen für die Übermittlung von Fingerabdruckdaten setzt. Ferner kam ein neuer Anwendungsbereich hinzu, um Strafverfolgungsbehörden in streng begrenzten Fällen den Zugang zu ermöglichen. Im Verlauf der Verhandlungen wurden weitere Schutzbestimmungen eingebaut, darunter die zusätzliche Anforderung, vor einer Eurodac-Abfrage einen Abgleich von Fingerabdrücken mit dem Visa-Informationssystem vorzunehmen (soweit zulässig).

Sobald die formelle Annahme der Rechtsinstrumente abgeschlossen ist, wird für das GEAS ein neuer Abschnitt beginnen. Unter diesen neuen Rahmenbedingungen müssen die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission mit Unterstützung des EASO dafür sorgen, dass das Paket EU-weit kohärent umgesetzt wird und dass dies mit einer glaubwürdigen Überwachung der Rechtsinstrumente einhergeht, wozu u. a. die neuen Möglichkeiten nach

⁽⁵²⁾ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:DE:PDF>), aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽⁵³⁾ Neufassung der Richtlinie 2003/9/EG. Rat der Europäischen Union, Reception conditions for asylum seekers: Better and more harmonised living standards and more effective rules for fighting abuse, 14556/12, 25. Oktober 2012 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133193.pdf), aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽⁵⁴⁾ Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, ABl. L 326 vom 13.12.2005 S. 13 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:DE:PDF>), aufgerufen am 27. Mai 2013. Legislative Beobachtungsstelle des EP, interinstitutionelle Referenz 2009/0165 (COD).

⁽⁵⁵⁾ Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates, ABl. L 316 vom 15.12.2000, S. 1. Legislative Beobachtungsstelle des EP, interinstitutionelle Referenz 2008/0242 (COD). Der nächste Eurodac-Jahresbericht wird im zweiten Halbjahr 2013 veröffentlicht.

Artikel 33 der überarbeiteten Dublin-Verordnung genutzt werden können, der die Einrichtung eines unter Leitung der Europäischen Kommission stehenden Mechanismus zur Frühwarnung und Vorsorge auf EU-Ebene vorsieht.

Das EASO wird auch weiterhin eine zentrale Rolle in diesem Prozess spielen, da eine wirksame praktische Zusammenarbeit unabdingbar ist, wenn die EU die Anforderungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems vollständig umsetzen will. Das EASO übernimmt dabei die Funktion eines Informationslieferanten, eines unverzichtbaren Überwachungsinstruments für die Krisenprävention und eines Instruments zur Koordinierung und Umsetzung von Maßnahmen der praktischen Zusammenarbeit, die die Solidarität in der Europäischen Union stärken, wie auch die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung zur EU-internen Solidarität⁽⁵⁶⁾ ausführte.

3.1.2. Rechtsprechung

Im Jahr 2012 vollzogen sich bedeutende Entwicklungen in der Rechtsprechung auf europäischer Ebene, was die Auslegung und Anwendung der Rechtsinstrumente des GEAS und anderer einschlägiger Instrumente angeht.

Auf der Grundlage von Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), die den internationalen Schutz betrafen, ist in den vergangenen Jahren ein Rechtsprechungskorpus entstanden, der die Anwendung und Auslegung des GEAS entscheidend mitgeprägt hat.

Zum einen hat der EGMR in den letzten Jahrzehnten Urteile in einer beträchtlichen Zahl von Fällen erlassen, die Asylfragen, den Grundsatz der Nichtzurückweisung und die Gewahrsamsbedingungen betrafen. Er stützte seine Entscheidungen auf seine Zuständigkeit für die Einhaltung der Bestimmungen der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), darunter beispielsweise die Einhaltung des Verbots unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Artikel 3), des Verbots der Kollektivausweisung (Artikel 4 von Protokoll 4), des Rechts auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 5), des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 8) und des Rechts auf wirksame Beschwerde (Artikel 13).

Zum anderen spielt der EuGH, der durch seine Auslegung des EU-Rechts für dessen einheitliche Anwendung in allen EU-Ländern sorgt, eine zunehmend wichtige Rolle im Asylbereich. Er nimmt auf diesem Gebiet entscheidenden Einfluss, und zwar nicht nur durch die Sicherstellung einer kohärenten und harmonisierten Anwendung des asylrechtlichen Besitzstands in allen EU-Ländern (Vorabentscheidungen), sondern auch im Rahmen von Verfahren gegen Mitgliedstaaten wegen Nichteinhaltung einer EU-rechtlichen Verpflichtung (Vertragsverletzungsverfahren) und nicht zuletzt in Fällen, in denen die Rechtmäßigkeit eines EU-Rechtsakts geprüft wird (Nichtigkeitsklagen). Darüber hinaus muss der EuGH die Anwendung der Charta der Grundrechte der EU gewährleisten, in der das Recht auf Asyl (Artikel 18) sowie das Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung (Artikel 4), der Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung (Artikel 19) oder auch das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein faires Verfahren (Artikel 47) festgeschrieben sind. So kann der EuGH letztlich auch die Einhaltung der Charta im Zusammenhang mit Asylfragen prüfen.

Artikel 6 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) schließlich besagt Folgendes: „Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.“ In diesem Sinne sieht der EuGH die EMRK als einen Vertrag von besonderer Bedeutung an.

Um eine lange Aufzählung von Rechtssachen zu vermeiden, werden die meisten Urteile, die der EuGH und der EGMR 2012 im Zusammenhang mit Asyl, internationalem Schutz und Nichtzurückweisung getroffen haben, in den jeweiligen Berichtsabschnitten zu diesen Themen angeführt. Nachfolgend wird auf diejenigen Urteile eingegangen, die sich nicht in dieser Weise zuordnen lassen.

⁽⁵⁶⁾ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich – Eine EU-Agenda für weitergehende Teilung der Verantwortung und mehr gegenseitiges Vertrauen, KOM(2011) 835 endg., 2. Dezember 2011, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0835:FIN:DE:PDF>), aufgerufen am 27. Mai 2013.

Anerkennung: Ausschlussklausel von Artikel 1 Abschnitt D der Genfer Konvention (Palästinenser, die den Beistand des UNRWA genießen)

In der Vorabentscheidungssache C-364/11, El Kott und andere gegen Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (Ungarn) ⁽⁵⁷⁾, entschied der EuGH über die Auslegung der Ausschlussklausel basierend auf dem bestehenden Schutz durch das UNRWA, wenn ein solcher Schutz nicht mehr gewährt wird (Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a der Anerkennungsrichtlinie). Insbesondere wollte das vorlegende Gericht wissen, ob der Antragsteller, wenn feststeht, dass der Schutz weggefallen ist, immer als Flüchtling anerkannt werden sollte oder lediglich Anspruch darauf hat, dass sein Antrag auf der gleichen Grundlage wie die Anträge anderer Personen geprüft wird, die internationalen Schutz beantragen. Das Ausgangsverfahren betraf die Beantragung internationalen Schutzes durch mehrere palästinensische Staatsangehörige, die gezwungen gewesen waren, das Einsatzgebiet des UNRWA zu verlassen, und bei den ungarischen Behörden die Anerkennung als Flüchtling ipso facto beantragt hatten. Der EuGH stellte fest, dass sich der Wegfall des Schutzes durch das UNRWA auch auf die Situation einer Person bezieht, der, nachdem sie diesen Schutz oder Beistand tatsächlich in Anspruch genommen hatte, dieser aus einem von ihr nicht zu kontrollierenden und von ihrem Willen unabhängigen Grund nicht länger gewährt wird. Die Behörden hätten zu prüfen, ob sich diese Person in einer sehr unsicheren persönlichen Lage befand und es dem UNRWA unmöglich war, für sie in diesem Gebiet Lebensverhältnisse zu gewährleisten, die mit der dem UNRWA obliegenden Aufgabe im Einklang stehen. Wenn dies bejaht wird, hat die Person ipso facto Anspruch auf Anerkennung als Flüchtling (und nicht auf subsidiären Schutz) im Sinne von Artikel 2 Buchstabe c der Anerkennungsrichtlinie und im Lichte von Artikel 1 Abschnitt D der Genfer Konvention. Der EuGH stellte weiterhin fest, dass der Begriff „ipso facto“ keine Diskriminierung gegenüber anderen Personen bewirkt, die internationalen Schutz beantragen, da sich die Antragsteller, die Unterstützung vom UNRWA erhalten, in einer anderen Situation befinden.

Familienzusammenführung: Diskriminierungsverbot, Heirat nach der Flucht

Bezüglich des EGMR ist anzumerken, dass er keine unmittelbare Befugnis hat, über einzelne Entscheidungen von Mitgliedstaaten hinsichtlich der Zuerkennung oder Nichtzuerkennung von internationalem Schutz zu urteilen. Gleichwohl untersuchte er 2012 im Rahmen seiner Zuständigkeit einen Fall, der die Diskriminierung bestimmter Flüchtlinge und die Familienzusammenführung betraf und der in dieser Hinsicht relevant sein könnte. In der Rechtssache Hode und Abdi gegen das Vereinigte Königreich (Nr. 22341/09) ⁽⁵⁸⁾ ging es um die Weigerung, einem somalischen Flüchtling die Familienzusammenführung zu genehmigen, da die Heirat erst nach seiner Ausreise aus Somalia stattgefunden hatte. Der EGMR befand, dass die unterschiedliche Behandlung der Antragsteller und anderer Gruppen von Einwanderern nicht objektiv und hinreichend gerechtfertigt war, da dadurch Personen, die Flüchtlinge erst nach deren Flucht heiraten, in eine besonders benachteiligte Position gegenüber Ehepartnern von Flüchtlingen, die diese vor der Flucht geheiratet hatten, gerieten. Zudem verstöße diese Entscheidung gegen das Verbot der Diskriminierung in Verbindung mit dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Anzumerken ist, dass die diesbezüglichen Einwanderungsbestimmungen des Vereinigten Königreichs 2011 geändert wurden, um Flüchtlingen auch in der ersten Phase ihrer Aufenthaltsgenehmigung die Zusammenführung mit ihren Ehepartnern, die sie nach der Flucht geheiratet haben, zu ermöglichen.

Gewahrsam: zur Frage der Befugnis, Personen weiter in Gewahrsam internationaler Strafgerichtshöfe mit Sitz im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zu halten, selbst wenn die betreffende Person in diesem Mitgliedstaat einen Asylantrag gestellt hat

Der EGMR urteilte in der Rechtssache Djokaba Lambi Longa gegen die Niederlande (Nr. 33917/12) ⁽⁵⁹⁾ erstmals über die Befugnis, Personen weiter in Gewahrsam internationaler Strafgerichtshöfe mit Sitz im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zu halten, selbst wenn in diesem Mitgliedstaat ein Asylantrag gestellt wurde. Er kam zu dem Schluss, dass Herr Djokaba Lambi Longa zwar vom Internationalen Strafgerichtshof auf dem Boden der Niederlande in Gewahrsam gehalten werde, um als Zeuge auszusagen, die Niederlande aber nicht befugt seien, die Rechtmäßigkeit seines Gewahrsams auf dem Gelände des Internationalen Strafgerichtshofs (und damit die Einhaltung von Artikel 1 EMRK) zu untersuchen, auch wenn sie beschlossen hatten, seinen Asylantrag zu prüfen.

⁽⁵⁷⁾ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 19. Dezember 2012. Der vollständige Wortlaut des Urteils ist verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0364:DE:HTML>.

⁽⁵⁸⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 6. November 2012. Der vollständige Wortlaut des Urteils ist (in englischer Sprache) verfügbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114244>.

⁽⁵⁹⁾ Entscheidung des Gerichtshofs vom 9. Oktober 2012 über die Abweisung der Klage als unzulässig. Der vollständige Wortlaut des Urteils ist (in englischer

3.1.3. Praktische Zusammenarbeit: Aufbau des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen

Welch wichtige Rolle dem EASO bei der Umsetzung des GEAS zuerkannt wurde, geht aus der Mitteilung der Kommission über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich hervor: „Das Unterstützungsbüro wird gewährleisten, dass die praktische Zusammenarbeit zu einer tragenden Säule des Asylsystems der Union wird“, denn „(e)rste Erfahrungen mit dem gemeinsamen europäischen Asylsystem haben gezeigt, dass praktische Maßnahmen eine notwendige Ergänzung zu Rechtsvorschriften darstellen, da sie das Vertrauen darauf schaffen, dass alle Mitgliedstaaten dieselben Aufgaben in ähnlicher Art und Weise mit ähnlichen Ergebnissen durchführen“⁽⁶⁰⁾. Im Jahr 2012 wurde das EASO, während es sich noch in seiner Aufbauphase befand und nur über eingeschränkte Mittel verfügte, mit wichtigen zusätzlichen Aufgaben betraut, beispielsweise mit der Konzipierung eines Frühwarn- und Vorsorgesystems (EPS)⁽⁶¹⁾, das Teil des Frühwarn-, Vorsorge- und Krisenbewältigungsmechanismus gemäß Artikel 33 der Dublin-III-Verordnung sein wird.

Wie im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2012⁽⁶²⁾ dargelegt, haben sich sowohl das Unterstützungsbüro (hinsichtlich des Personalbestands) als auch sein Tätigkeitsbereich erheblich vergrößert.

Meilensteine in der Entwicklung des EASO waren der offizielle Umzug in die neuen EASO-Räumlichkeiten im Grand Harbour von Valletta am 3. September 2012 und die Erlangung der finanziellen Unabhängigkeit des EASO von der Europäischen Kommission am 20. September 2012. Ebenfalls 2012 wurde dem EASO die Weiterführung verschiedener asylbezogener Aktivitäten übertragen, darunter z. B. das COI-Portal, das europäische Schulungsprogramm im Asylbereich und das EURASIL-Netz.

Auch mit den begrenzten personellen und anderen Ressourcen des Jahres 2012 gelang es dem EASO, zu einem Katalysator für die praktische Zusammenarbeit auf dem Gebiet des internationalen Schutzes zu werden. Neben der Entwicklung von Strategien und Methoden gehörten 2012 zu seinen operativen Tätigkeiten u. a. die Organisation von Sitzungen und Workshops zur Asylpolitik und COI, die Veröffentlichung von COI-Berichten, Schulungsarbeit, qualitätssteigernde Maßnahmen (auch in Bezug auf unbegleitete Minderjährige), Datenanalysen, operationelle Unterstützung für besonders stark unter Druck geratene Länder sowie erste Schritte in den Bereichen Umsiedlung innerhalb der EU, Neuansiedlung und auswärtige Dimension des GEAS. Im vorliegenden Jahresbericht wird in den einzelnen Themenbereichen jeweils auf konkrete EASO-Tätigkeiten des Jahres 2012 verwiesen. Weitere Einzelheiten sind auch im Jährlichen Tätigkeitsbericht (*Annual Activity Report*) des EASO für 2012 zu finden.

Bisher lag der Hauptschwerpunkt für das EASO auf der praktischen Zusammenarbeit zwischen den erstinstanzlichen Asylverwaltungen der Mitgliedstaaten in enger Abstimmung mit der Europäischen Kommission und mit regelmäßiger Beteiligung des UNHCR und anderer EU-Agenturen, doch inzwischen wurden auch gemeinsame Maßnahmen unter Einbeziehung von Mitgliedern von Gerichten, die auf Asylfragen spezialisiert sind, in Angriff genommen. Vertreter der Zivilgesellschaft wurden zu einer fachübergreifenden Konferenz zu Afghanistan und zu einigen Aktivitäten in Bezug auf unbegleitete Minderjährige eingeladen. Die Zivilgesellschaft beteiligt sich an der Arbeit des EASO über die Organisationen, die dem EASO-Beirat angehören.

Sprache) verfügbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114056>.

⁽⁶⁰⁾ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich – Eine EU-Agenda für weitergehende Teilung der Verantwortung und mehr gegenseitiges Vertrauen, KOM(2011) 835 endg., 2. Dezember 2011 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0835:FIN:DE:PDF>), aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽⁶¹⁾ Vgl. Schlussfolgerungen des Rates „Justiz und Inneres“ (JI) vom 8. März 2012.

⁽⁶²⁾ Der Jahresbericht 2011 über die Asylsituation in der EU vermittelte zwar auch einen vollständigen Überblick über Tätigkeiten des EASO, seine Verwaltung sowie Haushaltsfragen, doch für 2012 und das Jahr danach wurde beschlossen, einen gesonderten Jährlichen Tätigkeitsbericht des EASO herauszugeben. Dieses Dokument kann von der EASO-Website heruntergeladen werden.

Beirat 2012

Der EASO-Beirat wurde kurz nach der Einrichtung des EASO gegründet. Es handelt sich um ein Forum für den Austausch von Informationen und die Bündelung von Wissen zwischen dem EASO, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Gremien, die auf dem Gebiet der Asylpolitik tätig sind. Die in diesem Bereich tätige Zivilgesellschaft ist durch eine erhebliche Anzahl von aktiven und vielfältigen Organisationen auf lokaler, regionaler, nationaler, europäischer und internationaler Ebene gekennzeichnet. Diese Organisationen spielen in ihren verschiedenen Formen und Funktionen eine zentrale Rolle bei der Diskussion und Umsetzung der Asylpolitik und -praxis auf nationaler wie auf EU-Ebene und sind maßgeblich an der Förderung von Fairness und Sorgfalt bei Asylverfahren beteiligt – vor allem auch, indem sie bestimmte Fälle vor den Europäischen Gerichtshof und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bringen.

Viele Organisationen, die im Asylbereich arbeiten, verfügen über spezielle Erfahrung und Sachkenntnisse, die nationalen Verwaltungen und anderen Institutionen nicht ohne weiteres zugänglich sind. Diese Organisationen können für die unterschiedlichen Arbeitsbereiche des EASO relevant sein. Durch die Konsultationen sollen Interessenvertreter Gelegenheit erhalten, sich zu äußern und zur Arbeit des EASO beizutragen.

Im Jahr 2012 baute das EASO seine Beziehungen zur Zivilgesellschaft weiter aus, und die Mitgliederzahl des Beirats wuchs auf 55 Organisationen an. Das gesamte Jahr hindurch konsultierte das EASO registrierte zivilgesellschaftliche Organisationen zu verschiedenen Bereichen seiner Arbeit: Jährliches Arbeitsprogramm, Jahresbericht 2011, Schulungen, Qualität, Altersbestimmung, Frühwarn- und Vorsorgesystem, Neuansiedlung und COI. Außerdem lud das EASO Organisationen der Zivilgesellschaft zur Afghanistan-Konferenz im November ein, die den Mitgliedstaaten, Mitgliedern von Gerichten, Akademikern und NRO zur Teilnahme offenstand. Die Teilnehmerzahl war ermutigend, und die Konferenz bewies, dass sich umfangreichere Ergebnisse erzielen lassen, wenn sich unterschiedliche Akteure zur Beratung spezieller Themen zusammenfinden.

Gemeinsam mit der Beratergruppe erarbeitete das EASO einen Arbeitsplan für den Beirat. Dieser Plan gibt allgemeine Eckdaten für die Konsultation vor, die systematisch angewendet werden sollen. Er bietet einen Rahmen für die Konsultation, der stimmig und dabei so flexibel ist, dass er je nach Bedarf spezielle Ad-hoc-Beratungen zulässt. Nach der Annahme durch den Exekutivdirektor wurde der Plan im September 2012 vom Verwaltungsrat gebilligt. Ferner benannte das EASO die Kontaktstelle für den Beirat, einen einheitlichen Ansprechpartner für die Zivilgesellschaft, durch den die Kommunikation zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und den Referaten des EASO reibungsloser und wirksamer gestaltet werden soll.

Am 26. November 2012 fand die zweite Plenarsitzung des EASO statt. Zwar konsultiert das Büro mehrere Organisationen über das gesamte Jahr hinweg, doch ist die Plenarsitzung mit rund 75 Teilnehmern, zumeist NRO, die im Asylbereich arbeiten, inzwischen ein wichtiges Ereignis im EASO-Tätigkeitskalender.

In der Novembersitzung stand nicht nur der Arbeitsplan für den Beirat auf der Tagesordnung. In Nebenbesprechungen hatten die Teilnehmer auch Gelegenheit zur Diskussion über wichtige Produkte und Dienstleistungen des EASO, so beispielsweise den EASO-Jahresbericht, das Jahresarbeitsprogramm für 2014, EASO-Schulungen, Maßnahmen in Bezug auf Qualität und unbegleitete Minderjährige sowie das Frühwarn- und Vorsorgesystem des EASO. Außerdem legte das EASO den Entwurf des Konsultationskalenders für das Jahr 2013 vor ⁽⁶³⁾.

3.1.4. Der Europäische Flüchtlingsfonds

Der Europäische Flüchtlingsfonds ist seit seiner Gründung ein maßgebliches Instrument, das den Mitgliedstaaten hilft, Mängel in ihren Asylsystemen zu beheben, Pilotprojekte und Experimente durchzuführen, durch bi- und multilaterale Projekte Wissen und bewährte Praktiken auszutauschen und die Umsetzung des europäischen asylrechtlichen Besitzstandes auf verschiedenen Gebieten zu verbessern.

⁽⁶³⁾ An dieser Stelle sei insbesondere auf den Bericht „Enhancing Intra-EU Solidarity Tools to Improve Quality and Fundamental Rights Protection in the Common European Asylum System“ (Januar 2013) verwiesen, in dem der Europäische Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECRE) seine Auffassungen zu einer breiten Themenpalette darlegt, so auch zu EASO-Tätigkeiten, zum Frühwarnsystem und zur Solidarität (ob in Form von finanzieller Unterstützung, Austausch von Fachwissen oder Umsiedlungen innerhalb der EU). Vgl. <http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/315-enhancing-intra-eu-solidarity-tools.html>, aufgerufen am 17. April 2013.

Im *EASO-Jahresbericht 2011* sind mehrere Seiten den Projekten gewidmet, die Mitgliedstaaten im Rahmen von Gemeinschaftsmaßnahmen und nationalen Programmen durchgeführt haben ⁽⁶⁴⁾.

Die nationalen EFF-Projekte, über die die Mitgliedstaaten 2012 Bericht erstatteten, sind so zahlreich und so vielfältig, dass selbst eine grobe Schilderung die Grenzen des vorliegenden Berichts sprengen würde.

Doch es lassen sich möglicherweise einige Tendenzen ausmachen. Die Mitgliedstaaten konzentrierten ihre Anstrengungen offenbar auf folgende Bereiche: Aufnahmebedingungen – insbesondere für schutzbedürftige Personen –, darunter auch medizinische und psychologische Betreuung; rechtlicher Beistand und Rechtsberatung; Schulung; Neuansiedlung und EU-interne Umsiedlung; Integration von Personen, die internationalen Schutz genießen; COI und eine Verwaltungsreform zur Steigerung der Effektivität. Viele Projekte werden von oder über Nichtregierungsorganisationen verwirklicht, deren Beitrag zur Umsetzung des GEAS besonders hervorzuheben ist ⁽⁶⁵⁾.

Die EU-Kommission berichtet regelmäßig über die Verwendung der Gelder, die über dieses wichtige Instrument der europäischen finanziellen Solidarität vergeben werden ⁽⁶⁶⁾.

Im vorliegenden Bericht werden verschiedene konkrete Beispiele für EFF-Projekte in den jeweils relevanten Themenabschnitten angeführt.

Das Jahr 2013 ist das letzte Jahr des EFF. Ab 2014 (bis 2020) wird der neue Asyl- und Migrationsfonds (AMF) zur Verfügung stehen, der insbesondere auf Migrationsströme und eine integrierte Migrationssteuerung abstellt. Durch ihn werden Maßnahmen unterstützt, die sämtliche Aspekte der Migration betreffen, wie etwa Asyl, legale Migration, Integration sowie Rückführung von illegal in der EU aufhältigen Drittstaatsangehörigen. Das Ziel besteht darin, ein kohärenteres System zur Lenkung von EU-Mitteln zu gewährleisten und bessere Möglichkeiten für eine strategische Planung zu schaffen, während gleichzeitig der Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten verringert wird. Im Jahr 2012 waren die Verhandlungen zum AMF noch im Gange ⁽⁶⁷⁾.

3.2. Bedeutende Entwicklungen auf nationaler Ebene

3.2.1. Druck auf nationale Asylsysteme

Mehrere Mitgliedstaaten nahmen 2012 an ihren Asylsystemen umfassende Änderungen vor, womit sie zum Teil auf den Druck reagierten, dem die nationalen Asylsysteme infolge einer hohen Zahl von Anträgen, begrenzter Kapazitäten für die Antragsbearbeitung, systemimmanenter Mängel oder einer Kombination unterschiedlicher Faktoren ausgesetzt waren. Vier Mitgliedstaaten, die sich 2012 in einer solchen Situation befanden, ersuchten das EASO formell um operative Unterstützung für ihre Asylsysteme.

3.2.1.1. Griechenland

Griechenland ist seit mehreren Jahren an seinen Außengrenzen starken Belastungen ausgesetzt ⁽⁶⁸⁾, doch die Infrastruktur des Landes reichte nicht aus, um die unverhältnismäßig großen gemischten Ströme zu steuern, die auch potenzielle international Schutzberechtigte umfassen.

Entsprechend dem nationalen Aktionsplan für Asyl und Migration, der 2010 zwischen den griechischen Behörden und der Europäischen Kommission vereinbart worden war, sowie nach Inkrafttreten des Gesetzes 3907/2011 über die Einrichtung eines Asylendienstes und Erstaufnahmendienstes und nach der Umsetzung der Richtlinie 2008/115/EG über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger

⁽⁶⁴⁾ Siehe *EASO-Jahresbericht 2011*, S. 49 ff.

⁽⁶⁵⁾ Beispiele für aus dem EFF kofinanzierte Projekte sind (in englischer Sprache) verfügbar unter http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/example-of-projects/index_en.htm, aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽⁶⁶⁾ Weitere Informationen sind zu finden unter http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund/index_en.htm, aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽⁶⁷⁾ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/funding-home-affairs-beyond-2013/index_en.htm, aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽⁶⁸⁾ Siehe *EASO-Jahresbericht 2011*, S. 17 ff.

Drittstaatsangehöriger begann Griechenland mit der Einrichtung und personellen Besetzung des neuen Asylendienstes, der ab Juni 2013 arbeitsbereit sein soll, der neuen Beschwerdebehörde und des Erstaufnahmedienstes. Es handelt sich dabei um zivile Strukturen, die dem Ministerium für öffentliche Ordnung und Bürgerschutz unterstellt und mit geschulten Fachleuten besetzt sind. Sie sind für die Aufnahme und Prüfung von Personen, die um internationalen Schutz nachsuchen, und für die Prüfung entsprechender Anträge zuständig.

Unterstützung des EASO für Griechenland

Im Jahr 2012 unterstützte das EASO Griechenland bei der Umsetzung des nationalen Aktionsplans für Asyl und Migration. Es leistete Hilfestellung bei der Einrichtung des neuen Asylendienstes, des neuen Erstaufnahmedienstes und der neuen Beschwerdebehörde, bei der Aufnahme allgemein und beim Abbau des Überhangs an Anträgen; dies geschah durch die Entsendung von Sachverständigen aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten über sogenannte Asylunterstützungsteams (AST) und die Bereitstellung von eigenem Fachpersonal des EASO ⁽⁶⁹⁾.

Grundlage für diese Entsendungen von Asylexperten ist der EASO-Einsatzplan für Griechenland, der am 1. April 2011 für eine Laufzeit von zwei Jahren unterzeichnet wurde.

Darüber hinaus schlossen das EASO und der UNHCR eine Finanzhilfvereinbarung (22. November 2012) für ein fünfmonatiges Projekt zur operativen Unterstützung bei der Stärkung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz für das Asylverfahren in Griechenland (einschließlich Hilfe beim Abbau des Beschwerdestaus).

Bei der Zuteilung europäischer Mittel an die Mitgliedstaaten auf der Grundlage des vorläufigen Haushalts der vier Fonds des Rahmenprogramms „Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme“ für 2012 erhielt Griechenland 3 601 857 EUR aus dem EFF. Der nationale Aktionsplan im Rahmen des EFF umfasst verschiedene Programme zur Verbesserung der Infrastruktur und der institutionellen Basis des Asylsystems ⁽⁷⁰⁾.

3.2.1.2. Luxemburg

Angesichts des wachsenden Aufkommens an Anträgen auf internationalen Schutz, das aus dem Zustrom von Antragstellern aus den westlichen Balkanstaaten resultierte, setzte Luxemburg Ende 2011 und 2012 zusätzliches Personal für die Antragsbearbeitung ein. Der Minister für Arbeit, Beschäftigung und Immigration bat das EASO um Unterstützung bei der Schulung dieser Mitarbeiter in Asylangelegenheiten. Am Rande der Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ (JI) vom 26. Januar 2013 unterzeichneten Minister Nicolas Schmit und Dr. Robert K. Visser, Exekutivdirektor des EASO, einen Arbeitsplan.

⁽⁶⁹⁾ Nähere Einzelheiten siehe *Jährlicher Tätigkeitsbericht des EASO 2012*.

⁽⁷⁰⁾ Insbesondere wurden zwei zusammenhängende Programme gefördert:

A) Verbesserung der Bedingungen und der Infrastruktur für Aufnahme- und Asylverfahren.

Spezifische Maßnahmen:

A.1. Erhöhung der Kapazität und Verbesserung der Aufnahmedienste für Asylbewerber
 A.3. Dienste zur Bereitstellung von rechtlichem Beistand und rechtlicher Unterstützung für Asylbewerber und Personen, die internationalen Schutz genießen
 A.4. Soziale Betreuung, Gesundheitsdienste, psychologische Unterstützung und damit verbundene Beratungsdienste insbesondere für schutzbedürftige Personen in der Zielgruppe
 A.5. Bereitstellung von Informationen für Kommunen, einschließlich Sensibilisierung und positive Beeinflussung der öffentlichen Meinung sowie spezifische Schulung der Mitarbeiter örtlicher Behörden und Organisationen, die mit der Zielgruppe beim Aufnahmeverfahren in Kontakt kommen
 A.7. Dolmetsch-/Übersetzungsdienste für die betreffenden Asylbehörden

B) Integration von Personen der Zielgruppe, deren Aufenthalt in Griechenland dauerhaft und beständig ist

Spezifische Maßnahmen:

B.1. Beratung und Hilfestellung in Bereichen wie Unterbringung, grundlegende Existenzsicherung, Eingliederung in den Arbeitsmarkt und Unterstützung in medizinischer, psychologischer und sozialer Hinsicht
 B.2. Aktivitäten, die der Zielgruppe helfen, sich sozial und kulturell auf die griechische Gesellschaft einzustellen
 B.3. Aktivitäten mit den Schwerpunkten Bildung, berufliche Bildung, Griechisch-Sprachkurse und Erwerb von Qualifikationen (EMN-Fragebogen)

Unterstützung des EASO für Luxemburg

Das EASO leistete Unterstützung hinsichtlich der Schulung der neu eingestellten Mitarbeiter zu den Themen „Befragungstechniken“ und „Entscheidungsfindung“. Im Einklang mit den Strategien des EASO und der EU hat sich Luxemburg verpflichtet, künftig mit eigenen EAC-Ausbildern am EASO-Schulungsprogramm mitzuwirken. Ende 2012 verfügte das luxemburgische Flüchtlingsreferat über sieben Ausbilder in vier verschiedenen Modulen.

3.2.1.3. Schweden

Der Anzahl der Personen, die 2012 in Schweden internationalen Schutz beantragten, überstieg die vorherigen Schätzungen wegen des großen Zustroms *syrischer* Antragsteller, eines unerwartet hohen Zulaufs aus den *westlichen Balkanländern* (siehe 2.4.2 und 2.4.3) und des anhaltenden Zustroms aus anderen Herkunftsländern wie *Somalia*, *Afghanistan* und *Eritrea*. Dadurch gerieten die nationalen Asylsysteme unter Druck, und es kam zu Engpässen bei der Aufnahme und Unterbringung sowie bei der Antragsprüfung.

Die schwedischen Behörden reagierten mit verwaltungstechnischen Verbesserungen und der Einstellung von zusätzlichem Personal ⁽⁷¹⁾. Die schwedische Einwanderungsbehörde (SMB) richtete eine operative Abteilung ein, deren Aufgabe die Koordinierung der verschiedenen Abteilungen innerhalb der Behörde ist, um flexibler und besser auf die hohe Migrantenzahl reagieren zu können.

Unterstützung des EASO für Schweden

Ende 2012 ersuchte Schweden das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen um besondere Unterstützung, und zwar speziell in Form einer Schulung für die schwedische Einwanderungsbehörde auf den Gebieten Internationales Flüchtlingsrecht und Menschenrechte sowie Eingliederungsfragen, die im Februar 2013 durchgeführt wurde. Unterstützung wurde auch für die diesbezügliche planmäßige Ausbildung vereinbart, die Mitarbeiter der schwedischen Einwanderungsbehörde absolvieren müssen ⁽⁷²⁾.

3.2.1.4. Italien

Die Asyl- und Aufnahmesystem in Italien hat mit großen Herausforderungen zu kämpfen. Es gab einige Fälle, in denen vorinstanzliche Gerichte anderer Mitgliedstaaten die Bedingungen im italienischen Aufnahmesystem kritisierten und daher überlegten, ob Überstellungen nach dem Dublin-System überhaupt erfolgen sollten. In Italien selbst haben die Behörden eine Lageeinschätzung vorgenommen und die Notwendigkeit einer Optimierung und Stärkung von Teilen des Asyl- und Aufnahmesystems erörtert. Obwohl seit einigen Jahren und auch in jüngster Zeit wesentliche Verbesserungen erzielt wurden, fällt es Italien schwer, ungeachtet der sehr hohen Antragstellerzahlen das im nationalen Recht vorgeschriebene einheitliche Niveau der betreffenden Dienste zu gewährleisten. Es besteht Bedarf an weiteren Mitarbeitern, die auf Herkunftslandinformationen (COI) spezialisiert sind, sowie an Analysekapazitäten; außerdem muss das Aufnahmesystem verbessert und die Beschwerdeinstanz unterstützt werden.

Unterstützung des EASO für Italien

Am 7. Dezember 2012 ersuchte Italien das EASO um besondere Unterstützung bei der Optimierung und Stärkung des italienischen Asyl- und Aufnahmesystems. Am 13. Dezember 2012 erging ein Beschluss des EASO-Exekutivdirektors, wonach Italien technische und operative Hilfe im Rahmen eines Plans für besondere Unterstützung erhalten wird, der 2013 unterzeichnet werden soll. Dabei wird das gebündelte Fachwissen des EASO und der Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt.

⁽⁷¹⁾ Neben der Einstellung weiterer Mitarbeiter gehören zu den Maßnahmen bei der schwedischen Migrationsbehörde eine flexiblere Arbeitswoche mit Arbeitsschichten, die auch das Wochenende einschließen, sowie die Überarbeitung und Verbesserung von Rechtspositionen und Verwaltungsleitlinien zur Lage in Herkunftsländern durch die Rechtsabteilung und die Abteilung für Asylprüfung innerhalb der Behörde.

⁽⁷²⁾ Vgl. *Jährlicher Tätigkeitsbericht des EASO 2012*.

3.2.1.5. Malta/EU-interne Umsiedlung

Beim maltesischen Büro des Flüchtlingskommissars gingen 2012 insgesamt 2114 Anträge auf internationalen Schutz ein. Damit war der zweithöchste Wert seit 2001 erreicht, was die Zahl der irregulär Eingereisten und die Zahl der beim Amt des Flüchtlingskommissars gestellten Anträge auf internationalen Schutz anging. Diese Anträge stammten wie schon in den Vorjahren zu 86,3 % von Drittstaatsangehörigen, die illegal auf dem Seeweg in Malta eingereist waren ⁽⁷³⁾.

Angesichts der erheblichen Belastung Maltas wurden im Jahr 2012 geschützte Personen von Malta in andere Mitgliedstaaten umgesiedelt (siehe nachstehende Tabelle), nachdem die Europäische Kommission im Mai 2011 eine europäische „Pledging Conference“ zur Einholung entsprechender Zusagen veranstaltet hatte. Die Umsiedlungen wurden entweder im Rahmen des EU-Pilotprojekts zu EU-internen Umsiedlung (EUREMA) oder über bilaterale Projekte organisiert.

Mitgliedstaat/assoziierte Schengen-Staaten	Anzahl der zugesagten Umsiedlungsplätze (2011/2012)	Anzahl der umgesiedelten geschützten Personen (Stand 23. Januar 2013) ⁽⁷⁴⁾	Bilaterales/EU-finanziertes Projekt
Deutschland	150	153 ⁽⁷⁵⁾	Bilateral
Polen	50	6 ⁽⁷⁶⁾	EU-finanziertes Projekt
Spanien	25		Bilateral
Niederlande	20	20 ⁽⁷⁷⁾	Bilateral
Dänemark	10	10 ⁽⁷⁸⁾	Bilateral
Rumänien	10		EU-finanziertes Projekt
Slowakei	10		EU-finanziertes Projekt
Ungarn	5		EU-finanziertes Projekt
Irland	10	20 ⁽⁷⁹⁾	Bilateral
Litauen	6	4 ⁽⁸⁰⁾	EU-finanziertes Projekt
Portugal	6	4 ⁽⁸¹⁾	EU-finanziertes Projekt
Bulgarien	4		EU-finanziertes Projekt
Gesamt	306	217	

Tabelle 3: EU-interne Umsiedlung von Malta in EU-Mitgliedstaaten: Anzahl der Zusagen 2011/2012 und tatsächliche Umsiedlungen bis Januar 2013

⁽⁷³⁾ Matrix zum Jahresbericht.

⁽⁷⁴⁾ Stand 23. Januar 2013.

⁽⁷⁵⁾ Nach Deutschland wurden aus Malta insgesamt 153 unter internationalem Schutz stehende Personen auf bilateraler Basis umgesiedelt. Am 29. November 2011 reisten 147 und am 13. Februar 2012 weitere sechs, also insgesamt 153 geschützte Personen nach Deutschland.

⁽⁷⁶⁾ Fünf Personen reisten am 17. Januar 2013 ab, eine Person am 23. Januar 2013.

⁽⁷⁷⁾ Am 6. Juni 2012 reisten 20 Personen in die Niederlande.

⁽⁷⁸⁾ Eine geschützte Person reiste am 26. März 2012 von Malta nach Dänemark; weitere sieben folgten am 17. Oktober 2012; und zwei reisten am 11. Dezember 2012 ab.

⁽⁷⁹⁾ Zehn geschützte Personen reisten am 13. Dezember 2011 von Malta nach Irland. Im Jahr 2012 sagte Irland zu, weitere zehn geschützte Personen von Malta umzusiedeln. Diese zehn Personen verließen Malta am 6. November 2012.

⁽⁸⁰⁾ Vier Personen reisten am 12. Dezember 2012 ab.

⁽⁸¹⁾ Vier Personen reisten am 18. Dezember 2012 nach Portugal ab. Die anderen beiden baten um Aufschub ihrer Umsiedlung aus persönlichen Gründen. Portugal stimmte zu, bat aber darum, dass sie im Januar oder Februar 2013 umgesiedelt würden.

Bericht über EU-interne Umsiedlungsmaßnahmen

In einem im Juli 2012 veröffentlichten Lagebericht über EU-interne Umsiedlungen⁽⁸²⁾ analysierte das EASO die Ansichten der Mitgliedstaaten über den Nutzen von Umsiedlungen sowie ihre Gründe für eine Teilnahme bzw. Nichtteilnahme. Das Fazit lautete, dass es durchaus möglich ist, das Instrument der EU-internen Umsiedlung zukünftig als Teil einer Palette EU-interner Solidaritätsmaßnahmen zu diskutieren und weiterzuentwickeln. Die Kommission schuf die Grundlagen für eine EU-Kofinanzierung solcher Aktivitäten in ihrem Vorschlag für den Asyl- und Migrationsfonds, durch den Maßnahmen von Mitgliedstaaten gefördert werden sollen, die zur Beteiligung an freiwilligen Projekten bereit sind, wobei das EASO gemäß seiner Gründungsverordnung eine koordinierende Rolle spielen wird⁽⁸³⁾.

3.2.1.6. Andere Länder/Eventualfallplanung

Angesichts der wachsenden Zahl von Personen, die auf EU- oder nationaler Ebene internationalen Schutz beantragen, bemühten sich die Mitgliedstaaten, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, um auf einen möglichen zusätzlichen Zustrom bestmöglich vorbereitet zu sein.

Zypern⁽⁸⁴⁾ teilte den EU-Behörden schriftlich mit, dass es im Falle eines Massenzustroms um EU-Unterstützung ersuchen werde; in Polen⁽⁸⁵⁾ wurde zusätzliches Personal für das Asylverfahren eingestellt und die Möglichkeit der Mobilisierung von Ressourcen im Falle eines plötzlichen Zustroms untersucht; auch Lettland nahm eine Planung für den Eventualfall vor⁽⁸⁶⁾. Schweden richtete bei seiner Einwanderungsbehörde (SMB) ein Referat für Fachinformationen zur Einwanderung ein, das die systematische Informationserfassung koordinieren und eine hohe Informationsqualität gewährleisten soll. Dazu analysiert es entsprechende Veränderungen zeitnah und stellt beispielsweise Prognosen zur Verfügung.

3.2.2. Institutionelle Veränderungen

Im Jahr 2012 wurden in mehreren Mitgliedstaaten institutionelle Veränderungen eingeleitet oder durchgeführt.

Zentralisierung

In Österreich beschloss das Parlament ein neues Gesetz, wonach bis 2014 eine zentrale Behörde eingerichtet werden soll, die als „Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl“ ausschließlich für Asylfragen und fremdenpolizeiliche Angelegenheiten zuständig ist⁽⁸⁷⁾. Außerdem wird bis 2014 die zweite Instanz reformiert, indem der Asylgerichtshof in das Bundesverwaltungsgericht übergeht. In Belgien wurde einer Staatssekretärin die Zuständigkeit für alle Aspekte der Migrations- und Asylpolitik übertragen, wozu auch die Aufnahme sowie die freiwillige und

⁽⁸²⁾ Vgl. *EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta*, Juli 2012 (<http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EUREMA-fact-finding-report-EASO1.pdf>), aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽⁸³⁾ Nähere Einzelheiten im Jährlichen Tätigkeitsbericht des EASO 2012.

⁽⁸⁴⁾ Wegen der Belastungen für das Asylsystem richtete das Ministerium ein schriftliches Ersuchen an das EASO und die Europäische Kommission um die Gewährung von Unterstützung im Falle eines Massenzustroms von Personen aus Syrien, die internationalen Schutz beantragen. Das Ersuchen betrifft vor allem die Umsiedlung. In der Zwischenzeit wird ein nationaler Aktionsplan erarbeitet, um auf die Situation eines Massenzustroms vorbereitet zu sein, doch damit kann nur eine sehr begrenzte Anzahl von Antragstellern abgedeckt werden. (EMN-Fragebogen)

⁽⁸⁵⁾ In Anbetracht der hohen Zahl von Personen, die 2012 in Polen internationalen Schutz beantragten (10 753 Antragsteller), wurde die Verfügbarkeit zusätzlicher Mitarbeiter aus dem eigenen Personalbestand untersucht. Zur Unterstützung der Abteilung für das Verfahren zur Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft wurden weitere Mitarbeiter für diese Aufgabe eingesetzt, darunter auch für die Durchführung von Asylanhörungen. Ebenfalls 2012 unternahm das Innenministerium vorbereitende Arbeiten zu einem Aktionskonzept für den Fall eines Massenzustroms von Ausländern in das Hoheitsgebiet der Republik Polen. Ein wichtiges Element dieses Konzepts war die Diagnose des diesbezüglichen Reaktionssystems – ein Versuch, das Risiko eines Massenzustroms von Ausländern nach Polen zu analysieren und die verfügbaren Ressourcen, einschließlich verfahrenstechnischer, personeller, technischer und finanzieller Ressourcen, zu untersuchen. (EMN-Fragebogen)

⁽⁸⁶⁾ Am 4. Juli 2012 verabschiedete das Ministerkabinett die Verfügung Nr. 312 zum Maßnahmenplan für koordiniertes Handeln der Institutionen in Bezug auf die mögliche Ankunft von Asylbewerbern aus Krisenländern in Lettland. Darin sind die Maßnahmen der beteiligten Institutionen im Falle einer Massenankunft von Personen, die internationalen Schutz beantragen, festgelegt. (EMN-Fragebogen)

⁽⁸⁷⁾ Am 5. Juli 2012 beschloss das österreichische Parlament (Nationalrat) das Fremdenbehördenneustrukturierungsgesetz (FNG, Bundesgesetzblatt I Nr. 87/2012 vom 16. August 2012).

zwangsweise Rückführung gehören, die bisher unter das Mandat von zwei verschiedenen Ministerien fielen ⁽⁸⁸⁾. In Bulgarien werden Berufungen in Asylsachen zentral bei einem Fachgericht in Sofia verhandelt ⁽⁸⁹⁾.

Aufteilung

In Dänemark wurde der dänische Einwanderungsdienst (DIS) Ende 2011 in zwei getrennte Einheiten untergliedert; die Zuständigkeit für Asylfragen liegt jetzt beim Justizministerium ⁽⁹⁰⁾. Im Vereinigten Königreich wurden einige Aufgaben der britischen Grenzschutzagentur (UKBA) auf eine neu geschaffene Einheit übertragen, wobei der Asylbereich in der Zuständigkeit der UKBA verblieb ⁽⁹¹⁾.

Wechsel des Ministeriums/verwaltungsrechtlichen Status

Die oben erwähnte Teilung des dänischen Einwanderungsdienstes ging mit einem Wechsel des für den Asylbereich zuständigen Ministeriums einher, und ähnliche Veränderungen vollzogen sich auch in anderen Mitgliedstaaten:

In Malta übernahm der Premierminister die Aufgaben des zurückgetretenen Innenministers ⁽⁹²⁾, darunter auch in den Bereichen Migration und Asyl. In den Niederlanden wurde der Einwanderungs- und Einbürgerungsdienst – ebenso wie andere Dienste im Bereich Migration und Asyl – wieder dem Ministerium für Sicherheit und Justiz unterstellt, wie es unter früheren Regierungen der Fall war ⁽⁹³⁾. In der Slowakei wurde eine Direktion im Innenministerium mit Asylfragen betraut ⁽⁹⁴⁾.

Umstrukturierung

In Slowenien erfolgte eine weitreichende Kompetenzverlagerung im Bereich Migration und Asyl ⁽⁹⁵⁾. Weniger augenfällige Änderungen interner Verwaltungsstrukturen bei den für Asyl zuständigen Gremien vollzogen sich in Deutschland ⁽⁹⁶⁾, Finnland ⁽⁹⁷⁾ und Frankreich ⁽⁹⁸⁾.

⁽⁸⁸⁾ Ende Dezember 2011 wurde die neue belgische Regierung vereidigt, und Maggie De Block wurde zur Staatssekretärin für Asylpolitik und Immigration ernannt. Um die Entwicklung einer umfassenderen Politik zu Asylkompetenzen, Aufnahme und Rückführung zu ermöglichen, beschloss die Regierung, alle Aspekte der Migrations- und Asylpolitik in einem Ressort zusammenzulegen. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽⁸⁹⁾ Matrix zum Jahresbericht.

⁽⁹⁰⁾ Zum 3. Oktober 2011 wurde das Ministerium für Flüchtlings-, Einwanderungs- und Integrationsfragen aufgelöst. Seine Zuständigkeiten gingen auf andere Ministerien über. Für die Bereiche Asyl, Aufenthalt aus humanitären Gründen, Familienzusammenführung, Aufenthalt von EU-Bürgern, dänische Staatsbürgerschaft und Kurzzeitvisa ist jetzt das Justizministerium zuständig. Vgl. http://www.nyidanmark.dk/en-us/News/News/danish_immigration_service/2011/Oktober/inm-is-closed.htm, aufgerufen am 11. April 2013.

⁽⁹¹⁾ Im März 2012 nahm die britische Grenzschutzagentur eine Funktionstrennung vor und richtete eine gesonderte Grenzschutzeinheit ein. Die Grenzschutzeinheit ist ein dem Innenministerium unterstelltes Vollzugsorgan und wird von Generaldirektor Sir Charles Montgomery geleitet. Aufgabe der Grenzschutzeinheit ist die Sicherung der britischen Grenze und der Schutz des Vereinigten Königreichs vor Terrorismus, Kriminalität, Einnahmebetrug und Einwanderungsmissbrauch; zugleich soll sie durch die Erleichterung von legalem Handel und legalen Reisen zur Förderung des Wirtschaftswachstums beitragen. Die britische Grenzschutzagentur UKBA ist verantwortlich für Einwanderung, Asyl und Visa. (Matrix zum Jahresbericht) Übrigens gab der Innenminister am 1. April 2013 bekannt, dass die UKBA aufgelöst werden soll und ihre Funktionen künftig nicht mehr von einer Agentur wahrgenommen werden sollen, sondern wieder unter das Dach des Innenministeriums zurückkehren.

⁽⁹²⁾ Im Zuge der Kabinettsumbildung vom Januar 2012 erfolgte die Umbenennung des Ministeriums für Justiz und Inneres in Ministerium für Inneres und parlamentarische Fragen. Nach dem Rücktritt des Ministers für Inneres und parlamentarische Fragen im Mai 2012 wurde das Ministerium in Ministerium für innere Angelegenheiten umbenannt und vom Premierminister selbst übernommen. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽⁹³⁾ Die Abteilung für Migrationspolitik, einschließlich der Agenturen INS, COA (Aufnahme) und DT&V (Rückführung), wurde vom Ministerium für innere Angelegenheiten und Angelegenheiten des Königreichs in das Ministerium für Sicherheit und Justiz verlagert. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽⁹⁴⁾ Am 31. Dezember 2012 wurde das Migrationsamt auf der Grundlage eines Ministerbeschlusses von einem unabhängigen Haushaltsgremium in ein Amt beim Innenministerium umgewandelt, das dem Staatssekretär des Innenministeriums unterstellt ist und aus dem Budget des Ministeriums finanziert wird.

⁽⁹⁵⁾ Die Direktion für Migration und Integration wurde mit dem Ressort interne Verwaltungsangelegenheiten zur Direktion für interne Verwaltungsangelegenheiten, Migration und Einbürgerung zusammengelegt. Innerhalb dieser neuen Direktion wurde ein Migrationsamt eingerichtet, und innerhalb dieses Amtes entstanden drei Abteilungen, die ebenfalls mit Fragen des internationalen Schutzes befasst sind, nämlich die Abteilung für Migrationspolitik und -gesetzgebung, die Abteilung für Statusfragen und die Abteilung für Unterbringung, Betreuung und Integration. Die neue Abteilung für Statusfragen ist zuständig für Entscheidungen in allen Angelegenheiten im Bereich Migration, so auch in Verfahren zum internationalen Schutz; die Abteilung für Unterbringung, Betreuung und Integration ist zuständig für Aufnahme- und Integrationsfragen und die Abteilung für Migrationspolitik und -gesetzgebung für politische und legislative Entscheidungsprozesse im Bereich Migration, einschließlich internationaler Schutz. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽⁹⁶⁾ Seit dem 1. Oktober gab es einige institutionelle Veränderungen in Bezug auf IT-Referate. Bei einigen Abteilungen änderten sich zum Teil die Zuständigkeiten, und anstelle des Referats 500 „Operatives Controlling“ nahm die neue Stabsstelle „Verfahrensentwicklung und -optimierung bei Asylverfahren“ die Arbeit auf.

⁽⁹⁷⁾ Das Referat Asyl des finnischen Einwanderungsdienstes (FIS) hat neue Teams für die einzelnen Verfahren gebildet, z. B. einen Bereich für die Rücknahme und Aufhebung der Flüchtlingseigenschaft, ein neues Team für Passangelegenheiten, den Bereich Neuansiedlung sowie ein gemeinsames Sekretariatsteam für alle Asylabteilungen in Helsinki. Das Asylverfahren für unbegleitete Minderjährige wurde auf alle Bereiche des Referats Asyl aufgeteilt. Zuvor war der Bereich Helsinki 2 damit befasst, dem jetzt Fragen der Neuansiedlung obliegen. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽⁹⁸⁾ Im März 2012 ordnete das OFPRA die Verteilung der Herkunftsländer in seinen verschiedenen geografischen Abteilungen neu, um die Arbeitsbelastung optimaler zu verteilen (OFPRA verfügt über vier geografische Abteilungen für Asien, Europa, Afrika bzw. Amerika/Magreb-Länder).

3.2.3. Wichtige nationale Gerichtsurteile

Die Entscheidungen des EuGH und des EGMR haben unmittelbaren und EU-weiten Einfluss sowohl auf die Verwaltungspraxis in erster Instanz als auch auf die Urteile nationaler Gerichte, doch ist auch eine bemerkenswerte Tendenz dahin gehend zu beobachten, dass einige nationale Gerichte ausdrücklich auf Grundsatzentscheidungen höherer Gerichte anderer Mitgliedstaaten verweisen.

So verwies das Oberste Verwaltungsgericht Finnlands⁽⁹⁹⁾ im Zusammenhang mit der Frage *religiöser Minderheiten/bestimmter gesellschaftlicher Gruppen* (im betreffenden Fall ging es um sexuelle Ausrichtung) ausdrücklich auf die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs des Vereinigten Königreichs in der Rechtssache HJ (Iran). Der vom britischen Gerichtshof vertretene grundsätzliche Standpunkt, dass eine Person nicht gezwungen sein sollte, für sie unverzichtbare persönliche Eigenschaften wie beispielsweise religiöse Überzeugungen oder die sexuelle Ausrichtung/geschlechtliche Identität zu verbergen, deckt sich vollständig mit den Grundsätzen des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 5. September 2012 (verbundene Rechtssachen C-71/11 und C-99/11) (siehe 3.1.2). Eine ähnliche Entscheidung erging in Bezug auf religiöse Minderheiten in Afghanistan⁽¹⁰⁰⁾.

Es überrascht nicht, dass mit dem Urteil im Fall HJ ein Präzedenzfall geschaffen wurde, dessen Argumentation von britischen Gerichten auch auf andere Situationen in anderen Herkunftsländern angewandt wurde, so zum Beispiel im Falle eines Antragstellers, der Verfolgung wegen fehlender politischer Begeisterung für die Regierung in Simbabwe fürchtete⁽¹⁰¹⁾.

Ähnliche Prinzipien vertrat der Staatsrat der Niederlande, der außerdem auf die Entscheidung des EGMR in der Rechtssache Sufi und Elmi gegen das Vereinigte Königreich⁽¹⁰²⁾ verwies, in der es um die „Verwestlichung“ somalischer Antragsteller ging, die seit längerer Zeit in europäischen Ländern lebten. Die niederländische Regierung musste ihre Politik diesbezüglich ändern⁽¹⁰³⁾.

Die Auslegung von *Artikel 15 der Anerkennungsrichtlinie*, insbesondere Buchstabe c betreffend willkürliche Gewalt im Rahmen eines bewaffneten Konflikts, und die Analyse spezifischer Situationen, in denen er anwendbar ist, vor dem Hintergrund des Elgafaji-Urteils des EuGH bildete die Grundlage für mehrere Entscheidungen nationaler Gerichte – nämlich für eine Entscheidung des finnischen Verwaltungsgerichts in Helsinki zu den Kriterien für die Gewährung subsidiären Schutzes gemäß der genannten Bestimmung⁽¹⁰⁴⁾, Entscheidungen des britischen Upper Tribunal zur Anwendung dieser Bestimmung auf die Situation unterschiedlicher Herkunftsländer (Afghanistan, Irak)⁽¹⁰⁵⁾ sowie eine Entscheidung des deutschen Bundesverwaltungsgerichts zu den Bedingungen der Anwendbarkeit der „internen Fluchtalternative“ im Kontext eines bewaffneten Konflikts, der Teile des Herkunftslandes betrifft⁽¹⁰⁶⁾.

⁽⁹⁹⁾ Das Oberste Verwaltungsgericht schuf einen Präzedenzfall in der Frage der Zugehörigkeit zu einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe, konkret zur sexuellen Ausrichtung. Das Gericht verwies in seiner Entscheidung auf die Sache HJ (Iran) und HT (Kamerun) gegen den Innenminister (2010 UKC 31, Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs, 7. Juli 2010). (Matrix zum Jahresbericht)

⁽¹⁰⁰⁾ Im Jahr 2012 stellte das Oberste Verwaltungsgericht fest, dass Antragsteller aus Afghanistan, denen ein Verstoß gegen Sharia-Recht zur Last gelegt wird (z. B. Beispiel Christen oder zum Christentum Konvertierte), keinen behördlichen Schutz erhalten, wenn sie verfolgt werden oder wenn ihnen durch Privatpersonen erheblicher Schaden zugefügt wird. Eine Person dürfe nicht gezwungen sein, ihre religiöse Überzeugung zu verbergen. Auf der Grundlage dieser Entscheidung wird Antragstellern, die Christen oder zum Christentum konvertiert sind, internationaler Schutz gewährt. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽¹⁰¹⁾ Im Fall RT (Simbabwe) vertrat der Oberste Gerichtshof die Ansicht, dass der im Fall HJ (Iran) aufgestellte Grundsatz – wonach eine Person, die internationalen Schutz beantragt, nicht gezwungen sein sollte, die geschützte Eigenschaft einer sexuellen Ausrichtung nur deshalb zu verbergen, um einer Verfolgung zu entgehen – auf Personen ausgeweitet werden sollte, die internationalen Schutz aus Furcht vor Verfolgung wegen fehlender politischer Überzeugung beantragen, und zwar unabhängig davon, welche Bedeutung sie persönlich diesem Mangel an Überzeugung beimessen. Vgl. <http://www.bailii.org/uk/cases/UKSC/2012/38.html>, aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽¹⁰²⁾ Siehe *EASO-Jahresbericht 2011*, S. 49.

⁽¹⁰³⁾ Am 31. Juli 2012 entschied der niederländische Staatsrat, dass das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Rechtssache Vereinigtes Königreich gegen Sufi und Elmi in der niederländischen Asylpolitik hinsichtlich Somalias nicht vollständig umgesetzt worden sei, weil das Element der „Verwestlichung“ nicht speziell berücksichtigt worden sei. Durch eine entsprechende Änderung der Herangehensweise wurde der Entscheidung des niederländischen Staatsrats Rechnung getragen. Im betreffenden Fall hatten die Drittstaatsangehörigen Sufi und Elmi acht bzw. 23 Jahre im Vereinigten Königreich gelebt (Sufi war bei seiner Ankunft im Vereinigten Königreich minderjährig). Nunmehr wird in den Niederlanden bei der Entscheidung über einen Antrag geprüft, ob eine Person aus Somalia, die internationalen Schutz beantragt, „verwestlicht“ ist (bei Eigenschaften, die nicht zu verbergen sind).

⁽¹⁰⁴⁾ Zuvor basierte die Entscheidung zwischen subsidiärem Schutz und humanitärem Schutz auf dem Ausmaß des bewaffneten Konflikts in dem betroffenen Gebiet. Aufgrund jüngster Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Helsinki wird der finnische Einwanderungsdienst die persönlichen Umstände der Antragsteller aus solchen Gebieten einer gründlicheren Bewertung im Lichte von Artikel 15 Buchstabe c der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 zu Mindestnormen unterziehen. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽¹⁰⁵⁾ Am 18. Mai 2012 verkündete das Upper Tribunal seinen Beschluss in der Sache AK (Artikel 15 Buchstabe c Afghanistan CG [2012] UKUT 00163(IAC), in dem es feststellte, dass das Ausmaß der willkürlichen Gewalt in Afghanistan insgesamt gesehen nicht so hoch ist, dass eine allgemeine Gefahr im Sinne von Artikel 15 Buchstabe c der Anerkennungsrichtlinie besteht. Am 13. November 2012 verkündete das Upper Tribunal einen ähnlichen Beschluss in der Sache HM und andere (Artikel 15 Buchstabe c Irak CG [2012] UKUT 00409(IAC), in dem es die Ansicht vertrat, dass im Irak keine allgemeine Gefahr im Sinne von Artikel 15 Buchstabe c bestehe. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽¹⁰⁶⁾ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss 10 B 22.12 vom 14. November 2012: Für die nach § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG erforderliche Gefahrenprognose ist bei einem nicht landesweiten bewaffneten Konflikt auf den tatsächlichen Zielort des Ausländers bei einer Rückkehr abzustellen. Kommt die Herkunftsregion des Ausländers als Zielort wegen der dem Ausländer dort drohenden Gefahr nicht in Betracht, kann er nur unter den Voraussetzungen des Art. 8 der Richtlinie

Das Oberste Verwaltungsgericht Polens verwies in seiner Entscheidung vom 8. August 2012 (AZ 1550/11) zur Auslegung des Begriffs des *Familienlebens* auf die Urteile in den Rechtssachen Berrehab gegen die Niederlande, 21. Juni 1988, Randnr. 21, Keegan gegen Irland, 26. Mai 1994, Randnrn. 44 und 45, sowie Haas gegen die Niederlande, 13. Januar 2004, Randnr. 43. Das Oberste Verwaltungsgericht Polens stellte fest, dass zum Familienleben enge persönliche Bindungen, ein regelmäßiger Umgang und ein gewisses Maß an Vertrautheit gehören (Urteil des EGMR vom 21. Juni 1988 in der Sache Berrehab gegen die Niederlande, Randnr. 21). Abgesehen von der gemeinsamen Wohnung können ausnahmsweise auch andere Anhaltspunkte eine hinreichende und stabile Bindung belegen, die einer faktischen Familienbindung entsprechen. Die Beurteilung sollte in erster Linie dem Charakter der Beziehung, einschließlich des gegenseitigen Interesses und der gegenseitigen Zuneigung und Abhängigkeit, Rechnung tragen (Urteil des EGMR vom 26. Mai 1994 in der Sache Keegan gegen Irland, Randnrn. 44-45) ⁽¹⁰⁷⁾.

Zu *besonderen gesellschaftlichen Gruppen* wiederum erließ der Conseil d'État in Frankreich am 21. Dezember 2012 eine Entscheidung in Bezug auf die weibliche Genitalverstümmelung (Female Genital Mutilation, FGM) in *Mali*, mit der er sich gegen die ständige Rechtsprechung des nationalen Asylgerichts und die Praxis des OFPRA stellte, die im Interesse der gefährdeten Mädchen und ihrer Eltern sowie im Interesse der Einheit der Familie subsidiären Schutz gewährten. Der Conseil d'État entschied, dass nicht beschnittene Frauen in *Mali* als besondere gesellschaftliche Gruppe gelten und deshalb Anspruch auf die Flüchtlingseigenschaft haben ⁽¹⁰⁸⁾.

Da jedoch die wichtigsten Fragen hinsichtlich der Auslegung der Bestimmungen der Asylrichtlinien und -verordnungen der EU mittels Vorabentscheidungen des EuGH geklärt werden können, geht es bei den einschlägigen nationalen Urteilen um die Auslegung von nationalem Recht.

Verfassungsrecht

Zur unmittelbaren Anwendbarkeit der asylrechtlichen Bestimmung in der Verfassung urteilte der Oberste Kassationsgerichtshof in Italien, dass das in der Verfassung verankerte Recht auf Asyl durch die bestehenden Institutionen Flüchtlingseigenschaft, subsidiärer Schutz und humanitäre Aufenthaltserlaubnis vollständig verwirklicht wird und mithin kein Spielraum besteht, sich direkt auf die Verfassung zu berufen ⁽¹⁰⁹⁾.

Verfahrensrecht

Das Oberste Verwaltungsgericht der Tschechischen Republik entschied, dass keine Verpflichtung bestehe, die Zulässigkeit eines subsidiären Schutzes zu prüfen, wenn der Antrag bereits im Zuge der asylrechtlichen Prüfung abgelehnt wurde ⁽¹¹⁰⁾.

Das Oberste Verwaltungsgericht Polens bekräftigte, dass bei der Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft, die aufgrund eines Folgeantrags vorgenommen wird, nur die schutzrelevanten Umstände zu berücksichtigen seien, die

2004/83/EG des Rates (Richtlinie über die Anerkennung als Flüchtling) auf eine andere Region des Landes verwiesen werden (von dem Antragsteller kann vernünftigerweise erwartet werden, sich in dem Landesteil aufzuhalten, in dem für ihn keine tatsächliche Gefahr besteht, ernsthaften Schaden zu erleiden). (Matrix zum Jahresbericht)

⁽¹⁰⁷⁾ Der EGMR hob hervor, dass die natürliche Bindung zwischen Elternteil und Kind so wichtig sei, dass es, selbst wenn das Familienleben im Sinne der Begründung einer zusammen lebenden Familiengemeinschaft aus verschiedenen Gründen zerbricht oder endet, nicht ratsam sei, jede Möglichkeit weiterer Kontakte zwischen ihnen zu unterbinden. Ein sporadischer Umgang mit dem Kind beweise allerdings nicht die Existenz eines Familienlebens zwischen dem Kind und dem Elternteil (siehe z. B. Haas gegen die Niederlande, Urteil vom 13. Januar 2004, Randnr. 43). Das Oberste Verwaltungsgericht Polens unterstrich in seiner Entscheidung, dass die besondere Situation einer Partei, die sich aus einer langjährigen Haftstrafe ergibt, der Förderung von Familienbindungen – besonders der Bindung zwischen der Partei als Elternteil und ihrem minderjährigen Kind – nicht dienlich sei, da der regelmäßige Umgang zwischen ihnen stark eingeschränkt und ein Zusammenwohnen nicht möglich sei. Bei der Beurteilung des Vorhandenseins und der Qualität von Familienleben im Falle einer inhaftierten Person sollten andere Aspekte im Vordergrund stehen, wie sie bereits genannt wurden (*gegenseitiges Interesse, gegenseitige Zuneigung und Abhängigkeit*); und es sollten auch Gegebenheiten vor der Haftstrafe berücksichtigt werden, die auf das Vorhandensein eines tatsächlichen Familienlebens hinweisen.

⁽¹⁰⁸⁾ Der Conseil d'État erklärte am 21. Dezember 2012, dass „in einer Gesellschaft, in der die FGM so allgemein akzeptiert ist, dass sie als gesellschaftliche Norm angesehen werden kann, nicht beschnittene Mädchen und Frauen in der Tat eine gesellschaftliche Gruppe bilden“. Im Falle in Frankreich geborener Mädchen jedoch stellen Eltern, die ihre Mädchen nicht beschneiden lassen, keine gesellschaftliche Gruppe dar, weil diese Praxis nach französischem Recht strafbar ist. In einem anderen Fall urteilte der Staatsrat, dass es *keine* „unmenschliche oder erniedrigende Behandlung“ der Eltern darstelle, wenn ihr Kind gegen ihren Willen Opfer einer FGM wurde. (Matrix zum Jahresbericht) Mehr über das Thema FGM und internationalen Schutz in: UNHCR, *Too much pain: Female genital mutilation and asylum in the European Union – A statistical study*, Februar 2013 (<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/512c72ec2.pdf>), aufgerufen am 11. April 2013, sowie Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE), *Female genital mutilation in the European Union and Croatia*, 2013 (<http://www.eige.europa.eu/sites/default/files/EIGE-Report-FGM-in-the-EU-and-Croatia.pdf>), aufgerufen am 11. April 2013.

⁽¹⁰⁹⁾ Urteil des Obersten Kassationsgerichtshofs Nr. 10686 vom 26. Juni 2012.

⁽¹¹⁰⁾ Die Frage eines unzulässigen Asylantrags wurde vom Obersten Verwaltungsgerichtshof 2012 durch Entscheidung des (erweiterten) Sondersenats geregelt. Dem Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts zufolge besteht nach nationalem, internationalem oder europäischem Recht keine Verpflichtung zu prüfen, ob ein Antragsteller im Falle eines unzulässigen Asylantrags Anspruch auf subsidiären Schutz hätte. (Matrix zum Jahresbericht)

nach der Prüfung des ursprünglichen Antrags eingetreten sind ⁽¹¹¹⁾. In einem anderen Urteil erklärte das Oberste Verwaltungsgericht Polens, dass sich eine Behörde, die das Verfahren einstellen will, weil der neue Antrag mit dem vorherigen identisch ist, nicht auf die Feststellung beschränken dürfe, dass der Antragsteller keine neuen, aus Sicht des internationalen Schutzes relevanten Fakten vorgelegt hat, sondern auch nachweisen müsse, dass sich die Lage im Herkunftsland nicht verändert hat. Daher sollte das Ersuchen um Schutz angesichts einer veränderten Lage im Herkunftsland im Rahmen eines neuen Asylverfahrens bewertet werden und nicht durch Abänderung der vorherigen negativen Entscheidung durch Wiedereröffnung des Verfahrens ⁽¹¹²⁾.

Das deutsche Bundesverwaltungsgericht urteilte, dass die Prüfung, ob eine Person, die internationalen Schutz genießt, weiterhin Anspruch auf Schutz hat, nicht allein deshalb ungültig sei, weil die Entscheidung nach der Frist erging ⁽¹¹³⁾.

In Griechenland äußerte sich der Staatsrat zu den jeweiligen Pflichten des Antragstellers und der entscheidenden Behörde und zum Status der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses ⁽¹¹⁴⁾.

Das Nationale Asylgericht in Frankreich entschied am 21. Februar 2012, dass es zwar für die Sachprüfung des Falles zuständig sei, aber einen Antrag zur Entscheidung in der Sache an das OFPRA zurückverweisen könne, wenn dem Antragsteller aus formalen Gründen, die für rechtswidrig befunden wurden, eine Sachprüfung seiner Lage in erster Instanz verweigert wurde ⁽¹¹⁵⁾. Diese grundsätzliche Entscheidung wurde getroffen, nachdem es zu einer Reihe von Streitigkeiten in Fällen gekommen war, in denen das OFPRA Anträge ohne Anhörung allein deshalb als „offensichtlich unbegründet“ zurückgewiesen hatte, weil der Antragsteller bei der Feststellung seiner Identität und Staatsangehörigkeit nicht kooperierte, indem er seine Fingerabdrücke unleserlich machte.

Der bereits erwähnte italienische Oberste Kassationsgerichtshof urteilte über die Folgen der Nichtumsetzung bestimmter Vorschriften der EU-Asylrichtlinien in nationales Recht ⁽¹¹⁶⁾ (in diesem Falle Artikel 8 der Anerkennungsrichtlinie zur „internen Fluchtalternative“) und über den Umfang der Verpflichtung, den Antragsteller in einer für diesen verständlichen Sprache zu informieren ⁽¹¹⁷⁾.

Das schwedische Berufungsgericht für Migration urteilte darüber, welche praktischen Folgerungen die schwedische Migrationsbehörde aus dem Vorliegen eines ärztlichen Attests zu ziehen hat, wonach der Antragsteller Folter ausgesetzt war ⁽¹¹⁸⁾.

Der Oberste Verwaltungsgerichtshof Polens bestimmte, dass eine Partei, die mit ihrem Antrag fremdsprachige Unterlagen einreicht, stets angeben muss, welche Fakten und Umstände durch die jeweiligen Unterlagen belegt werden sollen ⁽¹¹⁹⁾.

⁽¹¹¹⁾ Wenn Ereignisse in der Vergangenheit eingetreten sind und vom Leiter des Ausländeramts bei seiner endgültigen Entscheidung bereits berücksichtigt wurden, gilt die Entscheidung als rechtskräftig. Ein Folgeantrag, der allein auf denselben Gründen basiert wie der ursprüngliche Antrag (ohne neue Fakten), ist somit als unzulässig anzusehen. Urteil vom 9. Mai 2012, Aktenzeichen OSK 1356/11.

⁽¹¹²⁾ Oberstes Verwaltungsgericht Polens, Urteil vom 20. Dezember 2012, Aktenzeichen 2507/11.

⁽¹¹³⁾ Bundesverwaltungsgericht, Urteil 10 C 4.11 vom 5. Juni 2012: Ein Widerruf der Flüchtlingsanerkennung ist nicht deshalb ausgeschlossen, weil das Bundesamt die Frist des § 73 Abs. 2a, Abs. 7 AsylVfG versäumt hat; die Pflicht zur Überprüfung besteht allein im öffentlichen Interesse.

⁽¹¹⁴⁾ Eine der beachtenswerten Entscheidungen des Staatsrates im Jahr 2012 betrifft die Aufhebung eines Ministerialbeschlusses über die Ablehnung des Asylersuchens eines Antragstellers, der Furcht vor Verfolgung geltend gemacht hatte, weil er aus Gewissensgründen von den Streitkräften desertiert war. Der Staatsrat zitierte – in Auslegung der Flüchtlingsdefinition – den entsprechenden Artikel der Anerkennungsrichtlinie und entschied, dass der Minister die Stellungnahme des Beratenden Ausschusses hätte berücksichtigen müssen, nach dessen Beurteilung der Asylbewerber ein Flüchtling war (Entscheidung Nr. 2450/2012 des Staatsrates).

⁽¹¹⁵⁾ Das Nationale Asylgericht ist zu einer neuerlichen Sachprüfung befugt, doch verhält es sich anders, wenn dem Antragsteller zuvor eine Sachprüfung seines Falles – die eine wesentliche Garantie in Asylverfahren darstellt – verweigert wurde. In einem solchen Fall kann das Gericht die Entscheidung des OFPRA für nichtig erklären und den Fall zur Sachprüfung dorthin zurückverweisen. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽¹¹⁶⁾ Der Oberste Kassationsgerichtshof legte mit Urteil Nr. 2294/12 fest, dass internationaler Schutz zu gewähren ist, auch wenn der Antragsteller in einem anderen sicheren Gebiet seines Herkunftslands Schutz finden könnte, da die europäische Richtlinie, die eine solche Möglichkeit vorsieht (Artikel 8 der Richtlinie 2004/83/EG) nicht in italienisches Recht eingegliedert war (Gesetzesverordnung Nr. 251/2007).

⁽¹¹⁷⁾ Mit demselben Urteil stellte das Oberste Gericht klar, dass die Pflicht, die von der Verwaltung getroffene Maßnahme in eine Sprache zu übersetzen, die der betroffene Drittstaatsangehörige versteht, nur Ausweisungsmaßnahmen betrifft, also solche, die die Einreise in das nationale Hoheitsgebiet und den Aufenthalt dort betreffen.

⁽¹¹⁸⁾ Rechtssache Nr. UM 4609-10: Das schwedische Berufungsgericht für Migrationssachen hat klargestellt, dass bei Vorliegen eines ärztlichen Attests, wonach der Antragsteller Folter ausgesetzt war, eine ärztliche Folgeuntersuchung auf Folter auch dann vorzunehmen ist, wenn der Asylantrag der betreffenden Person wenig glaubhafte Fakten enthält. Die schwedische Migrationsbehörde lässt ärztliche Folgeuntersuchungen durchführen, wenn es Hinweise darauf gibt, dass der Antragsteller gefoltert wurde.

⁽¹¹⁹⁾ Oberster Verwaltungsgerichtshof Polens, Urteil vom 9. Mai 2012, Aktenzeichen 1462/11. Der Oberste Verwaltungsgerichtshof unterstrich, dass die Übersetzung eines Dokuments, dessen Inhalt für den Fall nicht von Belang ist, sinnlos wäre – insbesondere bei umfangreichen Dokumenten oder Dokumenten mit besonderer Terminologie –, unnötige Kosten verursachen und das Verfahren übermäßig in die Länge ziehen würde. Es komme vor allem auf die Verfahrensschritte vor der Prüfung des Inhalts eines Dokuments an. Dazu gehöre eine vorläufige Untersuchung der Eignung der Belege, um zu ermitteln, ob der Beleg für den Fall von Belang ist und zur Klärung beitragen kann, insbesondere, wenn ein Fakt nicht durch andere Belege gestützt wird. *Die Partei muss für alle fremdsprachigen Unterlagen in ihrem Antrag angeben, welche Fakten und Umstände mit den jeweiligen Unterlagen belegt werden sollen.* Es steht dem nichts entgegen, dass die Behörde eine vorläufige Bewertung der Eignung eines fremdsprachigen Dokuments anhand einer inhaltlichen Zusammenfassung vornimmt, die von der einreichenden Partei ausgearbeitet wurde, oder die Partei verpflichtet, den Abschnitt oder die Abschnitte in dem Dokument anzugeben, in denen der Nachweis enthalten ist.

Materielles Recht

Das deutsche Bundesverwaltungsgericht erließ eine Entscheidung zu den Risiken, die bei der Entscheidung über das Erlöschen/die Aberkennung des internationalen Schutzes zu berücksichtigen sind⁽¹²⁰⁾.

Der griechische Staatsrat befand, dass eine Ausschlussklausel auch dann noch anwendbar sei, wenn der Antragsteller seine Strafe verbüßt hat⁽¹²¹⁾. Außerdem wurde die Frage der Verhältnismäßigkeit aufgeworfen.

Zum Thema *sexuelle Ausrichtung* stellte der italienische Oberste Kassationsgerichtshof fest, dass ein Antragsteller Anspruch auf internationalen Schutz habe, wenn Homosexualität in seinem Herkunftsland mit Freiheitsentzug bestraft wird⁽¹²²⁾.

3.2.4. Wichtige legislative Änderungen in den Mitgliedstaaten

Mehrere Mitgliedstaaten haben neue Rechtsvorschriften oder Änderungen zu bestehenden Rechtsvorschriften eingeführt oder geplant⁽¹²³⁾. Bei neuen Gesetzen allgemeiner Art, die den Asylbereich direkt oder indirekt betreffen, geht es oft darum, den asylrechtlichen Besitzstand der EU umzusetzen oder dessen Umsetzung zu vollenden. Teils werden konkretere rechtliche Bestimmungen erlassen, um das Asylsystem an neue Gegebenheiten anzupassen oder Schlupflöcher zu schließen, die Gelegenheit für Missbrauch bieten.

Allgemeiner Art und nicht mit der Umsetzung von EU-Rechtsinstrumenten verbunden waren die Änderungen an dem Präsidentenerlass, der aktuell das vorläufige Asylverfahren in Griechenland regelt⁽¹²⁴⁾, und ein neuer Rechtsakt in Polen, der verschiedene Bereiche des Asylsystems⁽¹²⁵⁾ betrifft. Slowenien schaffte durch eine Änderung des Gesetzes über internationalen Schutz, dessen konkrete Bestimmungen hier in den jeweils relevanten Abschnitten angeführt werden, auch die Möglichkeit ab, in slowenischen Botschaften internationalen Schutz zu beantragen.

⁽¹²⁰⁾ Bundesverwaltungsgericht, Urteil 10 C 11.11 vom 1. März 2012: Bei dem Widerruf der Flüchtlingsanerkennung ist für die Verfolgungsprognose auf den Maßstab der beachtlichen Verfolgungswahrscheinlichkeit abzustellen.

⁽¹²¹⁾ Der Staatsrat entschied in seinem Beschluss Nr. 1661/2012 betreffend die Anwendung der Ausschlussklausel auf eine nichtpolitische Straftat, die außerhalb des Asyllandes begangen wurde, dass nicht entscheidend sei, dass der Antragsteller die vom Strafgericht gegen ihn verhängte Strafe verbüßt habe. Die vom Antragsteller begangene Straftat (versuchter Mord am indischen Botschafter in Rumänien) sei keine „politische“, „komplexe“ oder „ähnliche“ Straftat, auch wenn sie aufgrund der politischen Überzeugungen oder Prinzipien des Täters oder zwecks Verwirklichung entsprechender Bestrebungen begangen worden sei. Bei dieser Entscheidung wurde eine interessante Minderheitenansicht geäußert, denn drei der Richter erklärten, der Minister habe nicht berücksichtigt (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit), dass der Asylbewerber die vom Strafgericht verhängte Strafe verbüßt. Unter dem Hinweis, dass der Minister dem Asylbewerber das Aufenthaltsrecht in Griechenland aus humanitären Gründen gewährt hatte, verwies der Staatsrat ferner auf die Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Union in den Rechtssachen C-57/09 und C-101/09 und die Entscheidungen des EGMR in den Rechtssachen Chahal gegen Vereinigtes Königreich, Ahmed gegen Österreich und Saadi gegen Italien. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽¹²²⁾ Der Oberste Gerichtshof stellte in seinem Urteil Nr. 15981/12 fest, dass ein homosexueller Staatsangehöriger als in seinem Land verfolgt angesehen werden, wenn Homosexualität nach dortigem nationalen Recht mit Freiheitsentzug bestraft werden kann. (EMN-Fragebogen)

⁽¹²³⁾ Um eine lange und umständliche Auflistung zu vermeiden, werden an dieser Stelle nur Rechtsvorschriften allgemeiner Art angeführt. Neue rechtliche Bestimmungen zu speziellen Fragen, die im Rahmen des vorliegenden Berichts gesondert betrachtet werden, sind in den jeweiligen Abschnitten/Unterabschnitten angeführt. Im Interesse der Kohärenz und um alljährliche Wiederholungen zu vermeiden, betrifft dies nur Rechtsvorschriften, die 2012 in Kraft getreten sind; in Vorbereitung befindliche Rechtsvorschriften und den nationalen Parlamenten vorliegende Gesetzesvorlagen wurden nicht berücksichtigt.

⁽¹²⁴⁾ Der Präsidentenerlass 114 von 2010, der wichtigste Rechtsakt zur Regelung des Asylverfahrens während der Übergangszeit (das Verfahren wird von den zuständigen Polizeibehörden durchgeführt), wurde 2012 wie folgt geändert:

a) Artikel 13 „Gewahrsam“: Es wurde ein zusätzlicher Grund zur Ermöglichung des Gewahrsams zuvor festgenommener illegaler Einwanderer eingeführt. Des Weiteren wurde die Möglichkeit geschaffen, den Gewahrsam bereits in Haft genommener Personen bei offenkundigem Missbrauch des Asylverfahrens vor der Rückführung in das Herkunftsland zu verlängern.

b) Artikel 14 „Ausdrückliche – stillschweigende Rücknahme“: Eine Bestimmung wurde hinzugefügt, um die Identifizierung der aktiven und inaktiven Fälle anhängiger Beschwerden zu erleichtern.

c) Artikel 26 „Beschwerdeausschüsse“: Eine Änderung in Bezug auf den Status der Ausschussvorsitzenden wurde vorgenommen, weil nicht genügend Beamte zur Bewältigung der Arbeitsaufgaben zur Verfügung standen. (EMN-Fragebogen)

⁽¹²⁵⁾ Ein neuer Rechtsakt zur Änderung des Gesetzes vom 13. Juni 2003 über die Gewährung von Schutz für Ausländer auf dem Hoheitsgebiet der Republik Polen wurde am 28. August 2011 unterzeichnet und trat am 1. Januar 2012 in Kraft. Das Gesetz vom 13. Juni 2003 wurde in folgenden Punkten novelliert: Umsiedlung und Neuansiedlung; Gewahrsam von Personen, die internationalen Schutz beantragen; Entscheidung zur Überstellung und Einstellung des Verfahrens auf der Grundlage der Dublin-Verordnung; Verpflichtung zur Meldung beim Aufnahmezentrum nach Einreichung des Antrags; Gründe für die Einstellung des Asylverfahrens; Sozialhilfe für die Antragsteller. (Matrix zum Jahresbericht)

3.2.5. Wichtige politische Veränderungen in Bezug auf Integrität, Effizienz und Qualität

3.2.5.1. Integrität

Folgende Maßnahmen wurden 2012 getroffen, um Missbrauch im Asylbereich zu bekämpfen und die Integrität des internationalen Schutzsystems zu sichern:

Feststellung der Identität von Personen, die internationalen Schutz beantragen

Die Feststellung der Identität eines Asylbewerbers – d. h. die Feststellung der Person wie auch der Staatsangehörigkeit (bzw. bei einem Staatenlosen die Feststellung der Person und des Landes des gewöhnlichen Aufenthalts) – ist ein notwendiger Schritt, um den Bedarf an internationalem Schutz zu ermitteln. Darüber hinaus trägt sie dazu bei, Betrug und sonstigen Missbrauch des Asylsystems zu bekämpfen.

Mehrere Mitgliedstaaten verwiesen auf den Nutzen einer Datenbank von *Identitäts- und anderen Dokumenten*, die zur Identifizierung einer Person herangezogen werden können (z. B. Geburtsurkunden). Eine solche Datenbank wurde in den Niederlanden eingerichtet und wird dort gepflegt, nämlich das Informationssystem für Dokumente zum zivilrechtlichen Status (Document Information System for Civil Status, DISCS).

Die *Sprachanalyse* ist ein Verfahren zur Feststellung der Herkunft eines Antragstellers oder des Ortes seiner Sozialisation, das von einigen Mitgliedstaaten schon seit etlichen Jahren angewandt wird, insbesondere von Deutschland, den Niederlanden, Finnland, Schweden, Irland und Luxemburg⁽¹²⁶⁾. Die Slowakei gibt an, dieses Verfahren 2012 erstmals eingesetzt zu haben⁽¹²⁷⁾, während das Vereinigte Königreich die Anwendung Ende 2011 nach einer Unterbrechung wieder aufgenommen hat⁽¹²⁸⁾.

Das Abnehmen der *Fingerabdrücke* aller Personen, die internationalen Schutz beantragen, ist nach der Eurodac-Verordnung⁽¹²⁹⁾ vorgeschrieben. Die Mitgliedstaaten haben es mitunter mit Antragstellern zu tun, die ihre Fingerabdrücke verändert, beschädigt oder ausgelöscht haben, um eine Erkennung zu verhindern. Neue Geräte, die eine Abtastung tieferliegender Hautschichten ermöglichen, können Missbrauch infolge unlesbarer Fingerabdrücke verhindern und sind in Schweden bereits in Gebrauch.

Eurodac kann jedoch nicht alle Fälle von *Mehrfachanträgen* und Missbrauch des Asylsystems aufdecken. Die bilaterale Zusammenarbeit kann bei der Ermittlung solcher Fälle helfen. Das Vereinigte Königreich hat mit Belgien⁽¹³⁰⁾ und Irland⁽¹³¹⁾ bei der Ermittlung von Antragstellern kooperiert, die ihren Wohnsitz in Großbritannien hatten, bevor sie in einem anderen Mitgliedstaat Asyl beantragten.

Als zusätzliche Maßnahme neben der Aufdeckung von Mehrfachanträgen mithilfe von Eurodac hat Schweden begonnen, die Fingerabdrücke von Personen, die internationalen Schutz beantragen, mit Daten im europäischen

⁽¹²⁶⁾ Luxemburg nutzt die Sprachanalyse seit 2007. Um das Herkunftsland von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ohne Identitätsdokumente mithilfe von Sprachtests zu ermitteln, arbeitet Luxemburg eng mit dem deutschen BAMF zusammen. (EMN-Fragebogen)

⁽¹²⁷⁾ Im Jahr 2012 hatte die Slowakei Gelegenheit, die Anwendung der Sprachanalyse zu erproben. Die ersten fünf Tests wurden im Rahmen des GDISC-Projekts in Zusammenarbeit mit Malta durchgeführt. Das Projekt wurde 30. Juni 2012 abgeschlossen. (EMN-Fragebogen)

⁽¹²⁸⁾ Sprachanalysetests wurden im Vereinigten Königreich Ende 2011 wieder eingeführt, und 2012 hat das Testvolumen zugenommen. Der Einsatz von Sprachanalysetests wurde in dieser Zeit aufmerksam überwacht und ergab ausreichende Belege, um bei Personen, die behaupteten, palästinensischer, kuwaitischer oder syrischer Herkunft zu sein, gezielte Tests zu ermöglichen (aufgrund einer Ausnahmeregelung im Gleichstellungsgesetz, die im Februar 2013 in Kraft trat). (EMN-Fragebogen)

⁽¹²⁹⁾ Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:DE:HTML>), aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽¹³⁰⁾ Nachdem festgestellt wurde, dass sich zahlreiche Antragsteller aus Bangladesch und Nepal vor ihrem Asylantrag in Belgien im Vereinigten Königreich aufgehalten hatten, vereinbarten das belgische Büro des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose und die UKBA, systematisch Fingerabdrücke von Antragstellern aus diesen Ländern zu überprüfen. Seit Beginn dieser Kooperation ist die Anzahl der Antragsteller aus diesen Ländern in Belgien deutlich zurückgegangen.

⁽¹³¹⁾ Der irische Einbürgerungs- und Einwanderungsdienst (INIS) führt eine Maßnahme zum Datenaustausch mit der britischen Grenzschutzagentur über Antragsteller durch, deren Anträge auf internationalen Schutz abgelehnt wurden und bei denen der INIS derzeit prüft, ob eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen und/oder subsidiären Schutz in Frage kommt. Dazu gehört, dass der INIS die Fingerabdrücke der Antragstellern zwecks Abgleich mit britischen Einwanderungsunterlagen an die UKBA übermittelt. Auf diese Weise soll festgestellt werden, ob die betreffenden Personen zuvor im Vereinigten Königreich als Einwanderer gemeldet waren, was dem INIS bei der endgültigen Bearbeitung der Fälle hilft und ihm gegebenenfalls die Ausweisung erleichtern kann. Im Laufe des Jahres 2012 wurden Fingerabdrücke von 1 750 abgewiesenen Antragstellern mit Einwanderungsunterlagen des Vereinigten Königreichs abgeglichen, wobei „fast 30 %“ übereinstimmten und ein sehr großer Teil der betreffenden Personen in den britischen Unterlagen mit einer anderen Identität erfasst war. (EMN-Fragebogen)

Visa-Informationssystem (VIS) abzugleichen. Dies trug dazu bei, das schwedische Visabearbeitungssystem zu verbessern und die Zuständigkeit anderer Mitgliedstaaten gemäß Dublin-II-Verordnung festzustellen⁽¹³²⁾.

Um Betrug im Zusammenhang mit der Identität zu verhindern, begann das Vereinigte Königreich mit der Ausstellung *biometrischer Dokumente* für Personen, die internationalen Schutz beantragen bzw. genießen⁽¹³³⁾.

Beseitigung von Pull-Faktoren

Im Falle bestimmter Antragsteller, deren alleiniges Motiv die Verfügbarkeit von Sozialleistungen während des Asylverfahrens ist, erwies sich die Verfahrensdauer als einer der wichtigsten Pull-Faktoren. Die Bemühungen der Mitgliedstaaten um eine Beschleunigung der Verfahren werden in anderen Abschnitten des vorliegenden Berichts geschildert (siehe unter anderem 2.4.3 und 3.2.5.2).

Die Mitgliedstaaten haben noch weitere Bereiche ihres Systems ausgemacht, die missbraucht oder ausgenutzt werden können, und sich um die Schließung betreffender Gesetzeslücken bemüht.

Zu den erwähnten Pull-Faktoren zählen auch die Leistungen, die im Rahmen von Programmen zur freiwilligen/begleiteten Rückkehr gewährt werden. Die Niederlande stellten die Möglichkeit eines Missbrauchs durch bestimmte Gruppen fest und verschärften daraufhin die Bedingungen für den Bezug solcher Leistungen⁽¹³⁴⁾. Wie bereits dargelegt (siehe unter anderem 2.4.3 und 3.2.5.2), befassten sich auch Belgien und Luxemburg mit dem Problem der Pull-Wirkung ihrer Anreize für eine freiwillige Rückkehr. Frankreich traf im Dezember ebenfalls eine diesbezügliche Entscheidung⁽¹³⁵⁾.

Folgeanträge

Wie bereits erläutert (siehe 2.2), können Folgeanträge erhebliche Auswirkungen auf nationale Asylsysteme haben. Darüber hinaus kann eine missbräuchliche Nutzung anderer Verfahren zur Erlangung eines rechtmäßigen Aufenthalts (z. B. aus medizinischen Gründen), die parallel zum Asylverfahren oder nach dessen Abschluss erfolgt und lediglich Verzögerungszwecken dient, nachteilige Folgen für die Integrität und Glaubwürdigkeit des Asylsystems haben.

Die belgische Regierung brachte im Oktober 2012 ein Gesetz ein, das Änderungen bei der Bearbeitung von Folgeanträgen auf internationalen Schutz vorsieht⁽¹³⁶⁾.

In Frankreich werden 86 % aller Folgeanträge in das „prioritäre Verfahren“⁽¹³⁷⁾ überführt, bei dem das OFPRA innerhalb von zwei Wochen entscheidet (96 Stunden, wenn sich der Antragsteller in Gewahrsam befindet).

⁽¹³²⁾ Seit Februar 2012 wird in Schweden bei Personen, die internationalen Schutz beantragen, eine automatische Suche nach Fingerabdrücken im Visa-Informationssystem (VIS) durchgeführt. Vom 1. Februar 2012 bis zum 14. Februar 2013 ergaben sich dabei über 1 400 Treffer. Im Ergebnis wurden knapp 1 000 Übernahmearbeiten gemäß der Dublin-Verordnung an andere Mitgliedstaaten gerichtet. Die meisten dieser Fälle wären ansonsten nicht aufgedeckt worden. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽¹³³⁾ Die britische Grenzschutzagentur führte im Februar 2012 *Biometrische Aufenthaltstitel* im Asylbereich ein: Sämtliche Antragsteller, denen im Vereinigten Königreich eine mehr als sechsmonatige Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erteilt wird, erhalten jetzt zum Nachweis ihrer Aufenthaltsberechtigung einen Biometrischen Aufenthaltstitel. Dazu müssen Antragsteller, denen eine mehr als sechsmonatige Aufenthaltserlaubnis im Vereinigten Königreich gewährt wurde, ihre Fingerabdrücke und ihr digitales Gesichtsbild registrieren lassen. (EMN-Fragebogen)

⁽¹³⁴⁾ Im Jahr 2012 zeigte der Zustrom einiger Nationalitäten, dass manche Asylantragsteller die niederländischen Rückführungsregelungen missbrauchen könnten. Deshalb ergriff die niederländische Regierung folgende Maßnahmen: (angeblich) aus Georgien stammende Bewerber um internationalen Schutz wurden vom Finanzausschuss aus dem Programm REAN (Rückführung und Auswanderung von Ausländern aus den Niederlanden) ausgeschlossen; (angeblich) aus der Russischen Föderation stammende Antragsteller, für die gemäß Dublin-Übereinkommen ein anderes Land verantwortlich ist, wurden vom Finanzausschuss aus dem REAN, der Rückführungs- und Wiedereingliederungsregelung (HRT) und den Sachleistungen für Wiedereingliederung aus dem Förderrahmen für freiwillige und dauerhafte Rückkehr ausgeschlossen; andere (angeblich) aus der Russischen Föderation stammende Antragsteller dagegen können weiterhin Leistungen im Rahmen der obigen Rückkehrregelungen erhalten. Auch wenn die niederländischen Rückkehrregelungen für sie nicht mehr gelten, können (angebliche) Staatsangehörige Georgiens und der Russischen Föderation weiterhin Unterstützung im Rahmen von Projekten der UFR (Unterstützte Freiwillige Rückkehr) erhalten, die aus europäischen Mitteln finanziert werden (z. B. Europäischer Rückkehrfonds). (EMN-Fragebogen)

⁽¹³⁵⁾ Exekutiventscheidung vom 16. Januar 2013, veröffentlicht im *Journal Officiel de la République Française* am 19. Januar 2013.

⁽¹³⁶⁾ Die Zuständigkeit für die Prüfung neuer Fakten und Umstände, die der Asylbewerber bei einem Folgeantrag geltend macht, wird von der Abteilung Einwanderung auf das Büro des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose (CGRS) übergehen. Das Konzept des „neuen Elements“ soll klarer dargelegt werden. Damit dürfte sich die Zeit für die Bearbeitung vieler unbegründeter Folgeanträge verkürzen. Folgeanträge machten 2012 rund 30 % aller Anträge auf internationalen Schutz aus. (EMN-Fragebogen)

⁽¹³⁷⁾ EMN-Fragebogen.

Das Vereinigte Königreich hat verwaltungstechnische Maßnahmen getroffen, um die Prüfung von Folgeanträgen zu beschleunigen, zumal in einem Urteil des Obersten Gerichtshofs die Verzögerungszeit, in der solche Antragsteller ohne soziale Unterstützung blieben, kritisiert wurde⁽¹³⁸⁾.

Konzepte des sicheren Drittstaats (Asylverfahrensrichtlinie: Artikel 26, 27 und 29⁽¹³⁹⁾ bis 31)

Viele Mitgliedstaaten wenden ein oder mehrere Konzepte des sicheren Drittstaats aus der Asylverfahrensrichtlinie an (erster Asylstaat, sicherer Drittstaat oder sicheres Herkunftsland), um die Abwicklung der Asylverfahren und die Prüfung in Einzelfällen zu beschleunigen, indem entweder a) der Antrag in ein beschleunigtes Verfahren überführt wird oder b) angesichts des Herkunftslandes darauf verzichtet wird, eine Entscheidung über die Begründetheit des Antrags zu treffen.

Mehrere Mitgliedstaaten⁽¹⁴⁰⁾ führen eine nationale Liste sicherer Länder. Die auffallendsten Änderungen im Jahr 2012 sahen wie folgt aus:

Belgien stellte eine Liste von sieben sicheren Herkunftsländern auf: *Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kosovo, Serbien und Indien*⁽¹⁴¹⁾. Außerdem beschloss die Regierung, den Begriff des ersten Asylstaats in die nationalen Rechtsvorschriften einzuführen⁽¹⁴²⁾.

In Frankreich wurde die Liste der sicheren Herkunftsländer mehrmals geändert. Im März wurden nach einem Gerichtsurteil *Albanien* und *Kosovo* gestrichen⁽¹⁴³⁾, und im Dezember nahm der Verwaltungsrat des OFPRA *Mali* von der Liste⁽¹⁴⁴⁾. Zum 31. Dezember 2012 umfasste die Liste 17 Länder⁽¹⁴⁵⁾.

Andere integritätsbezogene Maßnahmen

Mitunter wird die Familienzusammenführung benutzt, um Personen ins Land zu holen, die gar nicht zur Familie des Antragstellers gehören. Belgien⁽¹⁴⁶⁾ und die Niederlande⁽¹⁴⁷⁾ unternahmen Schritte, um die Möglichkeit eines

⁽¹³⁸⁾ Am 10. Juli 2012 verkündete das Oberste Gericht seine Entscheidung in der Rechtssache Haile und Kanyemba. Der Fall war von zwei abgelehnten Antragstellern vor Gericht gebracht worden, die weitere Vorbringen eingereicht und Unterstützung nach § 4 beantragt hatten. Dieser Antrag wurde mit der Begründung gestellt, dass man ihnen nicht zumuten könne, das Vereinigte Königreich vor Beantwortung ihrer Vorbringen zu verlassen, und dass sie in der Zwischenzeit eine Unterkunft benötigten. Damit wandten sie sich vor allem gegen die britische Praxis, nach Möglichkeit formal auf ein weiteres Vorbringen zu reagieren, ehe der Antrag auf Unterstützung bearbeitet wird, damit auch der Unterstützungsantrag nicht durchkommt, wenn die Vorbringen zurückgewiesen werden. Es wurden sofortige Schritte unternommen, um den Teil der Anweisung für die Fallbearbeitung zu streichen, auf den sich der Gerichtsbeschluss bezog. An seine Stelle traten Bestimmungen, wonach der Fallbearbeiter verpflichtet ist, Fälle von besonderer Hilfsbedürftigkeit zu ermitteln (z. B. Obdachlosigkeit oder betroffene Kinder) und diese innerhalb von zwei Arbeitstagen zu bearbeiten. Die neue Anweisung stellte außerdem klar, dass die Bearbeitung des Unterstützungsantrags nicht aufgrund verwaltungstechnischer Probleme bei der Bearbeitung der weiteren Vorbringen verzögert werden darf und dass die Anträge nicht hilfsbedürftiger Personen im Allgemeinen innerhalb von fünf Tagen zu bearbeiten sind. (EMN-Fragebogen)

⁽¹³⁹⁾ Es wird darauf hingewiesen, dass Artikel 29 Absätze 1 und 2 vom EuGH in dessen Urteil vom 6. Mai 2008 in der Rechtssache C-133/06, Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union, für nichtig erklärt wurden.

⁽¹⁴⁰⁾ Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Irland, Luxemburg, Malta, Österreich, Slowakei, Tschechische Republik, Vereinigtes Königreich.

⁽¹⁴¹⁾ Das belgische Parlament billigte Mitte November 2011 das Konzept des „sicheren Herkunftslandes“. Am 11. Mai 2012 entschied die Regierung, folgende Länder auf diese Liste zu setzen: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kosovo, Serbien und Indien. Die Liste wurde nach Empfehlungen des Büros des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose (CGRS) erstellt. Sie trat nach der Veröffentlichung des königlichen Erlasses am 1. Juni 2012 in Kraft. Die Liste soll mindestens einmal jährlich überarbeitet werden, was bereits einmal im Dezember 2012 geschehen ist. Das Asylverfahren für Antragsteller aus diesen Ländern wurde verkürzt: Das CGRS muss die Entscheidung innerhalb von 15 Arbeitstagen fällen, und die Beweisanforderungen sind höher. Die Rechtsmittelmöglichkeiten beschränken sich auf ein Aufhebungsverfahren, das keine automatische aufschiebende Wirkung hat. (EMN-Fragebogen)

⁽¹⁴²⁾ Das Konzept des „Erstasyllandes“ im Sinne der Asylverfahrensrichtlinie soll mit dem belgischen Ausländergesetz eingeführt werden. Dann kann ein Asylantrag abgelehnt werden, wenn anzunehmen ist, dass der Asylbewerber bereits in einem anderen Land ausreichenden Schutz genießt oder die Flüchtlingseigenschaft besitzt. Gemäß Artikel 25 der Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EU) wird es auch möglich sein, einen Asylantrag für unzulässig zu erachten, wenn dem Antragsteller in einem anderen EU-Land die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde. (EMN-Fragebogen)

⁽¹⁴³⁾ Mit Entscheidung des Conseil d'État (des höchsten französischen Verwaltungsgerichts) vom 26. März 2012 wurden Albanien und das Kosovo unter anderem wegen des Fortbestehens von „Blutfehden“ von der Liste sicherer Herkunftsländer gestrichen.

⁽¹⁴⁴⁾ Der OFPRA-Verwaltungsrat nahm Mali mit Beschluss vom 21. Dezember 2012 von der Liste sicherer Herkunftsländer. (EMN-Fragebogen)

⁽¹⁴⁵⁾ Armenien, Bangladesch, Benin, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Indien, Kap Verde, Kroatien, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Mauritius, Republik Moldau, Mongolei, Montenegro, Senegal, Serbien, Tansania, Ukraine. (EMN-Fragebogen)

⁽¹⁴⁶⁾ Am 22. September 2011 trat ein neues Gesetz über die Familienzusammenführung in Kraft. Damit wurden neue, strengere Kriterien eingeführt, die jedoch zum überwiegenden Teil (Einkommens- und Wohnungsvoraussetzungen) nicht für anerkannte Flüchtlinge gelten, bei denen die Familienbindungen bereits vor der Ankunft in Belgien bestanden und die den Antrag innerhalb eines Jahres nach der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft stellten. Vgl. EMN-Schwerpunktstudie 2012, Misuses of the Right to Family Reunification: Marriages of convenience and false declarations of parenthood, Nationaler Beitrag Belgiens.

⁽¹⁴⁷⁾ Die Niederlande führten 2009 im Bereich der Familienzusammenführung eine strengere Prüfung der Beziehungen zwischen Drittstaatsangehörigen, die (inter)nationalen Schutz genießen, und anderen Drittstaatsangehörigen ein, nachdem es dort in großem Umfang zu Betrug insbesondere mit somalischen Kindern gekommen war, die sich fälschlicherweise als Pflegekinder ausgaben und um Zusammenführung mit einem angeblichen Pflegeelternpaar in den Niederlanden ersuchten. Daher ging der Einwanderungs- und Einbürgerungsdienst dazu über, im Antragsverfahren für Visa zur Familienzusammenführung Fragen nach der Familienbeziehung und andere Fragen zur Identifizierung zu stellen. Angaben zum täglichen Leben des Antragstellers wurden mit Angaben von Familienmitgliedern und den Drittstaatsangehörigen, die bereits Schutz erhalten hatten, verglichen. Stimmten die Angaben im Wesentlichen überein, folgte ein DNA-Test.

Missbrauchs des Systems einzudämmen. Im Vereinigten Königreich wurden die Regeln für die Familienzusammenführung geändert, darunter auch für Personen, denen der internationale Schutzstatus zuerkannt wurde⁽¹⁴⁸⁾.

Das Vereinigte Königreich beschloss außerdem eine neue Politik in Bezug auf den Wohnsitz von Personen, denen zwar kein internationaler Schutz gewährt werden kann, die aber auch nicht in ihr Herkunftsland ausgewiesen werden können, weil das Risiko besteht, dass sie dort Behandlungen ausgesetzt sind, die nach Artikel 3 EMRK verboten sind⁽¹⁴⁹⁾.

Im Dezember 2011 wurde in Belgien ein Gesetz zur „Filterung“ von Anträgen auf Aufenthalt aus medizinischen Gründen verabschiedet, das 2012 in Kraft trat⁽¹⁵⁰⁾.

3.2.5.2. Effizienz

Gestrafte, beschleunigte und vorrangige Verfahren

Langwierige Verfahren geben seit langem Anlass zur Sorge, und einige Mitgliedstaaten haben immer noch Schwierigkeiten mit der Einhaltung vertretbarer Bearbeitungszeiten⁽¹⁵¹⁾.

Mehrere Mitgliedstaaten haben neue oder Folgemaßnahmen eingeführt, um die Effizienz zu verbessern, die Bearbeitungszeiten zu verkürzen und so Rückstände abzubauen.

Neue Arbeitsmethoden kamen zum Einsatz, so z. B. das „schlanke Prinzip“ in Schweden⁽¹⁵²⁾, Finnland⁽¹⁵³⁾ und Dänemark⁽¹⁵⁴⁾. In Österreich und Belgien wurden Sonderreferate und Monitoring-Systeme eingerichtet, und in

Betrügerische Anträge wurden zurückgewiesen. Nach Beschwerden von NRO, dass auch Anträge wirklicher leiblicher Kinder abgelehnt worden seien, verfügte der niederländische Minister für Einwanderung, Integration und Asyl eine Änderung der Methodik. Das Verfahren wird jetzt lediglich auf einen DNA-Test beschränkt, wenn zwei Elternteile und deren minderjährige leibliche Kinder eine Familienzusammenführung beantragen. Bei komplexen Familienbeziehungen finden weiterhin sowohl ein DNA-Test als auch eine Befragung zur Identitätsermittlung statt. Darüber hinaus erhalten Drittstaatsangehörige, die mit ihren Angehörigen in den Niederlanden zusammengeführt werden möchten, jetzt mehr Informationen über das Verfahren.

⁽¹⁴⁸⁾ Am 9. Juli 2012 traten im Vereinigten Königreich neue Einwanderungsvorschriften für Staatsangehörige von Nicht-EWR-Ländern in Kraft, die einen Antrag auf Einreise oder Aufenthalt im Wege der Familienmigration stellen. Sonderregelungen, die internationalen Verpflichtungen Rechnung tragen, ermöglichen Flüchtlingen und Personen, denen humanitärer Schutz gewährt wurde, im Vereinigten Königreich eine Zusammenführung mit Mitgliedern ihrer Kernfamilie. Diese Regelungen sind in Teil 11 der Einwanderungsvorschriften (Randnrn. 352A – 352F) enthalten und werden von den neuen Finanzkriterien oder anderen im „Statement of Intent“ niedergelegten Änderungen nicht berührt. Wer unter diesen Bedingungen in das Vereinigte Königreich einreist, erhält auch künftig eine Niederlassungsbewilligung, sofern der Flüchtling oder die unter humanitärem Schutz stehende Person diese erhalten hat. Nach den neuen Einwanderungsvorschriften können nicht nur niedergelassene Personen, sondern auch Personen mit begrenzter Aufenthaltserlaubnis, die im Vereinigten Königreich als Flüchtling anerkannt sind oder unter humanitärem Schutz stehen, für einen Partner und ein abhängiges Kind/abhängige Kinder aus der Zeit nach der Flucht bürgen. Das bedeutet, dass für diese die neuen Einwanderungsvorschriften für Familien gelten, darunter auch die Einkommensschwelle und die fünfjährige Bewährungszeit (nach der sie dann eine unbegrenzte Aufenthaltserlaubnis beantragen können, sofern ihr Bürge im Vereinigten Königreich niedergelassen ist). Flüchtlinge und unter humanitärem Schutz stehende Personen können weiterhin unter außergewöhnlichen Umständen für ein verwandtes Kind bürgen, z. B. für das Kind eines verstorbenen oder vertriebenen Geschwisterteils, ohne die Einkommensschwelle einhalten zu müssen. Das Vereinigte Königreich hat der Richtlinie über Familienzusammenführung nicht zugestimmt und ist deshalb nicht an sie gebunden. (EMN-Fragebogen)

⁽¹⁴⁹⁾ Seit 2. September 2011 gilt für alle Personen, die durch Artikel 1 Buchstabe F vom Schutz der Flüchtlingskonvention ausgenommen sind, aber aufgrund von Artikel 3 der EMRK nicht abgeschoben werden können, eine strengere neue Regelung in Bezug auf die beschränkte Aufenthaltserlaubnis. Diese wird in der Regel für jeweils höchstens sechs Monate und unter bestimmten Auflagen erteilt. Diese Fälle werden von der UKBA genauestens geprüft, und die Abschiebung erfolgt zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Die Prüfungen werden mindestens alle sechs Monate jeweils vor Ablauf der beschränkten Aufenthaltserlaubnis durchgeführt. Regierungskonsultationen zu Migrations-, Asyl- und Flüchtlingsfragen (IGC), *Asylum Procedures: Report on Policies and Practices in IGC Participating States 2012*, Dezember 2012 (auch bekannt als „Blue Book 2012“), S. 439. Vgl. <http://www.igc-publications.ch>.

⁽¹⁵⁰⁾ Am 1. Dezember 2011 nahm das Bundesparlament einen Gesetzesvorschlag an, der die Änderung der rechtlichen Verfahren zur Aufenthaltslegalisierung aus medizinischen Gründen betraf (Artikel 9ter Ausländergesetz). Die bedeutendste Neuerung ist die Einführung eines „Filters“ zum Ausschluss von „offenkundig unbegründeten“ Legalisierungsanträgen. Vgl. <http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/53/1824/53K1824008.pdf>, aufgerufen am 12. April 2013.

⁽¹⁵¹⁾ Neben allgemeinen Problemen kann dabei auch eine Rolle spielen, dass manche Gerichte reine Kassationsgerichte sind oder manche Mitgliedstaaten kein einheitliches Verfahren für die Bestimmung von Anträgen auf internationalen Schutz eingerichtet haben. (UNHCR-Beitrag)

⁽¹⁵²⁾ Die schwedische Auslegung von „Verschlankung“ ist prozessorientiert und hebt den Lernaspekt hervor. Der Asylbewerber steht im Mittelpunkt eines kundenbasierten Konzepts, das vier Hauptelemente umfasst: Verfahrenseffizienz, Leistungsmanagement, Organisation und Qualifikation, Denk- und Verhaltensweisen. Nach einem erfolgreichen Pilotprojekt zur Verkürzung der Wartezeiten („Shorter Wait“) werden die gewonnenen Erkenntnisse jetzt überall in der schwedischen Einwanderungsbehörde umgesetzt. Siehe dazu auch IGC, *Blue Book 2012*, S. 397.

⁽¹⁵³⁾ Der finnische Einwanderungsdienst legte 2012 ein „Verschlankungsprojekt“ auf, um das Asylverfahren zu beschleunigen. In der Folge sind die Warteschlangen und Wartezeiten kürzer geworden, während sich die Qualität erhöht hat. Nähere Einzelheiten in: Finnischer Einwanderungsdienst (MIGRI), „Cutting down asylum application queues with lean philosophy“, Pressemitteilung vom 14. März 2013 (http://www.migri.fi/for_the_media/bulletins/press_releases/press_releases/1/0/cutting_down_asylum_application_queues_with_lean_philosophy), aufgerufen am 12. April 2013.

⁽¹⁵⁴⁾ In Dänemark wurde das schlanke Prinzip in Form eines Verfahrens realisiert, bei dem der Antragsteller ohne dazwischenliegende Wartezeiten von einem Verfahrensschritt zum nächsten geführt wird; der Vorgang wird sozusagen von Hand zu Hand gereicht („Handheld Procedure“). Nähere Einzelheiten hierzu in: IGC, *Blue Book 2012*, S. 133 und 139.

Belgien⁽¹⁵⁵⁾ und Finnland⁽¹⁵⁶⁾ gab es Initiativen zur besseren Abstimmung zwischen den Dienststellen. Schließlich wurden in Mitgliedstaaten mit erheblichen Zuströmen wie Belgien, Frankreich, Luxemburg⁽¹⁵⁷⁾ und Schweden⁽¹⁵⁸⁾ Ressourcen und Personal aufgestockt.

Daneben gibt es gezielte Maßnahmen in bestimmten Bereichen, nämlich

- vorrangige oder beschleunigte Verfahren für „offenkundig unbegründete“ Anträge (u. a. in Frankreich⁽¹⁵⁹⁾, Dänemark⁽¹⁶⁰⁾, Finnland⁽¹⁶¹⁾, Deutschland⁽¹⁶²⁾, Schweden⁽¹⁶³⁾),
- vereinfachte Verfahren für „offenkundig begründete“ Fälle (Dänemark),

oder Maßnahmen in Bezug auf bestimmte Staatsangehörigkeiten (z. B. Österreich⁽¹⁶⁴⁾, Deutschland⁽¹⁶⁵⁾, Luxemburg⁽¹⁶⁶⁾ oder beides (Italien⁽¹⁶⁷⁾).

Bedenken wurden hinsichtlich der Auswirkungen einer vorrangigen Bearbeitung geäußert. Die vorrangige Bearbeitung kann eine Lösung sein, um eine Zunahme bei bestimmten Arten von Fällen zu bewältigen, hat aber den Nachteil, dass andere Fälle – in denen möglicherweise ein dringenderer Schutzbedarf besteht – als nicht prioritär eingestuft werden, womit sich die Verfahrensdauer verlängert⁽¹⁶⁸⁾.

Die Niederlande begannen 2010 mit der Bündelung aller Verfahrensschritte in einem achttägigen Verfahren, dem eine Ruhe- und Vorbereitungsphase von mindestens sechs Tagen vorausgeht. Die ersten Einschätzungen dieser Maßnahmen sind positiv ausgefallen, denn die Fristen werden generell eingehalten, die Personen, die internationalen Schutz beantragen, sind besser informiert, und die ärztliche Untersuchung erlaubt eine optimalere Ermittlung von besonderem Betreuungsbedarf. Einige Aspekte geben allerdings auch Anlass zu Bedenken⁽¹⁶⁹⁾.

Technologie/IT

Es wurden neue technologische Hilfsmittel/IT-Systeme eingeführt, um Arbeitsabläufe zu vereinfachen, bestimmte Dienststellen zu entlasten, die Leistung besser zu überwachen oder bestimmte Fallkategorien effizienter ermitteln zu können.

⁽¹⁵⁵⁾ Gegenstand des „Projekts zur Optimierung des Asylverfahrens“ war die Untersuchung der Effizienz jeder am Asylprozess beteiligten Behörde (Abteilung Einwanderung, Büro des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose, Rat für Ausländerstreitsachen) sowie die Sondierung verschiedener Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz innerhalb der Verfahrenskette. Ein weiteres Thema war die einheitliche, integrierte Berichterstattung zur Einzel- und Gesamtleistung der beteiligten Einrichtungen. Es ging darum, Möglichkeiten für eine weitere Senkung der Bearbeitungszeiten von Anträgen auf internationalen Schutz bei gleichzeitiger Wahrung eines hohen Qualitätsstandards zu ermitteln. (EMN-Fragebogen)

⁽¹⁵⁶⁾ Um die Zusammenarbeit zwischen dem finnischen Einwanderungsdienst, der Polizei und dem Grenzschutz zu fördern, soll eine ständige Kooperationsstruktur eingerichtet werden, um die Bearbeitung von Anträgen auf internationalen Schutz zu beschleunigen und intensiver gegen illegale Einwanderung, Menschenhandel und die Umgehung von Einreisebestimmungen vorzugehen. IGC, *Blue Book 2012*, S. 155.

⁽¹⁵⁷⁾ Durch eine Aufstockung von Personalressourcen für Asyldienste hat sich die Effizienz des Entscheidungsprozesses erhöht.

Außerdem wurden die Effizienz und Qualität der Entscheidungsfindung laufend verbessert, so durch die Einsetzung eines COI-Referats. Im Ergebnis sind die Rückstände erheblich geschrumpft. (EMN-Fragebogen)

⁽¹⁵⁸⁾ Siehe 3.2.1.4.

⁽¹⁵⁹⁾ Im Jahr 2012 wurde jeder dritte Antrag im vorrangigen Verfahren bearbeitet. Dies galt vor allem für Staatsangehörige Armeniens, Bangladeschs, des Sudan, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und der Komoren. (EMN-Fragebogen)

⁽¹⁶⁰⁾ IGC, *Blue Book 2012*, S. 133.

⁽¹⁶¹⁾ Ebenda, S. 160.

⁽¹⁶²⁾ Ebenda, S. 215.

⁽¹⁶³⁾ Ebenda, S. 390.

⁽¹⁶⁴⁾ Das Asylamt hat für bestimmte Herkunftsländer ein Schnellverfahren eingeführt, bei dem der Sachbearbeiter innerhalb von zehn Tagen nach Eingang eines Asylantrags eine Entscheidung in der Sache treffen kann. Beim Schnellverfahren hat der Asylbewerber die gleichen Verfahrensrechte wie bei einem „regulären“ Verfahren. Insbesondere wird jeder Fall einzeln angehört und entschieden. 2012 wurden rund 2 300 Anträge auf internationalen Schutz in einem Schnellverfahren angehört und entschieden. (EMN-Fragebogen)

⁽¹⁶⁵⁾ Angesichts eines wachsenden Zustroms von Antragstellern aus der westlichen Balkanregion hat *Deutschland* wie bereits erwähnt (siehe 2.4.3) verwaltungstechnische Maßnahmen ergriffen, um schnell reagieren zu können.

⁽¹⁶⁶⁾ Seit September 2011 werden alle Anträge auf internationalen Schutz von Personen aus Ländern des westlichen Balkans (ausgenommen Kosovo) in einem beschleunigten Verfahren geprüft.

⁽¹⁶⁷⁾ Entsprechend den rechtlichen Bestimmungen (Artikel 12 Absatz 2) kann die Anhörung eines Antragstellers entfallen, wenn für die Zuerkennung der Flüchtlingsseignenschaft schriftliche Unterlagen ausreichen. Ferner ist eine vorherige Untersuchung durchzuführen, wenn der Antragsteller einer schutzbedürftigen Gruppe nach Gesetzesverordnung Nr. 140/2005 angehört oder wenn er in einem Aufnahmezentrum untergebracht ist. Wegen der Notsituation in nordafrikanischen Ländern in den Jahren 2011/2012 und der Lage in Mali 2012 werden jetzt Anträge von Personen aus diesen Gebieten vorrangig geprüft. (EMN-Fragebogen)

⁽¹⁶⁸⁾ Der UNHCR hat dies in einigen EU-Mitgliedstaaten festgestellt (UNHCR-Beitrag).

⁽¹⁶⁹⁾ Seit der Einführung des Allgemeinen Asylverfahrens („Acht-Tage-Verfahren“) im Juli 2010 hat der UNHCR eine Reihe positiver Aspekte vermerkt. Dieses Verfahren, zu dem eine sechstägige „Ruhe- und Vorbereitungsphase“ gehört, in der sich der Asylbewerber erholen und auf seinen Antrag vorbereiten kann, wird von den niederländischen Behörden ab Juli 2013 evaluiert. 61 % der Neuankömmlinge auf internationalen Schutz werden im Rahmen des Acht-Tage-Verfahrens bearbeitet. Ist dies nicht möglich, werden die Anträge in das erweiterte Verfahren überführt, bei dem die Entscheidung in der Regel innerhalb von sechs Monaten ergeht. Der UNHCR erachtet einige Aspekte des Acht-Tage-Verfahrens für problematisch: mangelnde Kriterien für die Einordnung des Antrags in das allgemeine (achtstägige) oder das erweiterte Verfahren, die Frage nach der Richtigkeit der Entscheidung angesichts der Schnelligkeit des Verfahrens, die Qualität der medizinischen Beratung, der Umstand, dass der Einwanderungsrichter nur eine kurze Prüfung vornimmt, und der Umstand, dass nach der Erstscheidung abgegebene Erklärungen bisweilen nicht berücksichtigt werden. (UNHCR-Beitrag)

In Finnland ⁽¹⁷⁰⁾, Deutschland ⁽¹⁷¹⁾ und Irland ⁽¹⁷²⁾ wurden neue Kontroll- und Fallmanagementsysteme eingeführt.

Das in Frankreich 2010 eingeführte System für die Verwaltung elektronischer Dokumente erreichte 2012 seine volle Leistungsfähigkeit. Alle neuen Anträge, Nachweise, Anhörungen, Entscheidungen usw. sind jetzt in digitaler Form verfügbar.

Wie bereits dargelegt, hat Schweden begonnen, Daten des europäischen Visa-Informationssystems für die Bearbeitung von Asylanträgen (Dublin) zu nutzen.

3.2.5.3. Qualität

Parallel zur oder als Folge der erfolgreichen UNHCR-Qualitätsinitiative (Projekte ASQAEM und FDQ, letzteres wurde 2011 abgeschlossen ⁽¹⁷³⁾) haben etliche Mitgliedstaaten mehr oder weniger komplexe Qualitätssicherungssysteme eingeführt oder entsprechende Pilotprojekte auf den Weg gebracht.

Beachtenswert sind vor allem folgende Entwicklungen: Belgien – Ankündigung der Asylbehörden Ende 2012, dass ein Mechanismus für systematische Qualitätskontrolle entwickelt werden soll ⁽¹⁷⁴⁾; Bulgarien – Einsetzung einer speziellen Direktion und Annahme neuer interner Vorschriften in der staatlichen Flüchtlingsagentur ⁽¹⁷⁵⁾; Polen – neue Instrumente für die Qualitätsanalyse und Vereinbarung mit dem UNHCR über Qualitätsaudits ⁽¹⁷⁶⁾; Ungarn – Schaffung eines internen Qualitätsprüfungsteams beim Büro für Einwanderung und Staatsangehörigkeit und Veröffentlichung eines von diesem Büro und dem UNHCR gemeinsam verfassten überarbeiteten Handbuchs für Entscheidungsträger und Prüfer ⁽¹⁷⁷⁾.

Was Projekte zur Verbesserung der Qualität oder zur Vorbereitung auf einen ständigen Mechanismus angeht, so führte Estland ⁽¹⁷⁸⁾ ein vom EFF kofinanziertes Projekt unter Beteiligung der estnischen Polizei und des estnischen Grenzschutzes mit Unterstützung durch die IOM durch. In Irland setzte die zuständige Behörde (ORAC) im Jahr 2012 ihre 2011 begonnene Zusammenarbeit mit dem UNHCR im Rahmen der Qualitätsinitiative fort ⁽¹⁷⁹⁾, und auch in Österreich verwirklichte der UNHCR ein erfolgreiches Qualitätssicherungsprojekt in Zusammenarbeit mit dem Bundesasylamt ⁽¹⁸⁰⁾. Slowenien setzte die Empfehlungen des ASQAEM-Projekts weiter um ⁽¹⁸¹⁾; Lettland

⁽¹⁷⁰⁾ UMA ist das neue elektronische Fallmanagementsystem für Einwanderungsverfahren, einschließlich Asylverfahren. Das verwaltungsübergreifende UMA-System wird bei der Bearbeitung von Anträgen auf Staatsbürgerschaft, Aufenthaltstitel und Asyl sowie im Zusammenhang mit Abschiebungs- und Übergangsmaßnahmen eingesetzt. Nähere Einzelheiten in: IGC, *Blue Book 2012*, S. 168.

⁽¹⁷¹⁾ Der Grund für die Einführung des neuen Kontrollsystems OrAs war ein weiterer Anstieg der Antragszahlen. Das System ermöglicht a) eine gleichmäßige Verteilung der Arbeit auf die Zweigstellen, b) eine Stärkung der Eigenverantwortung der Zweigstellen und c) eine bessere Differenzierung bei der Bewertung der Arbeitsleistung.

⁽¹⁷²⁾ AISIP ist ein neues IT-System, das vom INIS und den einschlägigen Behörden seit 24. Oktober 2011 beim Asyl-/Einwanderungsverfahren genutzt wird. Das AISIP-System ersetzt oder integriert 20 vorhandene Systeme im Bereich Einwanderung, Staatsbürgerschaft und Asyl. Es bietet außerdem einen zentralen Standort für die Verwaltung von Personendaten und eine einheitliche Darstellung der Kundeninteraktionen mit dem INIS. Das System verkörpert einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur koordinierten Verwaltung von Anträgen und Antragstellern innerhalb des irischen Einbürgerungs- und Einwanderungsdienstes (Irish Naturalisation and Immigration Service, INIS).

⁽¹⁷³⁾ Siehe *EASO-Jahresbericht 2011*, S. 54.

⁽¹⁷⁴⁾ Der belgische CGRS gab Ende 2012 seine Absicht bekannt, Mechanismen für systematische Qualitätskontrollen zu entwickeln und im Zuge dieses Projekts den UNHCR und den belgischen Flüchtlingsrat zu konsultieren. Darüber hinaus beteiligte sich Belgien aktiv am Projekt CREDO (Verbesserte Glaubwürdigkeitsbeurteilung in EU-Asylverfahren) des UNHCR. (UNHCR-Beitrag)

⁽¹⁷⁵⁾ Mit der neuen internen Verfahrensordnung (Juli 2012) wurde in Bulgarien eine neue Verwaltungsstruktur zur Steigerung der Qualität des Asylverfahrens eingeführt: die Direktion „Verfahrensqualität, vorübergehender Schutz und Zuständigkeit für die Prüfung der Anträge“. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽¹⁷⁶⁾ Der 2009 entwickelte Mechanismus für Qualitätssicherung, Qualitätsanalyse und Entscheidungskontrolle wurde 2012 auf Grundlage der Anweisung Nr. 27 des Generaldirektors des Ausländeramts vom 23. Februar 2012 aktualisiert. Zwecks Analyse der Qualität von Verfahren werden pro Kalendermonat fünf ergangene Verwaltungsentscheidungen, fünf Anhörungen von Antragstellern sowie fünf Sätze von Akten zufällig ausgewählter abgeschlossener Verfahren kontrolliert. Die Analyse der Qualität von Entscheidungen, Anhörungen und Akten erfolgt auf der Grundlage des Inhalts der Entscheidung und mittels eines Formblatts. Anhand der Angaben in den Formblättern werden monatliche Berichte mit Empfehlungen erstellt, diskutiert und verteilt. Zusätzlich wurde 2012 eine Kooperationsvereinbarung zwischen dem Leiter des Ausländeramts und dem UNHCR-Regionalvertreter für Mitteleuropa geschlossen, die die Durchführung von Qualitätsprüfungen bei Verfahren zur Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft durch den Leiter des Ausländeramts betrifft. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽¹⁷⁷⁾ UNHCR, *Ungarn als Asylland, Bericht zur Situation für Asylsuchende und Flüchtlinge in Ungarn*, 24. April 2012, S. 10 (<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fd155b2>), aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽¹⁷⁸⁾ Im Jahr 2012 führte die Polizei- und Grenzschutzbehörde das vom EFF kofinanzierte Qualitätentwicklungsprojekt VaKa IV durch. Ziel des Projekts war es, ein gut funktionierendes, schnelles Asylverfahren von hoher Qualität zu entwickeln und die Aufnahmebedingungen für Personen, die internationalen Schutz beantragen, zu verbessern. Es fand eine zweitägige Konferenz zum Asylverfahren statt, und für die Beamten der Grenzschutzabteilung (der Polizei- und Grenzschutzbehörde) wurde ein Handbuch zum Asylverfahren erarbeitet. (EMN-Fragebogen)

⁽¹⁷⁹⁾ Das ORAC unterhält eine enge Zusammenarbeit mit dem UNHCR in verschiedenen Bereichen, darunter auch in Fragen der Qualitätssicherung, der Schulung und anderen in sein Mandat fallenden Fragen. Der UNHCR startete 2011 eine gemeinsame Qualitätsinitiative mit dem ORAC, die im gesamten Jahr 2012 fortgesetzt wurde. Sie umfasst die Überprüfung ausgewählter Entscheidungen, persönliche Interaktionen mit Mitarbeitern auf allen Ebenen sowie die Bereitstellung von Feedback zu Ausbildungs- und anderen Unterstützungsmaßnahmen. Dabei wird auf bewährte Praktiken zurückgegriffen, die der UNHCR bei Projekten in anderen EU-Mitgliedstaaten und der übrigen Welt entwickelt hat. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽¹⁸⁰⁾ UNHCR-Beitrag.

⁽¹⁸¹⁾ UNHCR-Beitrag.

verkündete und Litauen ⁽¹⁸²⁾ startete ein neues Qualitätssicherungsprojekt, an dem der UNHCR ebenfalls beteiligt ist. In Zusammenarbeit mit dem Vereinigten Königreich und dem UNHCR realisierten Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumänien und die Slowakei ein Projekt zur Qualitätssicherung im Falle schutzbedürftiger Personen, die internationalen Schutz beantragen ⁽¹⁸³⁾.

In Schweden wurde 2012 ein vom EFF kofinanziertes Qualitätssicherungsprojekt mit der Bezeichnung „Die Lernende Organisation“ aufgelegt. Ziel ist die Entwicklung von Instrumenten und Methoden für die laufende Bewertung und Verbesserung der rechtlichen Qualität sowie die Unterstützung der Mitarbeiter der Migrationsbehörde bei der Durchführung eines einheitlichen Asylverfahrens ⁽¹⁸⁴⁾.

Nach einer vergleichenden Studie zu Qualitätssicherungsprogrammen in anderen Mitgliedstaaten setzte Frankreich (OFPRA) interne Arbeitsgruppen ein, die Vorbereitungen für einen möglicherweise dauerhaften Mechanismus treffen sollen ⁽¹⁸⁵⁾.

Während bei den meisten Qualitätssicherungsprogrammen die Asylanhörung und die Asylentscheidung im Mittelpunkt steht, hat das Vereinigte Königreich vor, sein Qualitätsaudit im Zuge der Umsetzung des „Qualitätsrahmens der nächsten Generation“ auf das gesamte Asylverfahren auszuweiten ⁽¹⁸⁶⁾.

EASO-Qualitätsmatrix

Im Rahmen seiner ständigen Unterstützungstätigkeit hob das EASO 2012 die Qualitätsmatrix aus der Taufe. Diese Matrix soll alle Bereiche des GEAS über einen Zweijahreszeitraum umfassend abdecken. Ergebnis wird eine Datenbank von bewährten Praktiken, Qualitätsmechanismen sowie Hilfsmitteln und Qualitätsprojekten und -initiativen sein. Darüber hinaus wird die Matrix das EASO in die Lage versetzen, den Unterstützungsbedarf der Mitgliedstaaten zu ermitteln. Die erste operative Phase der Qualitätsmatrix hat im Januar 2013 begonnen. Sie gilt einem zentralen Thema im Asylverfahren, nämlich der persönlichen Anhörung ⁽¹⁸⁷⁾.

In der Sitzung des Beirats im November 2012 äußerte sich die Zivilgesellschaft zu den Qualitätsmaßnahmen des EASO. Es wurde empfohlen, Standards und Indikatoren zur Qualitätssicherung aufzustellen und bewährte Praktiken auszutauschen. Weitere Beratungsthemen waren eine aktivere Mitwirkung der Zivilgesellschaft in einzelnen Bereichen, so etwa bei der Altersbestimmung (unbegleiteter Minderjähriger) und die Frage, wie externe Informationen aus der Zivilgesellschaft integriert und von den Mitgliedstaaten praktisch genutzt werden könnten.

⁽¹⁸²⁾ Im August 2012 ging ein gemeinsames Projekt mit dem UNHCR zur Qualitätssicherung im Asylbereich unter dem Motto „Verbesserung der Entscheidungsqualität in Litauen“ an den Start. Ziel dieses Projekts ist es, den Entscheidungsprozess zu bewerten und zu unterstützen, die Qualität von Entscheidungen zu internationalem Schutz durch die Migrationsabteilung des Innenministeriums zu steigern und in Litauen die Einführung eines nachhaltigen Qualitätsmechanismus in erster Instanz zu fördern. Das Projekt wird sich sowohl auf beschleunigte als auch auf normale Verfahren beziehen. Im Mittelpunkt stehen die Anwendbarkeit einschlägiger Bestimmungen im litauischen Ausländerrecht, Anhörungen, die Beurteilung von Fakten, die juristische Argumentation, die Verwendung von Beweismitteln, einschließlich Herkunftslandinformationen, sowie die interne und externe Glaubwürdigkeitsbewertung. Betrachtet werden aber auch andere Faktoren, die die Qualität von Entscheidungen beeinflussen können, wie etwa die gesetzliche Vertretung, Dolmetschleistungen und eine angemessene Schulung und Qualitätskontrolle. Im Zuge des Projekts sollen Instrumente für die Qualitätssicherung und Empfehlungen für einen litauischen Qualitätsmechanismus im Asylbereich entwickelt werden. Vgl. <http://www.migracija.lt/index.php?709979387>, aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽¹⁸³⁾ UNHCR, Projekt *Response to Vulnerability in Asylum (RVA)*, siehe <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/what-we-do/caring-for-vulnerable-groups/response-to-vulnerability-in-asylum.html>, aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽¹⁸⁴⁾ Matrix zum Jahresbericht.

⁽¹⁸⁵⁾ Nach einer Vergleichsstudie mit anderen Mitgliedstaaten wurden 2012 fünf Arbeitsgruppen eingesetzt: Qualität im Hinblick auf 1. Dokumentation; 2. Anhörung; 3. Fallprüfung; 4. Formulierung der Entscheidung; 5. Organisation. Erwartetes Ergebnis sind effektive Instrumente wie z. B. Bewertungsschemata und methodische Anleitungen, die eventuell systematisiert und dauerhaft verwendet werden sollen.

⁽¹⁸⁶⁾ Im Verlaufe des Jahres 2012 begann die UKBA mit der Ausarbeitung ihres „Qualitätsrahmens der nächsten Generation“ („NextGen“), der Teil des „Asylum Improvement Project“ ist und an das gemeinsam mit dem UNHCR realisierte Projekt Qualitätsintegration (QI) anknüpft. Bei dem neuen Rahmen liegt der Schwerpunkt der Qualitätsprüfung des Asylentscheidungsprozesses auf der Betrachtung der Organisation als Ganzes und nicht mehr nur auf der individuellen Qualitätsleistung. So hat die Behörde eine Verfahrensevaluierung für jede Phase des zu prüfenden Gesamtvorgangs (fehlende Akten, keine aktuellen Computereinträge (CID) der vorhergehenden Bearbeiter usw.) eingeführt. Die Arbeiten an dem Rahmen wurden das gesamte Jahr 2012 hindurch mit Beiträgen von Interessenvertretern (einschließlich UNHCR) fortgesetzt. Am Jahresende begann die interne Erprobung der Tools, und im April 2013 soll mit dem Start des neuen Haushaltsjahres der gesamte Rahmen offiziell eingeführt werden. (UNHCR-Beitrag)

⁽¹⁸⁷⁾ Nähere Einzelheiten im Jährlichen Tätigkeitsbericht des EASO.

3.2.6. Unterstützung für Drittstaaten

3.2.6.1. Neuansiedlung

Während die Neuansiedlung in einer Reihe von Mitgliedstaaten bereits lange Tradition hat (z. B. in Schweden, Finnland, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich, Irland und Dänemark), haben mehrere Mitgliedstaaten in den letzten Jahren neue Gesetze verabschiedet, die eine Rechtsgrundlage für Neuansiedlungsprogramme und/oder Verfahren für die Festlegung von Neuansiedlungskontingenten entweder durch eine Entscheidung der Exekutive oder durch eine Abstimmung im Parlament bieten.

Im Jahr 2012 wurde das gemeinsame Neuansiedlungsprogramm der EU ⁽¹⁸⁸⁾ zur Festlegung der Neuansiedlungskategorien/-prioritäten (einschließlich Not-Neuansiedlung) und der spezifischen Neuansiedlungsprioritäten der Union angenommen. Aus dem EFF III werden beginnend mit den Zusagen für die Aktionspläne 2013 Pauschalbeträge von 4 000 EUR, 5 000 EUR bzw. 6 000 EUR gezahlt.

Ausreisen zur Neuansiedlung in EU-Mitgliedstaaten mit Unterstützung durch den UNHCR, 2008-2012					
	2008	2009	2010	2011	2012
Länder mit regulären Neuansiedlungsprogrammen					
Tschechische Republik	23	17	48		25
Dänemark	403	488	386	606	324
Finnland	675	710	543	573	763
Frankreich	276	179	217	42	84
Deutschland		2 064	457	22	323
Ungarn					1
Irland	101	192	20	35	39
Niederlande	580	347	430	479	262
Portugal	5	26	24	28	21
Rumänien			38		
Spanien	8				80
Schweden	1 596	1 880	1 789	1 896	1 483
Vereinigtes Königreich	697	969	695	424	989
Länder mit speziellen Neuansiedlungsprogrammen/Ad-hoc-Neuansiedlungsaufnahmen					
Belgien	6	54	2	19	
Griechenland	2				
Italien	30	191	58		9
Luxemburg		28			
Gesamt	4 402	7 145	4 707	4 124	4 403

Tabelle 4: Ausreisen zur Neuansiedlung in EU-Mitgliedstaaten mit Unterstützung durch den UNHCR, 2008-2012; Quelle: UNHCR

⁽¹⁸⁸⁾ Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Einrichtung eines gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms (KOM(2009) 447 endg.) und die daraus resultierenden Änderungen an der Entscheidung des Rates zur Einrichtung des EFF (KOM(2009) 456 endg. – 2009/0127 (COD)).

Wie aus Tabelle 4 ersichtlich, belief sich die Zahl der Ausreisen von Flüchtlingen zur Neuansiedlung in EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2012 auf 4 403. Während die meisten Neuansiedlungsausreisen im Rahmen regulärer Neuansiedlungsprogramme stattfanden, führte Italien kleinere Ad-hoc-Neuansiedlungsprojekte durch. Zusätzlich zu den 84 Einreisen von Flüchtlingen zur Neuansiedlung im Jahr 2012 brachte Frankreich sein Programm für religiöse Minderheiten aus dem Irak ⁽¹⁸⁹⁾ zum Abschluss. Die Slowakei fungierte 2012 als Durchgangsland für 234 Flüchtlinge (einschließlich acht, die in der Slowakei geboren wurden), deren endgültiges Neuansiedlungsziel ein anderes Land war ⁽¹⁹⁰⁾. 174 Flüchtlinge wurden in das rumänische Notfall-Transitzentrum in Timișoara (Temeswar) evakuiert ⁽¹⁹¹⁾. Ungarn begann mit seiner ersten Neuansiedlungsmaßnahme und nahm 2012 einen ersten Flüchtling zur Neuansiedlung auf.

Ausreisen zur Neuansiedlung in EU-Mitgliedstaaten mit Unterstützung durch den UNHCR nach Asylregion, 2012						
EU-Neuansiedlungsland	Asylregion					Gesamt
	Afrika	Asien und Pazifikraum	Europa	MENA-Region	Amerika	
Tschechische Republik		25				25
Dänemark	40	233	9	41	1	324
Ungarn			1			1
Finnland	263	402	14	84		763
Frankreich	35	17	11	20	1	84
Deutschland		10	112	201		323
Irland	26		8	5		39
Italien				9		9
Niederlande	34	132	11	75	10	262
Portugal	-	1	1	19		21
Spanien	-			80		80
Schweden	299	707	16	351	110	1 483
Vereinigtes Königreich	644	149	3	193		989
Gesamt	1 341	1 676	186	1 078	122	4 403

Tabelle 5: Ausreisen zur Neuansiedlung in EU-Mitgliedstaaten mit Unterstützung durch den UNHCR nach Asylregion, 2012; Quelle: UNHCR

Während die Mitgliedstaaten bei ihren Neuansiedlungsprogrammen offenkundig eine Reihe gemeinsamer Grundsätze anwenden, zeigen sich gewisse Unterschiede bei der Auswahl der Länder, aus denen die Erstasylflüchtlinge kommen, und damit bei der Auswahl der Staatsangehörigkeiten der aufgenommenen Personen. Dies steht häufig im Zusammenhang mit außenpolitischen Belangen, etablierten Gemeinschaften von Drittstaatsangehörigen, traditionellen Verbindungen zu bestimmten Drittstaaten oder einer gemeinsamen Sprache.

Mehrere Mitgliedstaaten haben Flüchtlinge aus Ländern neu angesiedelt, die von den jüngsten Konflikten in Nordafrika (*Libyen*) und im Nahen Osten (*Irak, Syrien*) betroffen sind. Belgien, Spanien, Deutschland und Schweden haben Personen, die sich seit dem Bürgerkrieg in *Libyen* in *Tunesien* aufhielten und internationalen Schutz benötigten, sowie in *Jordanien, Syrien* und der *Türkei* lebende Flüchtlinge neu angesiedelt ⁽¹⁹²⁾. Tabelle 5 vermittelt einen Überblick darüber, aus welchen anderen Regionen Mitgliedstaaten Neuansiedler aufnehmen.

⁽¹⁸⁹⁾ Im Zuge des Sonderprogramms für religiöse Minderheiten aus dem Irak wurden über einen Zeitraum von fünf Jahren 1 200 Personen angesiedelt.

⁽¹⁹⁰⁾ Auf der Basis einer Vereinbarung zwischen der slowakischen Regierung, dem UNHCR und der IOM hat die Slowakei (seit Beginn des Projekts im Jahr 2009) in ihrer Asyleinrichtung 368 Flüchtlinge und andere Betroffene, darunter 167 Kinder, für einen Zeitraum von sechs Monaten vor ihrer Überstellung in das endgültige Zielland aufgenommen. Projekte wie das Notfall-Transitzentrum oder die Transiteinrichtung für die Neuansiedlung sind in der EU einzigartig, da sie lediglich in der Slowakei und in Rumänien durchgeführt werden. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽¹⁹¹⁾ Das Notfall-Transitzentrum in Timișoara hat seit seiner Errichtung im Jahr 2008 insgesamt 1 171 Flüchtlinge aufgenommen, von denen 1 067 bereits in ihr Neuansiedlungsland weitergereist sind. In dem Zentrum wurden 16 Kinder geboren, und zwei Flüchtlinge starben dort. Im Jahr 2012 wurden insgesamt 174 Flüchtlinge in dieses Zentrum evakuiert. Die meisten waren irakischer Herkunft (89). Die übrigen stammten aus Eritrea (62), Äthiopien (16) und Somalia (7).

⁽¹⁹²⁾ Im Jahr 2011 siedelte Belgien 25 eritreische und kongolesische Staatsangehörige neu an, die vor dem Konflikt in Libyen geflohen waren. Deutschland nahm 2012 im Rahmen des Neuansiedlungsprogramms 300 Personen auf. Davon waren 105 irakische Staatsangehörige, die sich in der Türkei aufgehalten hatten, und 205 kamen von Tunesien (Staatsangehörige des Sudan, von Eritrea, Äthiopien, Kongo, Nigeria, Pakistan und Somalia). Spanien entsandte im Zuge der Umsetzung seines nationalen Neuansiedlungsprogramms im Juni 2012 Vertreter ins Lager Shousha (Tunis), um dort eine Auswahl vorzunehmen. Im Ergebnis dieses Programms wurden 80 Flüchtlinge des libyschen Konflikts in Spanien neu angesiedelt.

Neuansiedlungskontingente von EU-Mitgliedstaaten, 2012 und 2013		
Mitgliedstaat (pro Jahr)	Gesamtkontingent 2012	Gesamtkontingent 2013
Belgien	-	100
Tschechische Republik	40	40 (unbestätigt)
Dänemark (Mehrjahresprogramm 2012-2013)	500	500
Finnland	750	750
Frankreich	100	100
Deutschland	300	300
Ungarn	10	10
Irland	-	80
Niederlande (Mehrjahresprogramm 2011-2014)	500	500
Portugal	30	30
Rumänien	0	40
Spanien	-	30
Schweden	1 900	1 900
Vereinigtes Königreich	750	750
GESAMT	4 580	4 580

Tabelle 6: Neuansiedlungskontingente von EU-Mitgliedstaaten, 2012 und 2013; Quelle: UNHCR ⁽¹⁹³⁾

Tabelle 6 zeigt, dass Mitgliedstaaten mit regulären Neuansiedlungskontingenten für das kommende Jahr ähnliche Kontingente planen wie bisher. Während Finnland ⁽¹⁹⁴⁾, Schweden ⁽¹⁹⁵⁾ und das Vereinigte Königreich ⁽¹⁹⁶⁾ jährliche Kontingente haben, wenden die Niederlande ⁽¹⁹⁷⁾ und Dänemark ⁽¹⁹⁸⁾ ihre Mehrjahreskontingente flexibel an. Auch Mitgliedstaaten mit neueren Neuansiedlungsprogrammen, wie etwa Belgien ⁽¹⁹⁹⁾, die Tschechische Republik, Frankreich ⁽²⁰⁰⁾, Deutschland ⁽²⁰¹⁾, Ungarn ⁽²⁰²⁾, Portugal und Rumänien, haben Neuansiedlungskontingente für 2013 aufgestellt. Darüber hinaus hat Spanien ein nationales Neuansiedlungsprogramm mit einem Kontingent von 30 ⁽²⁰³⁾ beschlossen, und Bulgarien hat im Juni 2012 entschieden, am gemeinsamen Neuansiedlungsprogramm der EU teilzunehmen ⁽²⁰⁴⁾.

⁽¹⁹³⁾ Bezugszeitraum Januar bis Dezember, außer für das Vereinigte Königreich (April bis Ende März).

⁽¹⁹⁴⁾ Die Kontingentpolitik wird auf dem jetzigen Stand (750 Personen) fortgesetzt. (EMN-Fragebogen)

⁽¹⁹⁵⁾ Schwedens Neuansiedlungsprogramm wird je Kalenderjahr festgelegt. Ein großer Teil des jährlichen Kontingents wird für Dossierfälle vorgesehen, wozu ein hohes Teilkontingent für Notfälle gehört. Bei allen für eine Neuansiedlung ausgewählten Personen besteht Schutzbedarf, und alle Fälle müssen vom UNHCR vorgelegt werden. Die Gesamtzuweisung für 2012 liegt bei 1900 (Quelle: schwedische Migrationsbehörde) (EMN-Fragebogen).

⁽¹⁹⁶⁾ Die Neuansiedlungsprogramme des Vereinigten Königreichs sind für Flüchtlinge bestimmt, die seit langem einer Belastungssituation ausgesetzt sind und bei denen eine Neuansiedlung die einzig gangbare Lösung ist. Im letzten Programmjahr, das am 31. März 2012 endete, schöpfte das Vereinigte Königreich erstmals sein Kontingent von 750 aus. Das Vereinigte Königreich unterstützt nicht die Neuansiedlung von Flüchtlingen in Notsituationen, sondern ist grundsätzlich bemüht, durch Hilfe und Beratung die Situation vor Ort zu mildern.

⁽¹⁹⁷⁾ Die Niederlande haben 2012 – wie in den Vorjahren – ein Jahreskontingent von durchschnittlich 500 eingeladenen Flüchtlingen erfüllt. Für den nächsten Strategiezeitraum 2012-2015 bedeutet dies, dass die Niederlande insgesamt 2 000 Flüchtlinge umsiedeln können. Davon werden ca. 400 Personen bei Neuansiedlungsmissionen ausgewählt und ca. 100 einzelne Flüchtlinge nach Vorschlägen des UNHCR umgesiedelt.

⁽¹⁹⁸⁾ Dänemark siedelt seit 1978 Flüchtlinge neu an. Das Kontingent steht seit 1989 bei 500 Aufnahmen pro Jahr. Grundsätzlich gilt, dass das Kontingent weiterhin mit 500 Aufnahmen bestehen bleibt, aber seit dem 1. Juli 2005 hat sich die Regelung geändert. Nunmehr wird als Rahmen ein flexibles Dreijahreskontingent von 1 500 Personen vorgegeben. Die Kontingentaufnahmen betreffen folgende Kategorien: 1. Flüchtlinge, die aus ausgewählten Ländern stammen, 2. Flüchtlinge, die schwer krank sind und eine sofortige Behandlung benötigen, und 3. das Wohnsitzland (dringliche Fälle). Der Justizminister entscheidet jedes Jahr anhand einer Empfehlung des dänischen Einwanderungsdienstes über die Verteilung der Aufnahmen nach diesen drei Kategorien.

⁽¹⁹⁹⁾ Die belgische Staatssekretärin für Asyl- und Migrationspolitik gab am 25. Mai 2012 bekannt, dass sich Belgien 2013 am Neuansiedlungsprogramm der EU beteiligen werde und erstmals die Neuansiedlung von 100 Personen zusage. Diese feste Zusage der belgischen Regierung folgt auf zwei erfolgreiche Ad-hoc-Projekte in den vorangegangenen Jahren.

⁽²⁰⁰⁾ Hier ist anzumerken, dass Frankreich bei seinem Kontingent die Anzahl der „Fälle“ und nicht die Anzahl der „Personen“ zählt.

⁽²⁰¹⁾ Das Neuansiedlungsprogramm Deutschlands ist zunächst auf drei Jahre angelegt: Bis 2014 sollen jedes Jahr 300 besonders schutzbedürftige Flüchtlinge dauerhaft in Deutschland aufgenommen werden. Für 2013 ist die Aufnahme von 200 Flüchtlingen aus Syrien und von 100 irakischen Flüchtlingen aus der Türkei geplant.

⁽²⁰²⁾ Ungarn sagte für das Kalenderjahr 2012 die Neuansiedlung von höchstens zehn Personen zu, die aus einem Land oder einer Region kommen, das/die für die Teilnahme an einem regionalen Schutzprogramm benannt wurde. Das erste Neuansiedlungsprogramm wurde 2012 umgesetzt und läuft derzeit noch. Im Rahmen des Programms wurde am 29. November 2012 ein iranischer Flüchtling aus der Ukraine angesiedelt. (EMN-Fragebogen)

⁽²⁰³⁾ Am 28. Dezember 2012 beschloss die spanische Regierung gemäß der Ersten Zusatzbestimmung des spanischen Asylgesetzes ein neues nationales Neuansiedlungsprogramm. Als Teil dieses Programms hat Spanien die Neuansiedlung von bis zu 30 Personen, die internationalen Schutz genießen, zugesagt. Das Profil der Flüchtlinge muss noch festgelegt werden, wobei die im europäischen Neuansiedlungsprogramm festgelegten Prioritäten zu berücksichtigen sind. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽²⁰⁴⁾ Die Regierung der Republik Bulgarien hat am 13. Juni 2012 die Teilnahme am gemeinsamen Neuansiedlungsprogramm der EU beschlossen. Zu diesem Zweck entwickelte eine interministerielle Expertengruppe ein Pilotprogramm für Neuansiedlungen, das 2014 starten soll.

Aufgrund der immer schwierigeren Sicherheitslage rief der UNHCR am 31. August 2012 zur Neuansiedlung von 500 besonders schutzbedürftigen Personen aus Syrien auf ⁽²⁰⁵⁾.

Von den Mitgliedstaaten werden entsprechend ihren jährlichen Zuteilungsprogrammen auch Flüchtlinge aus einem breiteren Spektrum von Flüchtlingsaufnahmeländern und Staatsangehörigkeiten ausgewählt. Belgien plant, den Schwerpunkt auf die Neuansiedlung von Flüchtlingen aus der DR Kongo und Burundi aus der Region der Großen Seen in Afrika zu legen. Finnland will 2013 Flüchtlinge aus dem südlichen Afrika, Flüchtlinge verschiedener Staatsangehörigkeiten aus Städten in Ägypten und afghanische Flüchtlinge aus dem Iran, irakische, afghanische und somalische Flüchtlinge aus der Türkei sowie einzelne Flüchtlinge in Notsituationen aufnehmen ⁽²⁰⁶⁾. Portugal trifft seine Auswahl vor allem unter afrikanischen Ländern ⁽²⁰⁷⁾. Schweden siedelt Flüchtlinge aus verschiedenen afrikanischen Erstasylländern, aus Lateinamerika und aus dem Iran (Afghanen) an ⁽²⁰⁸⁾. Dänemark hat ca. 400 Plätze für bhutanische Flüchtlinge aus Nepal (Bhutesen), birmanische Flüchtlinge aus Malaysia und Kolumbianer aus Ecuador, 30 Plätze für Personen mit besonderem Bedarf an ärztlicher Behandlung sowie 75 Plätze für dringliche Fälle reserviert. Außerdem treffen Schweden, Finnland, die Niederlande und Irland Vor-sorge für die Notfall-Neuansiedlung von Flüchtlingen aus aller Welt (auch aus medizinischen Gründen) auf Dosierbasis, was eine entscheidende lebensrettende Komponente des Neuansiedlungsprogramms darstellt.

Deutschland ⁽²⁰⁹⁾ und Irland ⁽²¹⁰⁾ haben die Bedeutung der finanziellen Unterstützung durch den EFF für die Neuansiedlungsprogramme mehrerer Mitgliedstaaten betont. Bei der Einholung von Zusagen im Rahmen des EFF hat sich gezeigt, dass sich inzwischen mehr Mitgliedstaaten an Neuansiedlungsmaßnahmen beteiligen. Für das Jahr 2012 hatten zehn Mitgliedstaaten die Neuansiedlung von 3 083 Personen bei einer Förderung von 12,3 Mio. EUR zugesagt. Als im Mai 2012 die Zusagen für 2013 eingeholt wurden, sagten die Mitgliedstaaten im Rahmen des EFF insgesamt 3 962 Plätze zu.

Im Bereich der Neuansiedlung spielt der UNHCR eine maßgebliche Rolle, und oft ist auch die Zivilgesellschaft aktiv beteiligt. Kommunen können ebenfalls in die Neuansiedlung eingebunden werden ⁽²¹¹⁾.

Es ist anzumerken, dass der unerwartete Anstieg der Zahl neuer Antragsteller in einer Reihe von Mitgliedstaaten die Aufnahme neu angesiedelter Flüchtlinge erschwert, da Unterbringungskapazitäten fehlen. Frankreich ⁽²¹²⁾ und Schweden ⁽²¹³⁾ haben dieses Problem zur Sprache gebracht.

⁽²⁰⁵⁾ European Resettlement Network: Newsletter vom 1. Oktober 2012, S. 2.

⁽²⁰⁶⁾ Das Flüchtlingskontingent für 2012 wurde wie folgt aufgeteilt: afghanische Flüchtlinge in Iran (200 Personen); Flüchtlinge von Myanmar in Thailand und sogenannte städtische Flüchtlinge in Thailand (höchstens 30 Personen) (insgesamt 150 Personen); kongolische Flüchtlinge in Ruanda (150 Personen); irakische, iranische, afghanische und somalische Flüchtlinge in der Türkei (insgesamt 150 Personen); Notfälle (100 Personen). (EMN-Fragebogen)

⁽²⁰⁷⁾ Im Rahmen des jährlichen Neuansiedlungsplans hat Portugal 30 Flüchtlinge aufgenommen, die sich unter dem Mandat des UNHCR in Tunesien, Ägypten, Kenia, der Türkei, Marokko, Senegal, Äthiopien und Thailand aufhielten. Neuansiedlung von 30 Drittstaatsangehörigen: Demokratische Republik Kongo, Burundi, Somalia, Sudan, Äthiopien, Liberia, Iran, Eritrea, Afghanistan, Guinea (Conakry). (EMN-Fragebogen)

⁽²⁰⁸⁾ Die Neuansiedlungskontingente für 2012 wurden wie folgt aufgeteilt: Kenia (somalische Flüchtlinge): 350; Sudan (Eritreer und Äthiopier): 150; Dschibuti (verschiedene Staatsangehörigkeiten): 100; Tunesien (verschiedene Staatsangehörigkeiten): 200; Iran (Afghanen): 400; Ecuador/Costa Rica (Kolumbianer): 130; Pool (verschiedene Staatsangehörigkeiten): 220; Notfall (verschiedene Staatsangehörigkeiten): 350; Insgesamt: 1900. Quelle: schwedische Migrationsbehörde (EMN-Fragebogen)

⁽²⁰⁹⁾ Neuansiedlungsprojekt im Rahmen des nationalen Flüchtlingsfonds 2013. Das Projekt umfasste die Organisation der Neuansiedlung beginnend mit den Anhörungsreisen, kulturellen Orientierungsprogrammen, ärztlichen Untersuchungen, Reiseorganisation mit Charterflügen nach Deutschland, Unterbringung im Aufnahmезentrum für 14 Tage, einschließlich fünftägiger Sprach- und Orientierungskurs.

⁽²¹⁰⁾ Die Gemeindedienste von St. Catherine werden vom Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) finanziert, um die Ansiedlung von 13 Rohingya-Familien (aus Birma) und deren Anpassung an ihr neues Leben in Carlow zu unterstützen. Durch das Projekt soll die Zielgruppe bis zum Projektende in die Lage versetzt werden, selbst für ihren Lebensunterhalt zu sorgen und wichtige Dienste zu nutzen. Das Programm umfasst vielfältige Maßnahmen, darunter eine Anlaufstelle, Unterstützung von Erwachsenen beim Erwerb von Kompetenzen für ein unabhängiges Leben, Anleitung von Männer- und Frauengruppen und Unterstützung von Jugendlichen. Ein maßgebliches Element des Projekts ist die Arbeit von St. Catherine auf behördenübergreifender Ebene zur Koordinierung der Unterstützung und zur Entwicklung einer Integrationsstrategie, die bis zum Projektende ermittelte Lücken bei den Diensten schließen soll.

⁽²¹¹⁾ In der Tschechischen Republik fand ein erfolgreiches Treffen mehrerer Interessengruppen statt, bei dem das Innenministerium, der UNHCR, Kommunen, NRO sowie Experten aus dem Ausland vertreten waren. Vgl. <http://www.resettlement.eu/news/national-resettlement-stakeholder-meeting-czech-republic>. Ähnliche Veranstaltungen wurden in Belgien, Bulgarien, Italien, Portugal, Deutschland und Spanien unter dem Dach von „Linking-In EU Resettlement“ abgehalten, einem gemeinsamen Projekt von UNHCR, IOM und ICMC. Im weiteren Sinne war dieses Projekt auch der Startpunkt für das European Resettlement Network, eines übergreifenden Netzwerks, das die diesbezüglichen Entwicklungen in Europa unterstützt, indem es an der Neuansiedlung von Flüchtlingen beteiligte Akteure vernetzt. Vgl. <http://www.resettlement.eu/>.

⁽²¹²⁾ Von den 134 Personen, die 2011 für eine Neuansiedlung im Jahr 2012 ausgewählt worden waren, konnten wegen fehlender Aufnahmekapazitäten nur 54 nach Frankreich umgesiedelt werden (80 müssen noch überstellt werden), aber es wurden spezielle Instrumente entwickelt, damit die noch anzusiedelnden Personen aus den Vorjahren wirklich einreisen konnten, so dass 2012 insgesamt 90 Personen einreisen konnten, während es 2011 nur 55 waren.

⁽²¹³⁾ Ein allgemeiner Anstieg der Zahl von Personen, die internationalen Schutz beantragen, stellt das Aufnahmesystem vor Probleme. Es wird immer schwieriger, in einer Gemeinde Wohnraum für Personen zu finden, denen ein Aufenthaltstitel erteilt/eine Neuansiedlung gewährt wurde. Dies wiederum wirkt sich auf die Bearbeitungszeiten aus; es verzögert die Ausreise anzusiedelnder Flüchtlinge nach Schweden. (Matrix zum Jahresbericht)

EASO und Neuansiedlung

Das EASO veranstaltete am 22. und 23. Oktober 2012 das erste Seminar zur Neuansiedlungspolitik. Hauptthemen des Treffens waren der aktuelle Stand der nationalen Neuansiedlungsprogramme, die für Neuansiedlungen verfügbaren EU-Mittel und die solidarische Unterstützung aus Sicht der Gesellschaft. Das EASO wird Notfall-Neuansiedlungen unterstützen und alljährlich im Frühherbst ein Koordinierungstreffen mit EU-Mitgliedstaaten und dem UNHCR einberufen, um den Neuansiedlungsbedarf in Europa zu ermitteln und die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, jährliche Verpflichtungen einzugehen und unter Berücksichtigung der verfügbaren EU-Gelder auf diesem Gebiet für Komplementarität der Aufnahmen zu sorgen ⁽²¹⁴⁾.

3.2.6.2. Aufbau von Kapazitäten in Drittländern

Verschiedene Mitgliedstaaten führen Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten in Nachbarstaaten der EU und anderen Ländern in verschiedenen Teilen der Welt durch.

Bezüglich der näheren Nachbarstaaten der EU nannten etliche Mitgliedstaaten den Prager Prozess (z. B. Tschechische Republik ⁽²¹⁵⁾, Polen ⁽²¹⁶⁾, Vereinigtes Königreich ⁽²¹⁷⁾, Schweden ⁽²¹⁸⁾) oder die bilaterale Zusammenarbeit (Ungarn mit Serbien ⁽²¹⁹⁾, Polen mit der Ukraine ⁽²²⁰⁾, Vereinigtes Königreich mit der Türkei ⁽²²¹⁾, Schweden (in Kooperation mit Polen) mit Armenien ⁽²²²⁾).

⁽²¹⁴⁾ Nähere Einzelheiten siehe *Jährlicher Tätigkeitsbericht des EASO 2012*.

⁽²¹⁵⁾ Die **Tschechische Republik** ist aktiv an Aktivitäten des Prager Prozesses beteiligt, insbesondere in ihrer Eigenschaft als federführender Staat des Prozesses sowie als federführendes Land eines der Pilotprojekte zur zirkulären Migration, die im Rahmen einer zielgerichteten EK-Initiative zur Umsetzung des Aktionsplans des Prozesses durchgeführt werden. Die Ergebnisse des Pilotprojekts werden zu Beratungen mit anderen Foren wie dem Gremium zu Migration und Asylfragen der östlichen Partnerschaft und dem Migrationsdialog zwischen der EU und Russland beitragen. (EMN-Fragebogen)

⁽²¹⁶⁾ Das Amt für Ausländer nimmt am Projekt „Qualität und Ausbildung im Asylverfahren“ des Prager Prozesses teil, bei dem Ausbilder aus Deutschland und Schweden für das EASO-Schulungsprogramm E-Learning- und Präsenzschulungsveranstaltungen in russischer Sprache zum Modul Integration durchführten. An der Schulungsveranstaltung in Warschau nahmen Mitarbeiter von Migrationsämtern aus der Republik Moldau, Belarus, Armenien, Georgien und Kirgistan teil. Polen wird im Rahmen der zielgerichteten Initiative des Prager Prozesses einen Studienbesuch des Partners aus der Ukraine ausrichten. Zwei polnische (Modul Integration) Ausbilder werden für die Vertreter aus der Ukraine eine Präsenzschulung durchführen. Darüber hinaus nahm ein Vertreter des Amts für Ausländer an einem Sachverständigentreffen im Rahmen der östlichen Partnerschaft (Gremium zu Migration und Asylfragen) teil; Thema waren Herkunftslandinformationen (COI) im Verfahren zur Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft. (Matrix zum Jahresbericht, EMN-Fragebogen)

⁽²¹⁷⁾ Im Rahmen der zielgerichteten Initiative des Prager Prozesses hat sich das Vereinigte Königreich bereit erklärt, einen Studienbesuch aus dem Partnerland (Georgien) auszurichten und den Besuchern einen Überblick über das Asylverfahren, Schulungs- und Qualitätsmaßnahmen zu geben und mit einer praktischen Vorführung der Plattform des EASO-Schulungsprogramms Hilfestellung zu leisten. (EMN-Fragebogen)

⁽²¹⁸⁾ **Schweden** und **Deutschland** entwickeln in enger Zusammenarbeit mit dem EASO und dem UNHCR mit ihren Partnern der östlichen Nachbarschaft aktiv das Tool des Europäischen Schulungsprogramms im Asylbereich (EAC). Im Zuge der Umsetzung des Aktionsplans des Prager Prozesses, der den wichtigsten Dialog der EU zur Migration aus dem Osten darstellt, zielt das Pilotprojekt darauf ab, Fallbearbeiter und Entscheidungsträger in einem Modul des EAC (Modul Integration) auszubilden (EMN-Fragebogen). Die schwedische Migrationsbehörde fungierte überdies 2012 als Unterstützungsstelle für die östliche Partnerschaft in Migrations- und Asylfragen, um der Kommission und den teilnehmenden Ländern bei der Planung und Durchführung von Sitzungen des Gremiums und Sachverständigentreffen unter die Arme zu greifen.

⁽²¹⁹⁾ **Ungarn** und **Serbien** beschlossen einen gemeinsamen Aktionsplan zur Durchführung gemeinsamer Maßnahmen, Schulung im Strafvollzugsbereich, Anpassung von Rechtsvorschriften, Entwicklung von Migrations- und Asylkapazitäten und Einrichtung einer gemeinsamen Kontaktstelle. (EMN-Fragebogen)

⁽²²⁰⁾ Im Jahr 2012 beteiligte sich das Amt für Ausländer an der Durchführung eines Projekts zum Ausbau der Aufnahmekapazitäten der Ukraine für Personen, die internationalen Schutz beantragen (kofinanziert aus Mitteln des Außenministeriums). Ein Bestandteil dieses Projekts war das polnische Asylsystem. Im Rahmen des Projekts nahmen zwölf Vertreter des ukrainischen Migrationsdienstes an einer Studienreise nach Polen teil. Einer von ihnen absolvierte im November 2012 ein zweiwöchiges Praktikum in der Abteilung für Flüchtlingsverfahren im Amt für Ausländer, zwei in der Abteilung für Sozialhilfe, und drei Vertreter ukrainischer NRO absolvierten eine von einer polnischen NRO veranstaltete zweiwöchige Schulung.

⁽²²¹⁾ Fortgesetzte Unterstützung für die Türkei bei der Steuerung gemischter Migrationsströme durch die Bereitstellung eines Programms zur Förderung der freiwilligen Rückkehr (Unterstützte Freiwillige Rückkehr, UFR). Die Internationale Organisation für Migration (IOM) Türkei ist als Partner für die Projektausführung benannt. Irreguläre Migranten in Abschiebezentren können sich selbst für eine freiwillige Rückkehr in ihr eigenes Land vorschlagen. Das UFR-Programm ermöglicht eine würdevolle Rückkehr nach Hause, und der Ausführungspartner sorgt für einen Flugschein, Reiseunterlagen und Unterstützung während des gesamten Ausreiseprozesses. Das UFR-Programm bietet einen alternativen Weg für die türkischen Behörden, um Fälle zu klären, und entlastet ihre Abschiebezentren. Die britische Botschaft in Ankara hat über den Rückkehr- und Wiedereingliederungsfonds (Returns and Reintegration Fund, RRF) des britischen Außenministeriums drei Seminare gefördert, in denen Wissenschaftler, NRO und Beamte des Innenministeriums aus dem Büro für Migration und Asyl zusammenkamen, um ein neues Asylgesetz für die Türkei zu formulieren und zu beraten. Ebenfalls mithilfe des RRF reisten Beamte des Büros zum britischen Innenministerium, um dort von britischen Beamten zu lernen, die an der Abfassung von sekundären Einwanderungsrechtsvorschriften, -regelungen und -verfahren und an der Information der Öffentlichkeit über Migrationsfragen mitwirkten. (EMN-Fragebogen)

⁽²²²⁾ **Schweden** verwaltet gemeinsam mit **Polen** ein Partnerschaftsprojekt zur Unterstützung des armenischen staatlichen Migrationsdienstes, um die Migrationssteuerung in Armenien zu verbessern. Ziel des Projekts ist es, Armenien näher an die Rechtsvorschriften und bewährten Praktiken der EU im Bereich Migrationssteuerung und Asylpolitik heranzuführen (EMN-Fragebogen).

Bezüglich anderer Regionen der Welt verwiesen die Mitgliedstaaten auf ihre Unterstützung für regionale Schutzprogramme der EU (Niederlande ⁽²²³⁾, Vereinigtes Königreich ⁽²²⁴⁾) oder nationale Projekte in Afrika und Kleinasien (Belgien ⁽²²⁵⁾, Dänemark ⁽²²⁶⁾, Vereinigtes Königreich ⁽²²⁷⁾).

EASO und die auswärtige Dimension

Im Jahr 2012 nahm das EASO an einer Reise nach Jordanien teil, die die Kommission als Teil des Dialogs EU-Jordanien zu Migrations-, Mobilitäts- und Sicherheitsfragen organisiert hatte, und erklärte seine Absicht zur Zusammenarbeit im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften EU-Tunesien und EU-Marokko ⁽²²⁸⁾. Außerdem beteiligte sich das EASO an Sitzungen des Budapester Prozesses: Eine dieser Sitzungen galt Südosteuropa, und das EASO trug in erheblichem Maße zur Ausarbeitung von Asylaspekten bei der Abfassung der Erklärung zu Regionen an der Seidenstraße bei. Ferner kooperiert das EASO auf Pilotbasis im Rahmen des Pilotprojekts „Qualität und Schulung in den Asylverfahren“ des Prager Prozesses, das unter dem Dach der zielgerichteten Initiative des Prager Prozesses umgesetzt wird.

⁽²²³⁾ Die **Niederlande** bemühen sich darum, den Schutz von Flüchtlingen in den Herkunftsregionen zu verbessern. Die Niederlande fördern große Projekte, die zum Aufbau von Kapazitäten für die Flüchtlinge in diesen Ländern beitragen. Auf der Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ (JI-Rat) sprachen sich die Niederlande für eine vorzeitige Umsetzung der regionalen Schutzprogramme in Verbindung mit dem syrischen Flüchtlingsproblem aus. (EMN-Fragebogen)

⁽²²⁴⁾ Das **Vereinigte Königreich** unterstützt EU-Pläne für regionale Schutzprogramme, um auf den Flüchtlingsstrom aus Syrien zu reagieren.

⁽²²⁵⁾ Im Jahr 2010 unterzeichneten die belgische Asylbehörde (CGRS) und das entsprechende Amt in Burundi (ONPRA) eine Kooperationsvereinbarung. Sachverständige der CGRS werden dem ONPRA, der neu eingerichteten Asylbehörde, ihr Fachkenntnisse zur Verfügung stellen. Mittels verschiedener Module des europäischen Schulungsprogramms im Asylbereich (EAC) wird theoretisches und praktisches Wissen vermittelt. Das Projekt wurde bis Ende 2012 verlängert, und weitere Module, z. B. Ausschluss, Beweismittelbewertung und COI, wurden aufgenommen. Das Projekt wurde von beiden Seiten positiv aufgenommen.

⁽²²⁶⁾ Die Initiative Herkunftsregionen wird vom Außenministerium geleitet und durchgeführt und umfasst die Zusammenarbeit zu Aspekten des Programms, die die dänische Flüchtlings- und Asylpolitik betreffen. Momentan fördert die Initiative Herkunftsregionen Aktivitäten in zwölf Ländern: Kenia, Afghanistan, Somalia, Äthiopien und Südsudan – alles vorrangige Programmländer für die bilaterale Hilfe Dänemarks – sowie Irak, Jordanien, Syrien, Côte d'Ivoire, Liberia, Jemen und Guinea. Man erwartet, dass bis 2012 über 2 Mrd. DKK (270 Mio. EUR) für die Initiative Herkunftsregionen gebunden sein werden.

⁽²²⁷⁾ Das Ministerium für internationale Entwicklung (DFID) stellte für den UNHCR in Kenia im Jahr 2012 Mittel im Umfang von ca. 9 Mio. GBP bereit. Das Ministerium beteiligt und unterstützt die kenianischen Behörden, darunter die Abteilung für Flüchtlingsangelegenheiten im Einwanderungsministerium, in den Bereichen Flüchtlingsschutz und Hilfsaktivitäten. (EMN-Fragebogen)

⁽²²⁸⁾ Vgl. *Jährlicher Tätigkeitsbericht des EASO 2012*.

4. Die Funktionsweise des GEAS

4.1. Zugang zum Asylverfahren

Der Zugang zu einem nationalen Asylverfahren setzt zunächst im buchstäblichen Sinne den Zugang zum entsprechenden Hoheitsgebiet voraus. Entscheidend ist aber auch, ob die Möglichkeit einer Antragstellung gegeben ist und ob Informationen zum Asylverfahren sowie zu den Rechten und Pflichten der um internationalen Schutz nachsuchenden Personen zur Verfügung gestellt werden.

Zwar wurde wiederholt der Gedanke geäußert, eine Art von geschützter Einreise zu bieten ⁽²²⁹⁾, doch bislang ist der *Zugang zum Hoheitsgebiet* die Grundvoraussetzung für den Zugang zu den nationalen Asylsystemen der Mitgliedstaaten ⁽²³⁰⁾. In jüngster Vergangenheit sind ernsthafte Bedenken laut worden, was den Zugang für Bewerber um internationalen Schutz in Europa angeht, da sie zu gemischten Migrationsströmen gehören und daher auch von den Maßnahmen gegen illegale Migration betroffen sind. Zudem gab es im Jahr 2012 Berichte, wonach Personen, die um internationalen Schutz nachgesucht hatten, unter Berufung auf das Konzept des sicheren Drittstaats und *ohne Garantien der Nichtzurückweisung* ⁽²³¹⁾ in das Herkunftsland rückgeführt wurden.

Die ehemalige Praxis der Rückschiebung von auf hoher See aufgegriffenen Boatpeople hat der EGMR im Februar 2012 in seinem Urteil in der Rechtssache Hirsi Jamaa und andere gegen Italien ⁽²³²⁾ verurteilt.

⁽²²⁹⁾ Gegenwärtig gestattet es kein EU-Mitgliedstaat, dass Personen, die internationalen Schutz suchen, einen entsprechenden Antrag in diplomatischen Vertretungen außerhalb seines Hoheitsgebiets stellen. Der italienische Flüchtlingsrat (CIR) veröffentlichte 2012 den Bericht „Exploring Avenues for Protected Entry in Europe“, in dem zusätzliche Wege und Methoden untersucht werden, wie Zugang zum Asyl in Europa aus dem Ausland erlangt werden kann. Grundlage waren Erfahrungen aus mehreren europäischen Ländern sowie Gespräche mit Interessenvertretern auf nationaler und EU-Ebene. Den äußeren Rahmen für den Bericht bildete das Projekt „E.T. Entering the Territory: exploring new forms of access to asylum procedures“, das von der Europäischen Kommission mit Mitteln des Europäischen Flüchtlingsfonds – Gemeinschaftsmaßnahmen 2009 – kofinanziert wurde.

⁽²³⁰⁾ Seit 2012 bietet auch **Slowenien** nicht mehr die Möglichkeit, in diplomatischen Vertretungen in Drittstaaten Asylanträge einzureichen (Matrix zum Jahresbericht). In **Spanien** wurde diese Option im Dezember 2009 mit dem Inkrafttreten des Asylgesetzes abgeschafft. IGC, *Blue Book 2012*, S. 336. In den **Niederlanden** ist die Gewährung von diplomatischem Asyl nach wie vor gesetzlich vorgesehen, jedoch nur in absoluten Ausnahmefällen (siehe *Staatscourant*, TBV 2003/33 C5/25 (TK) (12. Januar 2003, 19,637, Nr. 719).

⁽²³¹⁾ Der UNHCR beobachtete in einem Mitgliedstaat, dass bestimmte, in seine Zuständigkeit fallende Personen (*persons of concern*), darunter unbegleitete Kinder, keinen Zugang zum Asylverfahren erhielten, obwohl sie selbst bei der Polizei ihre illegale Einreise gemeldet und den Wunsch nach Beantragung internationalen Schutzes vorgetragen hatten. Sie wurden mehrere Stunden unter ausschließlicher Kontrolle der Polizei festgehalten und dann zur Rückkehr in das Drittland gezwungen, das sie anschließend auswies. Im Falle eines anderen Mitgliedstaats wurde der UNHCR darauf hingewiesen, dass einige in seine Zuständigkeit fallende Personen innerhalb von 48 Stunden nach ihrer Ankunft zwangsrückgeführt wurden, was eine Verletzung des Rechts auf Beantragung von internationalem Schutz darstellt. In einem anderen Mitgliedstaat erhielt der UNHCR Informationen darüber, dass der Grenzschutz Personen, die an den Grenzübergangsstellen internationalen Schutz beantragen wollten, die Aufnahme unter Berufung darauf verweigerte, dass Russland ein sicherer Drittstaat sei. (UNHCR-Beitrag)

⁽²³²⁾ Vgl. 3.2.1.6.

In der Rechtssache *Hirsi Jamaa und andere gegen Italien* (Nr. 27765/09) ⁽²³³⁾ befasste sich der EGMR mit der Rückschiebung von somalischen und eritreischen Staatsangehörigen nach Libyen. Sie waren 35 Meilen südlich von Lampedusa in einem Gebiet abgefangen worden, das zum Such- und Rettungsgebiet Maltas gehört. Die Staatsangehörigen Somalias und Eritreas wurden auf Schiffe des italienischen Militärs verbracht und nach Libyen zurückgeführt, wo sie auf der Grundlage bilateraler Abkommen den Behörden übergeben wurden. Der EGMR sprach erstmals ein Urteil zur extraterritorialen gerichtlichen Zuständigkeit im Zusammenhang mit der Abschiebung von Drittstaatsangehörigen. Er stellte fest, dass ein Staat, der außerhalb seines Hoheitsgebiets die Hoheitsgewalt über Personen ausübt, zu jeder Zeit verpflichtet ist, die diesen Personen zustehenden Rechte zu sichern. Im betreffenden Fall hatte Italien die Rettungsoperation mit Schiffen der italienischen Streitkräfte durchgeführt, deren Besatzung aus italienischen Militärangehörigen bestand, womit sich die Antragsteller unter der ausschließlichen De-jure- und De-facto-Kontrolle der italienischen Behörden befanden. Der EGMR kam zu dem Schluss, dass für die Antragsteller das Risiko bestand, sowohl in Libyen als auch in ihren Herkunftsländern erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung ausgesetzt zu werden. Unter Berücksichtigung der zur maßgeblichen Zeit bestehenden Situation in Libyen (d. h. unmenschliche Gewahrsamsbedingungen für illegale Migranten, jederzeit bestehende Gefahr der Rückführung in die Herkunftsländer oder prekäre Lebensbedingungen und Gefahr rassistischer Übergriffe) stellte er fest, dass gegen den Grundsatz des Verbots unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung verstoßen worden sei. Der EGMR führte auch an, dass die italienischen Behörden bei der Überstellung der Antragsteller nach Libyen gewusst hätten oder hätten wissen müssen, dass es dort nur unzureichende Garantien gegen eine willkürliche Rückführung in ihre Heimatländer gab, da Libyen nicht der Genfer Konvention angehört. Die Situation in Somalia sei durch weitreichende Unsicherheit gekennzeichnet, während Eritreern in ihrem Heimatland wahrscheinlich allein aufgrund ihrer illegalen Ausreise Folter und Haft unter unmenschlichen Bedingungen drohe. Insbesondere sei Italien aufgrund der Tatsache, dass die betreffenden Personen keinen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hatten, nicht von seinen Verpflichtungen befreit gewesen, da sich der Grundsatz der Nichtzurückweisung auch aus der Grundrechtecharta der Europäischen Union ergebe. Zudem liege im vorliegenden Fall eine Kollektivausweisung vor, da vor der Überstellung nach Libyen keinerlei Einzelfallprüfung durchgeführt worden sei bzw. keine Personalia aufgenommen worden seien. Schließlich betonte der EGMR, dass das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf verletzt worden sei, da den Betroffenen nicht mitgeteilt wurde, wohin sie in Libyen gebracht würden, und der Rechtsbehelf in der Praxis keine aufschiebende Wirkung hatte, wie es für Fälle gefordert ist, in denen der Grundsatz der Nichtzurückweisung anzuwenden ist.

Problematisch ist ferner die Situation in den spanischen Enklaven Ceuta und Melilla, wo es bei der Bearbeitung von Anträgen auf internationalen Schutz zu besonders langen Verzögerungen kommt und nach Berichten des UN-Sonderberichterstatters für Menschenrechte die Asylgewährung anders gehandhabt wird als auf dem spanischen Festland ⁽²³⁴⁾.

Grenzübergangsstellen spielen eine wichtige Rolle für den Zugang zu nationalen Asylsystemen. In Spanien organisierte das Amt für Asyl und Flüchtlinge 2012 für die zuständigen Behörden in den Grenzregionen und für das Personal von Gewahrsamseinrichtungen für Einwanderer Schulungen zu Fragen des Zugangs zum Asylverfahren ⁽²³⁵⁾. Polen will durch eine aktive Kontrolle an den Grenzübergangsstellen den Zugang zum Schutz gewährleisten ⁽²³⁶⁾. In Lettland schlossen der Staatsgrenzschutz, der UNHCR und das lettische Zentrum für Menschenrechte als Partner eine Vereinbarung über die Grenzbeobachtung; das Ziel besteht darin, den Beamten des Grenzschutzes noch stärker zu verdeutlichen, dass bei illegal eintreffenden Personen unbedingt der Schutzbedarf ermittelt und sichergestellt werden muss, dass sie im Bedarfsfall aufgenommen und rasch zum Asylverfahren verwiesen werden ⁽²³⁷⁾. Ein ähnliches Projekt wird auch in Litauen durchgeführt ⁽²³⁸⁾.

⁽²³³⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 23. Februar 2012. Der Volltext des Urteils ist abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109231>.

⁽²³⁴⁾ Vgl. Büro des Hochkommissariats für Menschenrechte, „Spain must make a priority the fight against racism, now more than ever – UN expert“, 28. Januar 2013, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12954&LangID=E>, aufgerufen am 12. April 2013. Die Besonderheiten der beiden spanischen Enklaven ergeben sich daraus, dass die Bestimmungen der Schengen-Verordnung die Sonderregelungen für diese beiden Städte nicht berühren, wie im Schengener Grenzkodex festgelegt. Für die Bearbeitung der Anträge auf internationalen Schutz in Ceuta und Melilla gelten übrigens dieselben Fristen wie im übrigen Spanien, obwohl in diesen beiden Städten eine besondere Antragsflut zu verzeichnen ist.

⁽²³⁵⁾ Matrix zum Jahresbericht.

⁽²³⁶⁾ In **Polen** führen der UNHCR wie auch NRO Inspektionen der Grenzübergangsstellen durch. Grundlage ist das am 21. Oktober 2009 unterzeichnete Abkommen über Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen UNHCR und Grenzschutz, bei dem es um den Zugang zum Asylverfahren für Personen geht, die des internationalen Schutzes bedürfen. Zudem bemühen sich Grenzschutzbeamte darum, den in Gewahrsamseinrichtungen befindlichen Ausländern die Kontaktaufnahme zu Vertretern von Nichtregierungsorganisationen zu erleichtern. Der UNHCR organisiert in Zusammenarbeit mit NRO regelmäßige Kontrollen von Gewahrsamseinrichtungen. Grenzschutzbeamte verteilen Merkblätter mit Kontaktangaben zu Nichtregierungsorganisationen, die Unterstützung für Bewerber um internationalen Schutz leisten.

⁽²³⁷⁾ UNHCR-Beitrag.

⁽²³⁸⁾ UNHCR-Beitrag.

Auch *Gewahrsamspraktiken* können den Zugang zum Asylverfahren erschweren ⁽²³⁹⁾.

In Griechenland gab es bei der eigentlichen *Registrierung der Anträge* ⁽²⁴⁰⁾ nach wie vor Probleme. Allerdings will der neue griechische Asyldienst für einen ungehinderten Zugang zum Asylverfahren sorgen ⁽²⁴¹⁾. In Italien wurden IT-Instrumente entwickelt, um die Registrierung von Anträgen zu erleichtern ⁽²⁴²⁾.

Viele Mitgliedstaaten haben verstärkte Bemühungen unternommen, um die *Information* der Antragsteller über das Asylverfahren zu verbessern. Es wurden Merkblätter, Broschüren, ein Begrüßungsleitfaden und audiovisuelle Tools entwickelt ⁽²⁴³⁾ und spezifische Informationen für unbegleitete Minderjährige ⁽²⁴⁴⁾ sowie zu geschlechterspezifischen Aspekten ⁽²⁴⁵⁾ und Aspekten der sexuellen Ausrichtung und Geschlechtsidentität ⁽²⁴⁶⁾ zusammengestellt.

4.2. Zugang zu rechtlicher Vertretung und Bereitstellung von Dolmetschdiensten

Es trägt zu einem fairen Asylverfahren und zur Sicherung der Rechte der Antragsteller bei, wenn ihnen rechtliche Beratung und Vertretung gewährt wird.

In den meisten Mitgliedstaaten haben Personen, die internationalen Schutz beantragen, Anspruch auf irgendeine Form von unentgeltlicher Rechtsberatung und -vertretung. Während einige die unentgeltliche rechtliche Vertretung allen Antragstellern in allen Phasen des Asylverfahrens gewähren ⁽²⁴⁷⁾, beschränken die meisten Mitgliedstaaten diese Unterstützung auf die Rechtsbehelfsphase ⁽²⁴⁸⁾ oder lassen eine Vertretung sowohl beim

⁽²³⁹⁾ In **Bulgarien** beispielsweise wird nach Einreichung eines Asylantrags das Verfahren bei der staatlichen Flüchtlingsagentur erst nach der persönlichen Registrierung des Antragstellers eröffnet, was sich schwierig gestaltet, solange sich die betreffende Person in einer geschlossenen Einrichtung befindet. Vgl. Bulgarisches Helsinki-Komitee, *Human Rights in Bulgaria in 2012 (Annual Report)* (http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=33936), aufgerufen am 12. April 2013.

⁽²⁴⁰⁾ Während des gesamten Jahres 2012 beobachtete der UNHCR, dass die Asylbeantragung bei der Ausländerbehörde in der Petrou-Ralli-Straße weiterhin äußerst problematisch war. Während des verlängerten Übergangszeitraums besteht auch weiterhin Personalmangel bei den Asylverfahren in der ersten Instanz, weshalb in Athen und einigen anderen Orten der Zugang zum Asylverfahren extrem beschränkt ist. Neuankömmlinge auf internationalen Schutz (von Personen, die sich nicht in Gewahrsam befinden) werden nur so weit entgegengenommen, wie es die Befragungskapazitäten der zuständigen Polizeibehörden zulassen, obwohl die tatsächliche Zahl derer, die Asyl suchen und einen Asylantrag stellen wollen, weit höher ist. Nach Berichten des UNHCR stehen in Athen wöchentlich Dutzende von Asylbewerbern Schlange, um ihre Anträge einzureichen. 23. März 2012 (<http://www.unhcr.org/4f6c8b6a6.html>), aufgerufen am 12. April 2013.

⁽²⁴¹⁾ Der griechische Asyldienst wird seine Tätigkeit mit fünf funktionsfähigen regionalen Asylbüros aufnehmen (in Athen, Thessaloniki und Rhodos und zwei in der griechisch-türkischen Grenzregion). Gegenwärtig laufen beim Asyldienst Einstellungsverfahren für 50 Mitarbeiter für die eigentliche Registrierung der Anträge auf internationalen Schutz. Die Beschwerdestelle beginnt ihre Tätigkeit mit 19 unabhängigen Ausschüssen der zweiten Instanz, denen jeweils drei Mitglieder angehören.

⁽²⁴²⁾ Mit der Betriebsplattform Vestanet kann eine elektronische Version des Antrags auf internationalen Schutz erstellt werden („C3 online“), die dann über diese Plattform den Asylbehörden (Gebietskommissionen für die Zuerkennung internationalen Schutzes) zur Verfügung gestellt werden. Für die Verwaltung der Gesprächstermine mit den Antragstellern wird das gleiche IT-Verfahren angewandt. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽²⁴³⁾ **Zypern** aktualisierte das Informationsblatt/die Informationsbroschüre, die den Antragstellern bei der Einreichung des Antrags auf internationalen Schutz in den Distrikt-Einwanderungsbüros, auf Polizeistationen, in Gewahrsamseinrichtungen, an den Einreisestellen usw. ausgehändigt wird. In **Estland** wurde im Rahmen des CAP-CO-Projekts (unter Leitung der IOM in Zusammenarbeit mit Polizei- und Grenzschutzamt, Innenministerium und Ministerium für soziale Angelegenheiten) ein „Begrüßungsleitfaden für Asylbewerber und Flüchtlinge“ in drei Sprachen herausgegeben. Der **griechische** Asyldienst plant ein Merkblatt, das in Englisch und den Sprachen der wichtigsten nationalen/ethnischen Gruppen unter den Antragstellern abgefasst ist und in 70 000 Druckexemplaren verteilt werden soll. Es enthält grundlegende Informationen zu den Asylverfahren. Außerdem beabsichtigt der Asyldienst die Einrichtung einer gebührenfreien Telefonnummer, unter der aufgezeichnete Informationen in den gleichen Sprachen abgerufen werden können. In **Malta** erfolgt die Information auf unterschiedliche Weise, so u. a. mündlich mit Hilfe von Dolmetschern sowie durch eine audiovisuelle Präsentation und eine Broschüre, die beide in elf verschiedenen Sprachen verfügbar sind. Nachdem sich potenzielle Antragsteller auf diese Weise informiert haben, werden sie gefragt, ob noch Klärungsbedarf besteht. Danach füllen sie mit Hilfe eines Dolmetschers ein Anmeldeformular aus. Im **Vereinigten Königreich** hat die Grenzbehörde (UK Border Agency) die Informationsbroschüre überarbeitet, die bei Einreichung eines Antrags auf internationalen Schutz ausgegeben wird. Der Antragsteller erfährt darin Näheres über das Asylverfahren, über seine Rechte und Pflichten und über die Hilfsorganisationen, an die er sich bei Bedarf wenden kann. Der Einsatz von audiovisuellen Tools (Filmen) zur Erläuterung der verschiedenen Schritte des Verfahrens erfolgt unter anderem in **Belgien** (vgl. http://www.cgvs.be/en/news/lancement_du_dvd_l_asile_en_belgique.jsp, aufgerufen am 27. Mai 2013), **Dänemark** (vgl. https://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/asylum/application_for_asylum/asylum_information_film/asylum-info-film.htm, aufgerufen am 27. Mai 2013) und **Schweden** (vgl. http://www.migrationsverket.se/info/5383_en.html, aufgerufen am 27. Mai 2013).

⁽²⁴⁴⁾ Im Rahmen eines Qualitätssicherungsprojekts (kofinanziert vom EFF und dem **österreichischen** Bundesministerium für Inneres), das vom UNHCR in Zusammenarbeit mit dem Bundesasylamt durchgeführt wurde, entstand eine Informationsbroschüre zum Asylverfahren in Österreich speziell für Kinder, die von ihren Eltern getrennt sind (UNHCR-Beitrag)

⁽²⁴⁵⁾ In **Belgien** wurde im Rahmen eines EFF-Projekts eine Broschüre mit dem Titel „Women, girls and asylum in Belgium“ (Frauen, Mädchen und Asyl in Belgien) erarbeitet. Sie enthält nicht nur Informationen zum Asylverfahren selbst, sondern behandelt auch spezifischere Themen wie Gesundheit, Chancengleichheit von Männern und Frauen, Gewalt in der Familie, Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen sowie Menschenhandel. Um möglichst viele der Frauen zu erreichen, die um internationalen Schutz nachsuchen, wurde die Broschüre in neun Sprachen übersetzt.

⁽²⁴⁶⁾ Die **schwedische** Einwanderungsbehörde hat auf ihrer Website ein spezielles Informationsportal für Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transsexuelle eingerichtet. Vgl. http://www.migrationsverket.se/info/5737_en.html, aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽²⁴⁷⁾ In **Belgien** haben Personen, die internationalen Schutz beantragen, in jeder Phase des Asylverfahrens Anspruch auf unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung. Kann sich ein Asylbewerber keinen Rechtsbeistand leisten, so kann dieser staatlicherseits und unentgeltlich über das Rechtsberatungsbüro bereitgestellt werden. Belgien verfügt über ein umfangreiches System von ehrenamtlicher Rechtsberatung/-vertretung, beispielsweise für Rechtsbehelfsverfahren und für Verwaltungsverfahren. Da die Aufrechterhaltung dieses Systems nachweislich sehr kostenaufwändig ist, wurde dessen Funktionsweise 2012 immer mehr zum Gegenstand einer politischen Debatte. Bislang liegen jedoch keine konkreten Maßnahmenvorschläge vor. (Matrix zum Jahresbericht). In **Bulgarien** wurden im März 2013 Änderungen zum Gesetz über Prozesskostenhilfe angenommen, so dass nunmehr durch eine neue Bestimmung die unentgeltliche Prozesskostenhilfe für Personen geregelt ist, die um internationalen Schutz nachsuchen. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽²⁴⁸⁾ Das **polnische** Innenministerium hat 2012 Maßnahmen ergriffen, um unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung für Antragsteller zu gewähren, die beim

Asylgespräch als auch bei der Beschwerde nur im Falle von unbegleiteten Minderjährigen und/oder von Antragstellern zu, deren Antrag im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens bearbeitet wird ⁽²⁴⁹⁾.

Im Jahr 2012 haben mehrere Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds – oftmals unter Beteiligung von NRO – Projekte zur Bereitstellung von rechtlichem Beistand und zur diesbezüglichen Qualitätssicherung durchgeführt ⁽²⁵⁰⁾. In mehreren Mitgliedstaaten jedoch wirkt sich unter anderem die Mittelknappheit erschwerend auf die Bereitstellung unentgeltlicher rechtlicher Unterstützung aus ⁽²⁵¹⁾.

Eine schlechte Übersetzung kann das Verhandlungsergebnis direkt beeinflussen. Daher forderte der UNHCR die Mitgliedstaaten dringend auf, nicht nur in die Qualität des für die Fallbearbeitung zuständigen Personals zu investieren, sondern auch auf die Qualität der Dolmetscher zu achten und möglichst keine unqualifizierten Personen mit nur wenig Dolmetscherfahrung einzusetzen ⁽²⁵²⁾. Belgien erarbeitete einen Verfahrensrahmen für Dolmetschleistungen und entwickelte und veröffentlichte in diesem Zusammenhang deontologische Leitlinien für Übersetzer und Dolmetscher ⁽²⁵³⁾.

Oftmals ist es speziell für kleinere Mitgliedstaaten und in weniger gängigen Sprachen schwierig, entsprechende Dolmetscher zu finden. Über das Projekt GDISC-Dolmetscherpool konnten Mitgliedstaaten mit beschränkten Dolmetschkapazitäten die Unterstützung von „Geberländern“ in Anspruch nehmen, so dass ihnen eine größere Anzahl von Sprachen für die Asylgespräche zur Verfügung stand. Dieses Projekt endete im Juni 2012 ⁽²⁵⁴⁾.

In mehreren Mitgliedstaaten werden externe Dienstleister mit der Erbringung von Dolmetschleistungen beauftragt, wofür Ausschreibungen erforderlich sind. Diese Ausschreibungsverfahren können für eine Qualitätsverbesserung bei den geforderten Diensten genutzt werden ⁽²⁵⁵⁾.

Immer mehr Mitgliedstaaten schließlich sichern die bei Asylgesprächen erforderlichen Dolmetschleistungen durch Videokonferenzen ab ⁽²⁵⁶⁾.

Flüchtlingsausschuss Beschwerde gegen die Entscheidung des Leiters des Amtes für Ausländerangelegenheiten einlegen wollen. Bislang kam diese unentgeltliche Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen, die an einer Reihe von EFF-finanzierten Projekten zur Gewährung von unentgeltlichem rechtlichem Beistand mitarbeiten (Matrix zum Jahresbericht). In **Griechenland** plant die Beschwerdestelle die Einführung einer begrenzten Prozesskostenhilfe für Antragsteller in der zweiten Instanz (Matrix zum Jahresbericht). **Slowenien** hat den unentgeltlichen staatlichen Rechtsbeistand in der ersten Instanz offiziell abgeschafft, bietet jedoch im Rahmen eines vom EFF geförderten Programms weiterhin Prozesskostenhilfe an. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽²⁴⁹⁾ Im **Vereinigten Königreich** erhielt das „Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act“ (Gesetz über Rechtsbeistand, Verurteilung und Bestrafung von Straftätern) am 1. Mai 2012 die königliche Zustimmung. Es enthält neue Bestimmungen für den rechtlichen Beistand in Zivil- und Strafsachen, einschließlich in den Bereichen Einwanderung und Asyl. Das Gesetz tritt am 1. April 2013 in Kraft. Generell erhalten Schutzsuchende auch weiterhin rechtlichen Beistand in folgender Hinsicht: Vertretung bei allen Asylbeschwerden in Verfahren, bei denen sich der Antragsteller nicht in Gewahrsam befindet, und bei Gesprächen, wenn der Antragsteller nicht die in Abschnitt 2 des Mental Capacity Act von 2005 festgelegten Anforderungen an die geistige Leistungsfähigkeit erfüllt; Vertretung bei Asylgesprächen, allen Asylbeschwerden und Kautionsanhörungen im Falle der Anwendung des beschleunigten Verfahrens für in Gewahrsam befindliche Personen; Rechtsvertretung bei den Asylgesprächen und bei allen Beschwerden, wenn der Antragsteller minderjährig ist. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽²⁵⁰⁾ In **Bulgarien** stellt die staatliche Flüchtlingsagentur als Bestandteil eines EFF-Projekts unentgeltlich rechtlichen Beistand zur Verfügung. Ebenfalls vom EFF kofinanziert wurde die Erarbeitung eines Handbuchs zum Flüchtlingsrecht für die zur Vertretung von abgelehnten Antragstellern vom Gericht eingesetzten Anwälte, die beim nationalen Büro für rechtlichen Beistand registriert sind. (Matrix zum Jahresbericht). Auch **Lettland** hat EFF-Projekte zur Rechtsberatung durchgeführt. (Matrix zum Jahresbericht). In **Estland** stellte das Innenministerium finanzielle Unterstützung für ein vom estnischen Zentrum für Menschenrechte vorgeschlagenes Projekt bereit, das auf unentgeltlichen rechtlichen Beistand für Bewerber um internationalen Schutz abzielt. Der Vorschlag wurde vom UNHCR unterstützt und bewirkte eine Verbesserung des Zugangs zu rechtlichem Beistand. (UNHCR-Beitrag). In der **Slowakei** ermöglicht das EFF-finanzierte Projekt AZYL.SK IV, dass Antragsteller rechtlichen Beistand durch NRO in der Zentral- und Ostslowakei erhalten. Der Schwerpunkt liegt dabei auf besonders schutzbedürftigen Gruppen, einschließlich unbegleiteter Minderjähriger. (Matrix zum Jahresbericht). In **Polen** bot die Helsinki-Stiftung für Menschenrechte (HFHR) im Hauptsitz der Stiftung und bei Vor-Ort-Besuchen in Gewahrsamseinrichtungen regelmäßig kostenlose Unterstützung in Rechts- und Wiedereingliederungsfragen für Flüchtlinge und Personen, die internationalen Schutz beantragt haben. Grundlage war das Projekt „Lawyers for Refugees V“. Vgl. <http://programy.hfhr.pl/uchodzczy/en/pro/prawnicy-na-rzecz-uchodzcow-v/>, aufgerufen am 9. April 2013.

⁽²⁵¹⁾ Die UNHCR-Büros zeigten sich in unterschiedlichem Maße besorgt, was die Bereitstellung von unentgeltlichem rechtlichem Beistand in erster oder zweiter Instanz in einzelnen Mitgliedstaaten anging (UNHCR-Beitrag)

⁽²⁵²⁾ Siehe beispielsweise Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, *Self-Study Module 3: Interpreting in a Refugee Context*, 1. Januar 2009 (<http://www.refworld.org/docid/49b6314d2.html>), aufgerufen am 12. April 2013.

⁽²⁵³⁾ In **Belgien** wurden deontologische Leitlinien für Übersetzer/Dolmetscher entwickelt und veröffentlicht. Sie beschreiben die Pflichten und Rechte von Übersetzern und Dolmetschern und enthalten praktische Hinweise zum Verhalten während des Gesprächs. Vgl. IGC, *Blue Book 2012*, S. 67.

⁽²⁵⁴⁾ Im Falle von **Malta** wurde das Dolmetscherpool-Projekt um ein Pilotprojekt erweitert, das bei Bedarf die kurzfristige Entsendung von Dolmetschern aus dem Vereinigten Königreich nach Malta vorsieht, die praktische Unterstützung vor Ort leisten sollen. Das Büro des Flüchtlingskommissars entsandte sechs Dolmetscher für verschiedene Sprachen nach Malta. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽²⁵⁵⁾ In **Griechenland** sollen die bei den Gesprächen anfallenden Dolmetschleistungen künftig ausgelagert werden. Die Ausschreibung dazu wird Anfang 2013 veröffentlicht. In der Übergangszeit werden die Dolmetschleistungen entweder von Personen erbracht, die mit den zuständigen Polizeibehörden zusammenarbeiten, oder von Dolmetschern der NRO METACTION. (Matrix zum Jahresbericht) **Spanien** verbesserte 2012 die Qualität der Dolmetschleistungen durch die Einführung höherer Standards in der entsprechenden Ausschreibung. Es werden jetzt höhere Anforderungen an die Qualifikation und Ausbildung der Dolmetscher gestellt, und durch das Angebot von Dolmetschleistungen über Videokonferenzen wurde diese Dienstleistung leichter zugänglich. Außerdem wird dieser neue Dolmetschdienst jetzt auch in der Gebärdensprache angeboten, wodurch der Zugang für Menschen mit Behinderungen erleichtert wird. In **Irland** wurden die geltenden Vereinbarungen mit den Anbietern von Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen 2012 fortlaufend überprüft. Im Ergebnis eines vom Irish Naturalisation and Immigration Service durchgeführten Ausschreibungsverfahrens erhielt Ende 2012 ein neuer Anbieter von Dolmetschleistungen den Zuschlag. In **Italien** hatte die nationale Asylkommission Mitte 2012 die Dolmetschleistungen neu ausgeschrieben. Der Auftragnehmer verfügt über erfahrene Dolmetscher mit speziellen Kenntnissen in seltenen Sprachen und Dialekten, die den Gebietskommissionen bei der Befragung der Bewerber um internationalen Schutz Unterstützung bieten können. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽²⁵⁶⁾ Der Einsatz von Videokonferenzen wurde unter anderem von **Bulgarien** und **Spanien** genannt.

4.3. Dublin-Verfahren

Im Jahr 2012 machten mehrere Mitgliedstaaten verstärkt Gebrauch vom Verfahren der Dublin-Verordnung, indem sie die Vorgeschichte der Visa und Aufenthaltstitel einer genaueren Prüfung unterzogen ⁽²⁵⁷⁾.

Polen und Spanien berichteten über eine bedeutende Zunahme der eingegangenen Gesuche im Vergleich zum Vorjahr (um 35 bzw. 65 %) ⁽²⁵⁸⁾.

Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu Fragen im Zusammenhang mit dem Dublin-System wurden durch regelmäßige bilaterale Treffen und Verwaltungsvereinbarungen ⁽²⁵⁹⁾ sowie die Einrichtung von dedizierten IT-Systemen ⁽²⁶⁰⁾ weiter ausgebaut.

Polen änderte die Bestimmungen zur Durchführung des Dublin-Systems, um den Antragstellern umfangreichere Hilfe zuteil werden zu lassen. Sie erhalten nunmehr finanzielle Unterstützung, um in die für die Antragsprüfung zuständigen Mitgliedstaaten reisen zu können.

Zur Anwendung des Dublin-Systems sprach der EuGH im Jahr 2012 in drei Rechtssachen ein Urteil:

Die Rechtssache C-179/11, *CIMADE und GISTI/Ministre de l'Interieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration* (Frankreich), wird in einem anderen Abschnitt (siehe 4.5) genauer analysiert, da sie die Anwendung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen bei Vorliegen von Überstellungsersuchen gemäß der Dublin-Verordnung betrifft.

⁽²⁵⁷⁾ Das irische ORAC bemühte sich auch 2012 um eine umfassende Anwendung der Dublin-II-Verordnung zur Bestimmung des für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständigen Vertragsstaats. Es nahm 144 derartige Bestimmungen nach dem Dublin-II-Prozess vor, und 70 Antragsteller wurden an andere Mitgliedstaaten überstellt. Dabei berücksichtigte das ORAC zuvor erteilte Visa bzw. zuvor erteilte Aufenthaltstitel, wie es das EU-Recht vorschreibt. Durch den umfassenden Einsatz des in der Dublin-Verordnung vorgesehenen Verfahrens wächst die Zahl der aufgedeckten Fälle von Personen, die ein Visum oder eine Aufenthaltserlaubnis für einen anderen Vertragsstaat erhalten haben, in Irland einen Asylantrag stellen und dabei angeben, über keine Ausweis- oder Reisedokumente zu verfügen. (Matrix zum Jahresbericht). **Schweden** begann bei den Bewerbern um internationalen Schutz im Februar 2012 mit der automatisierten Fingerabdrucksuche im Rahmen des Visa-Informationssystems (VIS), was dazu führte, dass entsprechend der Dublin-Verordnung bedeutend mehr Aufnahmegesuche an andere Mitgliedstaaten übergeben wurden. Die meisten dieser Fälle wären ohne dieses Verfahren nicht aufgedeckt worden. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽²⁵⁸⁾ Vgl. Matrix zum Jahresbericht. Insgesamt belief sich die Zahl der Wiederaufnahme- bzw. Aufnahmegesuche 2012 in Polen auf 4730. Es wurden 1 250 Personen durch Polen übernommen und 120 Personen in andere Mitgliedstaaten überstellt. Somit ging es bei mehr als 95 % aller Dublin-Fälle in Polen um eine Übernahme. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽²⁵⁹⁾ Im Verlaufe des Jahres 2012 wurden bei mehreren Treffen zwischen **Italien** und der Schweizerischen Eidgenossenschaft bewährte Verfahren zur Umsetzung der EG-Verordnung Nr. 343/2003 (Dublin) ausgetauscht. Es fanden zudem erste Zusammenkünfte mit **Frankreich** statt, deren Ziel es ist, den Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung in Bezug auf die Dublin-Verordnung zu erarbeiten. Seit Oktober 2012 hat die italienische Dublin-Behörde die Beziehungen mit Schweden intensiviert, um die Zahl der Versäumnisfälle zu reduzieren und Überstellungen aus Schweden besser abzuwickeln. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽²⁶⁰⁾ 2012 stellte die Hauptabteilung für bürgerliche Freiheiten und Einwanderung beim **italienischen** Innenministerium Software für die Dublin-Behörde zur Verfügung, um eine rationellere und schnellere Nutzung des Dublinet zu ermöglichen, über das die Kommunikation zwischen allen Dublin-Behörden in EG-Ländern erfolgt. Außerdem sollen dadurch die Kontakte mit der Hauptabteilung für öffentliche Sicherheit sowohl auf zentraler als auch auf kommunaler Ebene erleichtert werden. (Matrix zum Jahresbericht)

In der Rechtssache C-245/11, K gegen Bundesasylamt (Österreich) ⁽²⁶¹⁾, befasste sich der EuGH mit einem Vorabentscheidungsersuchen zur Anwendung der in Artikel 15 der Dublin-Verordnung enthaltenen humanitären Klausel. Im Ausgangsverfahren ging es dabei um einen in Österreich gestellten Antrag auf internationalen Schutz, dem bereits ein Antrag in Polen vorausgegangen war. Die Schwiegertochter der Antragstellerin war wegen einer schweren Krankheit und einer ernsthaften Behinderung auf deren Unterstützung angewiesen. Zudem bestand für die Schwiegertochter die Gefahr, zur Herstellung der „Familienehre“ von Männern aus ihrem familiären Umfeld schwer misshandelt zu werden. Der EuGH war der Auffassung, dass ein Mitgliedstaat, der nach den Kriterien der Dubliner Verordnung an sich nicht für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, unter den in Artikel 15 Absatz 2 genannten Bedingungen „im Regelfall“ zuständig wird. „Im Regelfall“ sollte dahin gehend ausgelegt werden, dass ein Mitgliedstaat von dieser Verpflichtung, die betroffenen Personen nicht zu trennen, nur abweichen darf, wenn er das Vorliegen einer Ausnahmesituation begründet. In diesen Fällen sollte die humanitäre Klausel angewandt werden, auch wenn kein Ersuchen des an sich zuständigen Mitgliedstaats gemäß Artikel 15 Absatz 1 vorliegt. Der EuGH stellte fest, dass Schwiegertöchter grundsätzlich nicht vom Begriff „Familienangehörige“ erfasst werden (Artikel 6-8 der Dublin-Verordnung), die humanitäre Klausel jedoch aufgrund des Kriteriums der Abhängigkeit und des Zwecks der Erhaltung der familiären Bindung ungeachtet dieser Definition angewandt werden sollte. Schließlich stellte das vorlegende Gericht auch die Frage nach der Auslegung anderer Bestimmungen, die von einer automatischen Anwendung der humanitären Klausel betroffen sein könnten, insbesondere der Bestimmungen der EMRK (Artikel 3 und 8) und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Artikel 4 und 7) zum Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung und zur Achtung des Privat- und Familienlebens. Hierzu fragte das vorlegende Gericht, ob die Begriffe der Misshandlung bzw. des Familienlebens umfassender und von der Judikatur des EGMR abweichend ausgelegt werden könnten. Der EuGH hielt in Anbetracht der Antwort auf die Hauptfrage eine Beantwortung dieser Frage des vorlegenden Gerichts nicht für erforderlich.

In der Rechtssache C-620/10, Kastrati gegen Migrationsverket (schwedische Einwanderungsbehörde) ⁽²⁶²⁾, prüfte der EuGH die Anwendung der Dublin-Verordnung in dem Fall, dass der Antrag zurückgenommen wird, bevor der zuständige Mitgliedstaat der Aufnahme des Asylbewerbers zugestimmt hat. Der Gerichtshof entschied, dass die Dublin-Verordnung in solchen Fällen nicht mehr anwendbar ist. Der Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet der Antrag gestellt wurde, sollte die durch die Rücknahme veranlassten Entscheidungen treffen und insbesondere die Antragsprüfung einstellen und in die Akte des Antragstellers eine entsprechende Notiz aufnehmen.

Die beim EGMR behandelte Rechtssache Buishvili gegen Tschechische Republik (Nr. 30241/11) ⁽²⁶³⁾ nahm indirekt Bezug auf das Dublin-System. Es ging um einen georgischen Staatsangehörigen, der entsprechend den Bestimmungen der Dublin-Verordnung aus den Niederlanden in die Tschechische Republik überstellt worden war. Dort wurde ihm die Einreise verweigert, und er blieb im Auffanglager am Prager Flughafen, nachdem er internationalen Schutz beantragt hatte. Da er keinen Zugang zu einem Gerichtsverfahren hatte, in dem seine Freilassung hätte angeordnet werden können, entschied der EGMR, dass ein Verstoß gegen sein Recht auf Feststellung der Rechtmäßigkeit des Freiheitsentzugs durch ein Gericht vorliege.

Die meisten Mitgliedstaaten setzten auch weiterhin auf der Dublin-Verordnung basierende Überstellungen nach Griechenland aus und entsprachen damit Urteilen des EGMR und des EuGH ⁽²⁶⁴⁾. Im März 2012 legten Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Österreich, die Niederlande, Belgien und Schweden dem Rat Justiz und Inneres ein Non-Paper vor, in dem sie Griechenland aufforderten, unter Verwendung verfügbarer EU-Mittel seine Grenzkontrollen zu verbessern. Was die Situation Griechenlands betrifft, so bestätigte ein neues Urteil des EGMR einige der Feststellungen, auf denen das wegweisende Urteil in der Rechtssache M.S.S. basierte, das im *Jahresbericht des EASO 2011* kommentiert wurde.

⁽²⁶¹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 6. November 2012. Volltext des Urteils abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0245:DE:HTML>.

⁽²⁶²⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 3. Mai 2012. Volltext des Urteils abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0364:DE:HTML>.

⁽²⁶³⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 25. Oktober 2012. Volltext des Urteils abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114051>

⁽²⁶⁴⁾ 2012 gab nur sehr wenige Dublin-Überstellungen aus einigen wenigen Mitgliedstaaten nach Griechenland; vorläufigen Informationen zufolge handelte es sich dabei um Personen, die im Besitz einer gültigen Aufenthaltsgenehmigung für Griechenland waren oder die ausdrücklich und wiederholt den Wunsch geäußert hatten, nach Griechenland überstellt zu werden.

Die Rechtssache *Ahmade gegen Griechenland* (Nr. 50520/09) ⁽²⁶⁵⁾ betraf die Gewahrsamsbedingungen im Falle eines afghanischen Asylbewerbers in Athen sowie das griechische Asylverfahren. Der EGMR war der Auffassung, dass die Bedingungen des Gewahrsams (Überbelegung, schlechte Belüftung, keine Möglichkeit für einen Hofgang, kein Zugang zu Duschen oder Toiletten ohne Genehmigung) einer erniedrigenden Behandlung gleichkämen. Der EGMR stellte ferner fest, dass es keinen wirksamen Rechtsbehelf gegen die Lebensbedingungen illegaler Migranten in Gewahrsamseinrichtungen gebe. Nicht zuletzt betonte er, dass eine Gewahrsamsnahme, die lediglich auf die Gewährleistung der Ausweisung abzielt, nicht rechtmäßig sei, da nach griechischem Recht eine solche Freiheitsentziehung nur dann gerechtfertigt sei, wenn die Ausweisung auch tatsächlich vorgenommen werden kann. Da es sich bei dem Kläger um einen Asylbewerber handelte, hatte er Anspruch auf Verbleib im Lande, und die Ausweisung konnte nicht vorgenommen werden.

Im Mai 2012 unterbreiteten der Europäische Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECRE) und die Internationale Juristenkommission dem Ministerkomitee des Europarates im Zusammenhang mit der ihm obliegenden Beaufsichtigung der Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte eine Gemeinsame Vorlage nach Artikel 9.2 der Geschäftsordnung des Ministerkomitees, in der hinterfragt wurde, ob Griechenland die aus der Rechtssache *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* ⁽²⁶⁶⁾ resultierenden Verpflichtungen einhalte.

Es wurden nicht nur Überstellungen nach Griechenland ausgesetzt. Einige Mitgliedstaaten wendeten auch die Souveränitätsklausel an, indem sie Angehörige schutzbedürftiger Bevölkerungsgruppen nicht in andere Mitgliedstaaten überstellten ⁽²⁶⁷⁾.

Im Zusammenhang mit dem Dublin-Verfahren äußerte sich der UNHCR besorgt darüber, dass in einigen Mitgliedstaaten kein Zugang zu vorläufigen Rechtsbehelfen gegen Überstellungen auf Grundlage der Dublin-Verordnung besteht ⁽²⁶⁸⁾.

Im Jahr 2012 veröffentlichte der UNHCR zwei Positionspapiere zur Situation in Ungarn, in denen er andere Länder dringend aufforderte, keine Bewerber um internationalen Schutz unter Verweis auf die Dublin-II-Verordnung nach Ungarn rückzuüberstellen, wenn die Betroffenen vorher über Serbien nach Ungarn gelangt waren. Er kritisierte die von Ungarn verfolgte Politik, die Anträge der nach dem Dublin-System überstellten Personen als Folgeanträge zu behandeln, Serbien als sicheren Drittstaat anzusehen und Antragsteller dorthin rückzuüberstellen, ohne ihre Anträge inhaltlich geprüft zu haben ⁽²⁶⁹⁾. Im Dezember 2012 änderte der UNHCR seinen Standpunkt, nachdem das ungarische Parlament ein umfassendes Paket von Gesetzesänderungen zur weiteren Stärkung von Garantien und Verfahren verabschiedet hatte, um den um internationalen Schutz nachsuchenden Personen, die über Serbien oder die Ukraine nach Ungarn gelangen, den Zugang zu einem ordentlichen Verfahren unter Berücksichtigung des Einzelfalls zu sichern ⁽²⁷⁰⁾.

⁽²⁶⁵⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 25. September 2012. Volltext des Urteils (in Französisch) abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-113330>

⁽²⁶⁶⁾ Vgl. Joint Submission of the International Commission of Jurists (ICJ) and of the European Council on Refugees and Exiles to the Committee of Ministers of the Council of Europe in the case of *M.S.S. v. Belgium and Greece* (Antrag Nr. 30696/09), Mai 2012 (<http://www.ecre.org/component/content/article/64-elena-publications/280-joint-submission-of-the-international-commission-of-jurists-and-of-the-european-council-on-refugees-and-refugees-and-exiles-to-the-committee-of-ministers-of-the-council-of-europe-in-the-case-of-mss-v-belgium-a-greece-application-no-3069609.html>), aufgerufen am 17. April 2013. Eine weitere Vorlage folgte im Februar 2013.

⁽²⁶⁷⁾ **Finnland** hat keine Angehörigen schutzbedürftiger Bevölkerungsgruppen (unbegleitete Minderjährige, Alleinerziehende, Opfer von Menschenhandel) nach **Malta** oder **Italien** rücküberstellt. Unbegründete Anträge von Personen aus Balkanländern wurden in Finnland nach Artikel 3 Absatz 2 der Dublin-II-Verordnung bearbeitet, statt die Antragsteller in ein anderes Land rückzuführen. (Matrix zum Jahresbericht). In **Deutschland** lehnen die Verwaltungsgerichte immer häufiger Überstellungen nach **Italien** ab und gewähren in diesen Fällen einstweiligen Rechtsschutz. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽²⁶⁸⁾ Vorläufige Rechtsbehelfe gegen Dublin-Überstellungen sind beispielsweise im **deutschen** Recht generell ausgeschlossen. Selbst nach einer Reihe von Grundsatzentscheidungen des EGMR und des EuGH hinsichtlich des Zugangs zu wirksamen Rechtsbehelfen im Jahr 2011 werden von den deutschen Verwaltungsgerichten vorläufige Rechtsbehelfe gegen Dublin-Überstellungen nur sporadisch in Ausnahmefällen gewährt, und die entsprechende Rechtsprechung ist weiterhin uneinheitlich und unberechenbar. Diese restriktive Praxis der Gerichte ist in den meisten der 16 deutschen Bundesländer anzutreffen. Hinzu kommt, dass mitunter erwachsene Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, erst am Tag der Überstellung von der Dublin-Entscheidung erfahren, wodurch viele Antragsteller keinen effektiven Rechtsbehelf gegen die Rücküberstellungsentscheidung haben. Es wird erwartet, dass die erforderlichen gesetzlichen Änderungen im Zuge der Umsetzung der bevorstehenden Neufassung der Dublin-Verordnung eingeführt werden. http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/07_presse/60_Jahre_GFK_-_Herausforderungen_fuer_die_deutsche_Fluechtlingspolitik.pdf, aufgerufen am 12. April 2013; UNHCR, *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report – Universal Periodic Review: Germany*, Oktober 2012 (<http://www.refworld.org/docid/507284242.html>), aufgerufen am 12. April 2013.

⁽²⁶⁹⁾ UNHCR, *Ungarn als Asylland, Bericht zur Situation für Asylsuchende und Flüchtlinge in Ungarn*, 24. April 2012, englische Fassung: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4f9167db2>, aufgerufen am 25. März 2013; UNHCR, *Note on Dublin transfers to Hungary of people who have transited through Serbia*, Oktober 2012 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/507298a22.html>), aufgerufen am 25. März 2013.

⁽²⁷⁰⁾ UNHCR, *Note on Dublin transfers to Hungary of people who have transited through Serbia*, Oktober 2012 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/507298a22.html>), aufgerufen am 25. März 2013.

Die Zivilgesellschaft hat dazu beigetragen, die Dublin-Praktiken der Mitgliedstaaten im Überblick zu erfassen und die Unterstützung von Personen zu verbessern, auf die das Dublin-Verfahren angewandt wird ⁽²⁷¹⁾.

4.4. Beschleunigte Verfahren

Beschleunigte Verfahren wurden bereits in den Abschnitten 3.2.5.1 (Integrität) und 3.2.5.2 (Effizienz) behandelt.

Auch wenn sich beschleunigte Verfahren in einer Reihe von Situationen sehr wirksam einsetzen lassen (siehe 2.4.3 „Westlicher Balkan“), sollten dennoch grundlegende Schutzmaßnahmen vorhanden sein, vor allem, wenn sich der Antragsteller in Gewahrsam befindet. In diesem Zusammenhang erließ der EGMR das folgende Urteil zum beschleunigten Verfahren im Gewahrsam in Frankreich:

Die Rechtssache I.M. gegen Frankreich (Nr. 9152/09) ⁽²⁷²⁾ betraf einen Antrag auf internationalen Schutz, den ein sudanesischer Staatsbürger aus Darfur gestellt hatte, nachdem er wegen illegaler Einreise bzw. illegalen Aufenthalts in Frankreich sowie wegen Fälschung und Verwendung gefälschter Dokumente in Gewahrsam genommen worden war. Von dort aus stellte I.M. einen Antrag beim Verwaltungsgericht und focht die gegen ihn ergangene Rückführungsentscheidung an. Der Antrag wurde mit der Begründung abgewiesen, dass er keine stichhaltigen Beweise für seine Aussage, in Sudan bestehe für ihn die Gefahr der Misshandlung, vorgelegt habe. Er wurde danach in Anbetracht der bevorstehenden Abschiebung in Verwaltungshaft genommen. Hier stellte I.M. einen Antrag auf internationalen Schutz, der im beschleunigten Verfahren bearbeitet wurde. Nach Ablehnung des Antrags durch das OFPRA legte er Berufung beim Nationalen Asylgericht ein. Da diese Berufung keine aufschiebende Wirkung hatte, wandte sich I.M. an den EGMR und ersuchte um Aussetzung der Rückführungsentscheidung. Dem Antrag wurde stattgegeben, und nachdem I.M. zusätzliche Nachweise zur Unterstützung seines Asylantrags beschafft hatte, erkannte ihn das Nationale Asylgericht als Flüchtling an.

Der EGMR stellte fest, dass, wenn Personen in speziellen Gewahrsamseinrichtungen einen Erstantrag auf internationalen Schutz stellen, die automatische Registrierung dieses Antrags im beschleunigten Verfahren mit bestimmten Einschränkungen verbunden sei (z. B. Verkürzung der Frist zur Einreichung des Antrags und zur Vorlage von Nachweisen von 21 auf 5 Tage und ungenügende rechtliche und sprachliche Unterstützung). Zudem stünden zwar theoretisch Rechtsbehelfe zur Verfügung, um gegen die angeordnete Abschiebung Einspruch zu erheben, doch sei der Zugang dazu durch die kurze Frist (48 Stunden) sowie durch die praktischen und verfahrenstechnischen Schwierigkeiten bei der Erbringung von Nachweismaterial eingeschränkt gewesen. Der EGMR wies außerdem darauf hin, dass der Einspruch beim Nationalen Asylgericht bei Anwendung des beschleunigten Verfahrens keine aufschiebende Wirkung hatte. In diesem Zusammenhang betonte der Gerichtshof, dass ohne seine Intervention die Abschiebung des Antragstellers nach Sudan erfolgt wäre, ohne dass sein Antrag so gründlich wie möglich überprüft worden wäre und ohne dass in der Praxis ein wirksamer Rechtsbehelf zur Verfügung gestanden hätte. Daher lautete das Fazit des EGMR, dass das Recht des Antragstellers auf einen wirksamen Rechtsbehelf, verbunden mit dem Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, verletzt worden sei.

⁽²⁷¹⁾ „Dublin Transnational Project (Part 2): European Network for Technical Cooperation on the Application of the Dublin II Regulation“ ist ein für 18 Monate (1.7.2011 – 1.1.2013) ausgelegtes Projekt, das vor allem eine verbesserte Unterstützung von Personen ermöglichen soll, auf die das Dublin-Verfahren anwendbar ist. Dabei liegt das Hauptaugenmerk auf Bulgarien und der Slowakei wegen ihrer geografischen Lage an der EU-Außengrenze, auf Griechenland wegen der besonderen Schwierigkeiten mit der Durchführung von Überstellungen und wegen der dortigen Lebensbedingungen überstellter Personen, und schließlich auf Deutschland wegen der hohen Zahl der Übernahme- und Rücküberstellungsersuchen (<http://www.dublin-project.eu/dublin>). Das Forum Réfugiés-Cosi, der ECRE und das ungarische Helsinki-Komitee führten in 11 Staaten (Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Niederlande, Österreich, Schweiz, Slowakei, Spanien und Ungarn) eine vergleichende Studie zu Dublin-Praktiken unter dem Gesichtspunkt der Grundrechte durch. Der Bericht dazu liegt unter dem Titel „The Dublin II Regulation: Lives on Hold“ vor.

⁽²⁷²⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 2. Februar 2012. Volltext des Urteils (in Französisch) abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-108934>.

4.5. Aufnahme von Bewerbern um internationalen Schutz und von schutzbedürftigen Bevölkerungsgruppen, einschließlich Gewahrsamsmaßnahmen

Im Jahr 2012 haben mehrere Mitgliedstaaten Maßnahmen getroffen, um ihre Aufnahmekapazität stabil zu halten oder zu erhöhen⁽²⁷³⁾. In Belgien konnte durch ein umfassendes Maßnahmenpaket⁽²⁷⁴⁾ die Aufnahmekrise beendet werden, die seit 2008 bestand, als in Massen Bewerber um internationalen Schutz ins Land kamen und letztendlich sogar in Hotels oder in sehr beengten bzw. unzulänglichen Unterkünften untergebracht werden mussten. Beschränkte Aufnahmekapazitäten und überbelegte Aufnahmezentren blieben 2012 in einer Reihe von Mitgliedstaaten⁽²⁷⁵⁾ wichtige Themen, ebenso wie die übermäßig langen Aufenthaltszeiten der Antragsteller in den Aufnahmezentren⁽²⁷⁶⁾.

⁽²⁷³⁾ In **Österreich** z. B. wurden 2012 die Kapazitäten für die Aufnahme von Personen knapp, die um internationalen Schutz ersuchten und zum regulären Verfahren zugelassen wurden, da sich die Zahl der Anträge auf internationalen Schutz und insbesondere die Zahl der von ihren Eltern getrennten asylsuchenden Kinder insgesamt erhöhte. Nach einem sogenannten Asylgipfel zwischen Bundesregierung und Landeshauptmännern Ende Oktober 2012 konnte das Problem fehlender Aufnahmekapazitäten durch die Bereitstellung zusätzlicher Unterkünfte in Angriff genommen werden (vgl. <http://www.unhcr.at/presse/pressemittelungen/artikel/d7467a5048172ef41765600b7d7b289f/unhcr-zu-asylquartieren-nach-quoten-nun-auf-qualitaet-schauen.html> (30. November 2012)). **Italien** erhöhte seine Kapazität im Dezember 2012 um 702 Plätze und befolgte damit das Dekret des Ministerpräsidenten Nr. 3965 vom 21. September 2011 in Bezug auf dringende Maßnahmen zur Bewältigung des humanitären Notstands auf dem Staatsgebiet im Hinblick auf die beispiellose Zuwanderung von Bürgern nordafrikanischer Länder. Am 31. Dezember 2012 endete die Ausnahmeregelung in Bezug auf Nordafrika, und entsprechend dem Dekret des Ministerpräsidenten vom 28. Dezember 2012 begann in den Zentren der Übergang zur regulären Verwaltung. (Matrix zum Jahresbericht) **Bulgarien** eröffnete 2012 ein Transitzentrum mit 300 zusätzlichen Plätzen für die Unterbringung von Bewerbern um internationalen Schutz und investierte in die Erneuerung der Infrastruktur und die Verbesserung der Leistungen. (Matrix zum Jahresbericht) **Zypern** entwickelte und verbesserte das Leistungsangebot durch ein vom EFF kofinanziertes Projekt, bei dem Antragsteller in zu Aufnahmezentren umfunktionierten Hotels untergebracht wurden und soziale Unterstützung erhielten (EMN-Fragebogen). In **Polen** wurden 2012 in Anbetracht der hohen Zahl von Antragstellern in den Asylzentren Ausschreibungen für drei neue Asylzentren eröffnet.

⁽²⁷⁴⁾ Zu den Maßnahmen gehörten: Einführung einer Liste von sicheren Herkunftsstaaten, Beschränkung des Rechts auf Aufnahme für Folgeantragsteller, Schaffung von zusätzlichen Aufnahmeplätzen (Erhöhung von 16 061 Plätzen Ende 2008 auf 23 989 Plätze Ende 2012), verstärkte Beachtung der Rücküberstellungspolitik, Präventionskampagnen, effizientere und raschere Asylverfahren, verstärkte Zusammenarbeit zwischen Asyl- und Aufnahmebehörden unter der Verantwortung eines Staatssekretärs. Seit Mitte Januar 2012 konnte für alle neuen Antragsteller ein Aufnahmeplatz zur Verfügung gestellt und die Zahl der Notplätze verringert werden. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽²⁷⁵⁾ Der Ombudsman in **Zypern** nannte in einem kürzlichen Bericht eine Reihe von Mängeln hinsichtlich der materiellen Aufnahmebedingungen und des Zugangs zu Sozialleistungen, darunter ungerechtfertigte Unterbrechungen und Benachteiligungen. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes appellierte an die zypriotischen Behörden, den Bewerbern um internationalen Schutz den gleichen Umfang an medizinischer Versorgung zu gewähren wie den eigenen Staatsangehörigen, darunter eine angemessene medizinische Betreuung für besonders bedürftige Personen. (Vgl. http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC_C_CYP_CO_3-4.pdf, aufgerufen am 27. Mai 2013). In **Frankreich** beispielsweise konnten im Rahmen des nationalen Systems für die Unterbringung von Bewerbern um internationalen Schutz (*Dispositif national d'accueil*) nur etwa ein Drittel aller Antragsteller versorgt werden, darunter meistens Familien und besonders schutzbedürftige Personen, die eine vorrangige Behandlung erfahren. Zwar erhöhte sich die Zahl der Plätze in den Aufnahmeeinrichtungen (CADA) von 4 500 im Jahr 2002 auf 21 410 im Jahr 2012 (verteilt auf 270 Zentren), doch reichte dies angesichts der steigenden Zahl von Antragstellern und der längeren Aufenthaltsdauer immer noch nicht aus. Um dieser Situation zu begegnen und alle bedürftigen Antragsteller unterzubringen, wurde das System der Notunterkünfte erheblich ausgebaut und bot 2012 20 000 Betten. Unabhängig von der Art der Unterbringung erhalten die Bewerber um internationalen Schutz eine finanzielle Unterstützung. Durch die für 2013 und 2014 geplante Einrichtung von 4 000 zusätzlichen Plätzen wird die Kapazität nochmals deutlich erhöht. Vgl. Rapport de la Fédération française pour le Droit d'Asile, *Droit d'asile en France: Conditions d'accueil – Etat des lieux 2012*, http://cfda.rezo.net/Accueil/EDL_%202013/EDL_CFDARapportwebversionfinale.pdf, aufgerufen am 27. Mai 2013, Croix Rouge française (Französisches Rotes Kreuz), *Bilan d'activité – Mineurs isolés étrangers*, Januar 2013, http://infomie.net/IMG/pdf/Bilan_d_activite_MIE_CRF.pdf, aufgerufen am 27. Mai 2013). Abgesehen von der Situation auf dem Festland sind auch Bedenken zur Lage in den Übersee-Départements, insbesondere auf Mayotte, geäußert worden: Vgl. Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale à la suite d'une mission effectuée à Mayotte du 11 au 15 mars 2012, par MM. Jean-Pierre SUEUR, Christian COINTAT et Félix DESPLAN, Sénat, n° 675, 18 juillet 2012. Als weiteres Beispiel sei **Deutschland** genannt, wo Berichten zufolge mehrere Aufnahmeeinrichtungen überbelegt sind (teilweise aufgrund von Neuzugängen aus den westlichen Balkanländern) sowie dringender Reparatur- und Wartungsbedarf besteht: <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2012-06/fluechtlinge-sammellager> (aufgerufen am 12. April 2013), <http://www.stern.de/politik/deutschland/asylbewerberzahl-enorm-gestiegen-auch-niedersachsens-innenminister-fuer-aenderung-des-asylverfahrens-1909351.html>, aufgerufen am 12. April 2013. In **Griechenland** blieben die Aufnahmebedingungen für Bewerber um internationalen Schutz sowie für unbegleitete oder von ihren Eltern getrennte Kinder sowohl hinsichtlich der Kapazitäten als auch der Leistungsqualität problematisch. Aufgrund der sich 2012 vertiefenden wirtschaftlichen Rezession war der Staat immer weniger in der Lage, auf die tatsächlichen Bedürfnisse einzugehen und die Aufnahme der Schutzsuchenden entsprechend den Standards zu gewährleisten, die unter anderem in der EG-Richtlinie über Aufnahmebedingungen vorgeschrieben sind. Es bestanden Kapazitäten für die Aufnahme von etwa 1 000 Schutzantragstellern sowie unbegleiteten oder von ihren Eltern getrennten Kindern, während allein 2012 insgesamt 9 577 neue Anträge auf internationalen Schutz registriert wurden. In den Aufnahmeeinrichtungen, die allesamt von NRO betrieben werden, traten operative Probleme auf, da die Finanzierung ausschließlich über den Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) erfolgte, bei dessen Verwaltung Verzögerungen auftraten. UNHCR-Büro in Griechenland, *Contribution to the dialogue on migration and asylum*, Mai 2012, http://www.unhcr.org/fileadmin/Greece/News/2012/positions/2012_Migration_Asylum_EN.pdf, aufgerufen am 15. April 2013. Im Falle **Italiens** wurde die Regierung vom UNHCR aufgefordert, auch bei einem wachsenden Zustrom im gesamten Land angemessene Aufnahmekapazitäten für Personen bereitzustellen, die um internationalen Schutz nachsuchen, damit für alle Antragsteller, die aufgrund fehlender Mittel nicht für sich selbst sorgen können, der Zugang zu angemessenen Aufnahmeeinrichtungen gemäß der EU-Richtlinie über Aufnahmebedingungen gewährleistet ist. Die vorhandenen Aufnahmeeinrichtungen waren qualitativ sehr unterschiedlich, und in einer Reihe von Fällen gab es für die Ankommenden überhaupt keine Aufnahmemassnahmen. Vgl. UNHCR, *UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy*, Juli 2012 (<http://www.refworld.org/docid/5003da882.html>), aufgerufen am 15. April 2013. Gleichwohl hat Italien in Anbetracht des beispiellosen Zustroms von Migranten aus Nordafrika seit 2011 außergewöhnliche Aufnahmemassnahmen in Form eines landesweiten Aufnahmesystems umgesetzt, das in Zusammenarbeit zwischen territorialen und kommunalen Behörden und koordiniert von der Hauptabteilung für Zivilschutz bis 31. Dezember 2012 entstand. Mit Sorge werden die Aufnahmebedingungen in den **spanischen Enklaven Ceuta und Melilla** betrachtet, wo die Zentren überfüllt sind. Siehe u. a. Büro des Hochkommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte, *Spain must make a priority the fight against racism, now more than ever – UN expert*, 28. Januar 2013, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12954&LangID=E>, aufgerufen am 27. Mai 2013; Spanische Kommission für Flüchtlingshilfe oder CEAR, <http://www.cear.es>, aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽²⁷⁶⁾ Das ist beispielsweise in **Irland** der Fall, wo im April 2012 aus den Antworten auf eine parlamentarische Anfrage hervorging, dass von den damals 5 215 Personen in den Unterkünften der RIA 539 Personen, die im Rahmen des Direct-Provision-Systems versorgt wurden, ihren Antrag auf internationalen Schutz vor weniger als einem Jahr gestellt hatten. Bei 630 Personen lag die Antragstellung ein bis zwei Jahre zurück, bei 770 zwei bis drei Jahre, bei 945 drei bis vier Jahre, bei 812 vier und fünf Jahre, bei 670 fünf bis sechs Jahre, bei 397 sechs bis sieben Jahre und bei 272 mehr als sieben Jahre. Vgl. <http://debates.oireachtas.ie/dail/2012/04/18/00658.asp>, aufgerufen am 10. April 2013.

Trotz positiver Entwicklungen besteht nach Berichten des UNHCR in einer Reihe von Mitgliedstaaten nach wie vor Handlungsbedarf, was die Qualität der Aufnahmeeinrichtungen oder -leistungen betrifft ⁽²⁷⁷⁾.

Einige Mitgliedstaaten berichteten über den Abschluss von Verträgen mit neuen Dienstleistungsanbietern für die Verwaltung von Aufnahmезentren im Jahr 2012 ⁽²⁷⁸⁾.

Die Mitgliedstaaten verfolgen nach wie vor eine unterschiedliche Politik hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs der Personen, die internationalen Schutz beantragen. In Dänemark wurde im September 2012 eine politische Übereinkunft erzielt, wonach Antragstellern, die einer beruflichen Tätigkeit aufgeschlossen gegenüberstehen und nicht in Asylzentren untergebracht sind, nach sechs Monaten der Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wird ⁽²⁷⁹⁾. Auch in Polen haben Antragsteller Zugang zum Arbeitsmarkt, wenn der Antrag auf internationalen Schutz vor sechs Monaten eingereicht und noch keine Entscheidung getroffen wurde ⁽²⁸⁰⁾. Einige Mitgliedstaaten stellen nur für solche Berufe und Bereiche Arbeitserlaubnisse aus, in denen es an qualifizierten Arbeitskräften mangelt ⁽²⁸¹⁾. In Irland haben Bewerber um internationalen Schutz generell keine Zugangsberechtigung zum Arbeitsmarkt ⁽²⁸²⁾.

Einige Mitgliedstaaten haben die bei der Aufnahme gewährten finanziellen Zuwendungen gekürzt oder von Geldleistungen in Sachleistungen umgewandelt, um die Pull-Faktoren zu reduzieren oder um den Sparschwängen infolge der Wirtschaftskrise Rechnung zu tragen ⁽²⁸³⁾. In Deutschland allerdings wurden die Geldleistungen aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts aufgestockt ⁽²⁸⁴⁾.

In Belgien kann Folgeantragstellern nunmehr die Aufnahme und die materielle Unterstützung verweigert werden, womit der wachsenden Zahl unbegründeter Folgeanträge auf internationalen Schutz begegnet werden soll ⁽²⁸⁵⁾. Genau gegensätzlich verlief die Entwicklung in Polen, wo die Unterstützung für Folgeantragsteller mit Wirkung vom Januar 2012 ausgeweitet wurde ⁽²⁸⁶⁾.

Zur Aufnahme unbegleiteter Minderjähriger ist anzumerken, dass die Leistungen in mehreren Mitgliedstaaten verbessert und/oder zusätzliche Aufnahmeplätze geschaffen wurden ⁽²⁸⁷⁾.

⁽²⁷⁷⁾ Beispielsweise äußerte der UNHCR verschiedentlich Bedenken über die Aufnahmebedingungen in **Ungarn**. Vgl. UNHCR, *Ungarn als Asylland, Bericht zur Situation für Asylsuchende und Flüchtlinge in Ungarn*, 24. April 2012, englische Fassung: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f9167db2.html>, aufgerufen am 25. März 2013. Auch in Bezug auf andere EU-Mitgliedstaaten äußerte der UNHCR mehr oder weniger starke Bedenken. (UNHCR-Beitrag)

⁽²⁷⁸⁾ In **Österreich** übernahm ein neuer Betreiber die Grundversorgung in den Bundesaufnahmезentren. (Matrix zum Jahresbericht). Auch in **Estland** wurde beschlossen, einen neuen Dienstleistungsanbieter mit der Verwaltung des Aufnahmезentrums zu beauftragen. In **Polen** wurde für Unternehmen, die Asylzentren betreiben, die Vertragslaufzeit von einem Jahr auf vier Jahre verlängert. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽²⁷⁹⁾ Dieser Politikwandel nach den Wahlen vom Oktober 2011 ergab sich aus den Erkenntnissen einer Arbeitsgruppe, die im Juni 2012 in einem Bericht veröffentlicht worden waren.

⁽²⁸⁰⁾ Der Antragsteller ist berechtigt, ohne Arbeitserlaubnis eine Beschäftigung aufzunehmen und sich beim Arbeitsamt registrieren zu lassen, sofern er mit einem vom Leiter der Ausländerbehörde ausgestellten Dokument nachweisen kann, dass er keinen Einfluss auf die genannte Situation hat. (EMN-Fragebogen)

⁽²⁸¹⁾ Das ist unter anderem in **Österreich** der Fall, wo Antragstellern drei Monate nach Annahme des Antrags Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wird. Allerdings wird die Arbeitserlaubnis nur für solche Sektoren ausgestellt, in denen ein deutlicher Arbeitskräftemangel besteht, d. h. in denen nicht genügend eigene Staatsbürger, Bürger aus EU-Staaten oder Drittstaatsangehörige mit rechtmäßigem Aufenthalt zur Verfügung stehen. (Matrix zum Jahresbericht). **Dänemark** wendet eine „Positivliste“ von Berufen und Bereichen an, in denen es an qualifizierten Arbeitskräften mangelt. Bei Personen, denen eine Stelle in einem dieser Berufe oder Bereiche angeboten wurde, wird der Antrag auf Arbeitserlaubnis nach einem schnelleren und vereinfachten Verfahren bearbeitet. IGC, *Blue Book 2012*, S. 142. Auch in **Deutschland** wird ein Arbeitsmarkttest angewandt. Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz eingereicht haben, werden für eine Stelle nur dann in Betracht gezogen, wenn sich keine deutschen Staatsbürger oder EU-Bürger mit der erforderlichen Qualifikation darum bewerben. IGC, *Blue Book 2012*, S. 225.

⁽²⁸²⁾ Das Verbot des Zugangs zur Beschäftigung ist im Refugee Act von 1996 festgeschrieben. Siehe unter anderem „The Irish Times“, „Ireland out of step with Europe in treatment of asylum seekers – Nasc“, 2. April 2013 (<http://www.irishtimes.com/news/social-affairs/ireland-out-of-step-with-europe-in-treatment-of-asylum-seekers-nasc-1.1345740>), aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽²⁸³⁾ In **Luxemburg** sieht die Großherzogliche Verordnung vom 8. Juni 2012 über die Bedingungen und Methoden zur Gewährung von Sozialhilfe für Bewerber um internationalen Schutz eine deutliche Kürzung des monatlichen Taschengeldes für Antragsteller vor. (Matrix zum Jahresbericht). In **Slowenien** haben sich aufgrund der Änderungen des Durchführungsrechtsakts, der die Rechte von Bewerbern um internationalen Schutz regelt, die finanziellen Zuwendungen für Antragsteller, die privat wohnen, um 50 % verringert. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽²⁸⁴⁾ In seinem Urteil vom 18. Juli 2012 erklärte das Bundesverfassungsgericht die Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) für unzureichend. Bis zum Inkrafttreten der Neuregelung gilt nach Festlegung des Gerichts eine Übergangsregelung, wonach die Betroffenen Geldleistungen in Höhe der Leistungen erhalten, die anderen unterstützungsbedürftigen Personen gezahlt werden. (Matrix zum Jahresbericht). Vgl. <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg12-056.html>, englische Fassung aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽²⁸⁵⁾ Das trifft nicht zu, wenn die Abteilung Einwanderung den Antrag für zulässig erachtet. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽²⁸⁶⁾ Seit Januar 2012 erhalten Ausländer, die Folgeanträge einreichen, soziale und medizinische Leistungen in gleichem Umfang wie die übrigen Antragsteller. Diese wesentliche Änderung der Grundsätze für die Gewährung sozialer Unterstützung soll allen um internationalen Schutz nachsuchenden Personen einen angemessenen Lebensstandard sichern. Die Praxis hatte gezeigt, dass Folgeantragsteller oftmals nicht ihren Lebensunterhalt in Polen bestreiten konnten.

⁽²⁸⁷⁾ In **Belgien** erhöhte sich die Kapazität für die Aufnahme von unbegleiteten Minderjährigen 2012 um 194 Plätze. (Matrix zum Jahresbericht) In der **Tschechischen Republik** wurde 2012 ein neues Konzept für den Schutz und die Betreuung unbegleiteter Minderjähriger angenommen, das auch diejenigen einschließt, die internationalen Schutz beantragen. Es enthält neue Festlegungen für den Umgang mit minderjährigen Ausländern, die ohne ihre gesetzlichen Vormünder in der Tschechischen Republik eintreffen, wie auch zum System ihrer Betreuung und Integration in die Gesellschaft. (EMN-Fragebogen). In **Polen** trat am 1. Januar 2012 eine Änderung zum Gesetz vom 9. Juni 2011 über das System der Familienunterstützung und Pflegeunterbringung in Kraft. Unbegleitete Minderjährige, die die Anerkennung als Flüchtling beantragen, werden in vermittelnden Bildungs- und Pflegeeinrichtungen untergebracht und sollen danach an sozialisierende Bildungs- und Pflegeeinrichtungen weitervermittelt werden. (EMN-Fragebogen) Zudem wird auf folgende umfassende Studie verwiesen: Right to asylum for unaccompanied minors in the European Union: Comparative study in the 27 EU countries, <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/mineurs-isoles-etrangers/final-report-mie-en-2012.pdf> (aufgerufen am 12. April 2013).

Einige Mitgliedstaaten ergriffen 2012 eine Reihe von Initiativen, um im Rahmen des Aufnahmesystems den spezifischen Bedürfnissen besonders schutzbedürftiger Personengruppen, wie etwa Alleinerziehender, traumatisierter Personen, Personen mit psychischen Problemen usw., besser Rechnung zu tragen ⁽²⁸⁸⁾. Allerdings besteht in einigen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Aufnahmebedingungen für diese Personengruppen nach wie vor Handlungsbedarf, wie der UNCHR berichtete ⁽²⁸⁹⁾.

Mehrere Mitgliedstaaten betonten die gute Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in Fragen der Aufnahme ⁽²⁹⁰⁾. Besondere Erwähnung fand auch die Tätigkeit des European Network of Reception Organisations (ENARO), in dem Organisationen vernetzt sind, die sich im Bereich Asylaufnahme engagieren ⁽²⁹¹⁾.

Der EuGH erließ eine Entscheidung zur Anwendbarkeit der Richtlinie über Aufnahmebedingungen im Rahmen eines Dublin-Verfahrens:

Wie in einem vorangegangenen Abschnitt bereits erwähnt, betraf die Vorabentscheidung C-179/11, CIMADE und GISTI gegen Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (Frankreich) ⁽²⁹²⁾, den Geltungsbereich der Richtlinie über Aufnahmebedingungen in Fällen, in denen ein Mitgliedstaat beschließt, einen Asylantrag in Anwendung der Dublin-Verordnung an einen anderen Mitgliedstaat zu verweisen. Das vorlegende Gericht ersuchte insbesondere um Aufklärung darüber, ob die Verpflichtung zur Bereitstellung angemessener Aufnahmebedingungen zu dem Zeitpunkt endet, zu dem der zweite Mitgliedstaat dem Aufnahmegesuch stattgibt, zum Zeitpunkt der tatsächlichen Aufnahme oder Wiederaufnahme des Bewerbers oder aber zu einem anderen Zeitpunkt. Zudem stellte das Gericht die Frage, welcher Mitgliedstaat die Kosten für die Gewährung der Aufnahmebedingungen während dieses Zeitraums zu tragen hat. Der EuGH bestätigte, dass die Richtlinie über Aufnahmebedingungen auch bei Dublin-Überstellungen anzuwenden ist. Er stellte fest, dass der Mitgliedstaat, der die Überstellung der um internationalen Schutz nachsuchenden Person beantragt, dieser Person in jedem Falle bis zur tatsächlichen Überstellung in einen anderen Mitgliedstaat angemessene Aufnahmebedingungen gewähren und die damit verbundenen Kosten tragen muss.

Mehrere Mitgliedstaaten unternahmen 2012 Schritte zur Überprüfung ihres Gewahrsamssystems und/oder zur Einschränkung der Anwendung von Gewahrsamsmaßnahmen bei Personen, die internationalen Schutz beantragen ⁽²⁹³⁾. Außerdem wurden Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den Gewahrsamseinrich-

⁽²⁸⁸⁾ In **Bulgarien** wurde mit EFF-Mitteln ein Programm für soziale und psychologische Unterstützung aufgelegt, in dessen Rahmen die spezifischen Bedürfnisse von Antragstellern und Flüchtlingen mit besonderem Schutzbedarf ermittelt und befriedigt werden sollen. (Matrix zum Jahresbericht). In **Finnland** haben sich die Behörden zur Umsetzung einer Reihe von Empfehlungen bereit erklärt, die von den Teilnehmerinnen am Dialog 2011 unterbreitet wurden. Dazu wird es ein gemeinsames Projekt mit dem UNHCR geben, dessen Anliegen darin besteht, die Aspekte Alter, Geschlecht und Vielfalt sowie partizipatorische Ansätze stärker in die bestehenden Projekte für Antragsteller in den Aufnahmezentren und Flüchtlinge in den Kommunen zu integrieren. (UNHCR-Beitrag). In **Irland** gab es ein beim Dublin Rape Crisis Centre (DRCC) angesiedeltes Projekt, durch das eine Reihe von Leistungsanbietern besser befähigt werden sollten, internationalen Schutz suchende Personen, Flüchtlinge und deren Kinder, speziell jene, die Vergewaltigung und sexuelle Gewalt sowie andere Traumata erlebt haben, wirksam und einfühlend zu versorgen. Kern des Projekts waren eine Reihe von Schulungsprogrammen, die vom DRCC entwickelt und durchgeführt wurden. In **Slowenien** haben schutzbedürftige Antragsteller aufgrund von Änderungen des Gesetzes über den internationalen Schutz Anspruch auf zusätzliche Gesundheitsleistungen, einschließlich psychotherapeutischer Hilfe. (Matrix zum Jahresbericht). In der **Slowakei** erhalten unbegleitete Minderjährige im Rahmen des Projekts BAKHITA direkt im Heim für unbegleitete Minderjährige in Horné Orechové psychologische und bildungsmäßige Unterstützung (Slowakischkurse). (Matrix zum Jahresbericht)

⁽²⁸⁹⁾ Der UNHCR äußerte Bedenken dahin gehend, dass Antragsteller mit spezifischen Bedürfnissen – wie etwa unbegleitete minderjährige Asylbewerber, Opfer von Folter und sexueller Gewalt und traumatisierte Personen – in einigen Mitgliedstaaten nicht systematisch ermittelt werden. (UNHCR-Beitrag)

⁽²⁹⁰⁾ In **Italien** schließt die Hauptabteilung für bürgerliche Freiheiten und Einwanderung des Innenministeriums Übereinkommen und/oder Protokolle mit internationalen und nationalen Organisationen ab, die sich im Bereich der Aufnahme engagieren. Besonders hilfreich war dabei die Zusammenarbeit mit dem UNHCR, OIM, Save the Children und dem Italienischen Roten Kreuz im Rahmen des Projekts „Praesidium“, das 2012 zum siebenten Mal verlängert wurde. Jede Organisation leistet entsprechend ihrem Aufgaben- und Strategieprofil einen Beitrag zur rechtlichen Beratung sowie zur Kontrolle der Lebensbedingungen und der Gesundheit von Migranten in den staatlichen Zentren. Ein weiteres Protokoll zur Tuberkuloseüberwachung in den Identifizierungs- und Ausweisungszentren in Mailand, Rom, Trapani und Caltanissetta wurde zwischen der Zentralkommission für Einwanderungs- und Asylverwaltung der oben genannten Hauptabteilung und Médecins sans Frontières (MSF) abgeschlossen. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽²⁹¹⁾ ENARO ist ein Zusammenschluss von 17 europäischen Organisationen, der sich speziell mit der Regelung der Aufnahme von Personen befasst, die internationalen Schutz beantragen. Ziel ist der Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Vertretern der Mitgliedstaaten in diesem europäischen Netzwerk. Weitere Informationen unter <http://www.enaro.eu>.

⁽²⁹²⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 27. September 2012. Volltext des Urteils abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0179:de:HTML>

⁽²⁹³⁾ In **Belgien** wurden im September 2012 als Alternative zu den Gewahrsamseinrichtungen für einige Kategorien von abgelehnten Antragstellern sogenannte „offene Rückführungsplätze“ eingerichtet. Durch die Eröffnung des geschlossenen Transitcenters Caricole nahe dem Flughafen im April 2012 sind die nicht zur Einreise zugelassenen Ausländer nunmehr unter deutlich besseren Bedingungen untergebracht als im vorherigen Transitzentrum Nr. 127 in der Nähe des Rollfelds. (UNHCR-Beitrag). In der **Tschechischen Republik** wurden am 1. Januar 2011 gemäß Ausländergesetz zwei Alternativen zum Verwaltungsgewahrsam eingeführt – und zwar die Kautionszahlung und die regelmäßige Meldung bei der Polizei. Im Jahr 2011 wurde in 58 Fällen anstelle des Gewahrsams die Meldung bei der Polizei angewandt. Im darauffolgenden Jahr verdoppelte sich die Nutzung der Alternativen, und fester Bestandteil der Haftentscheidung war fortan in jedem einzelnen Fall die Prüfung der Möglichkeit von Alternativen. (UNHCR-Beitrag). Die obligatorische Meldung und die Kautionszahlung sind seit Januar 2012 auch in der **Slowakei** möglich, wenngleich davon bisher nur sehr wenig Gebrauch gemacht wurde. (UNHCR-Beitrag) In **Finnland** läuft derzeit ein Projekt mit dem Titel „Ulkomaaolosten säilöönnotoa koskevien säännösten tarkistaminen“ (Überprüfung der Bestimmungen über die Inhaftierung von Ausländern). Zum Gegenstand der ersten Phase, d. h. der Umsetzung des im Regierungsprogramm vorgesehenen Verbots der Inhaftierung von unbegleiteten Minderjährigen, die internationalen Schutz beantragen, wurde dem Parlament auf der Sitzung im Herbst 2012 eine entsprechende Gesetzesvorlage der Regierung unterbreitet. In der zweiten Phase sollte der Bedarf an sonstigen Gesetzesänderungen ermittelt werden, wie etwa Entwicklung von Alternativen zum Gewahrsam und von Gerichtsverfahren in Bezug auf Gewahrsam (Verwendung von Videoverbindungen). Ein Vorschlag der Regierung soll dem Parlament in der Frühjahrssitzung 2014 unterbreitet werden. (EMN-Fragebogen).

tungen getroffen ⁽²⁹⁴⁾. In einer Reihe von Mitgliedstaaten allerdings werden Antragsteller nach wie vor häufig in Gewahrsam genommen, was ebenso Anlass zur Besorgnis ist wie die Überfüllung dieser Einrichtungen und die dortige Unterbringung von Kindern, Frauen und anderen schutzbedürftigen Personen ⁽²⁹⁵⁾.

Es besteht allgemeine Übereinstimmung darin, dass die Inhaftierung von Kindern als letztes Mittel anzusehen ist. Einige Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit der Gewahrsamsnahme von Kindern oder Familien mit Kindern bereits abgeschafft oder planen eine Abschaffung ⁽²⁹⁶⁾. Andere versuchen, durch eine Verbesserung der Lebensbedingungen die Auswirkungen des Gewahrsams für die Kinder in Grenzen zu halten ⁽²⁹⁷⁾.

Mit den folgenden Entscheidungen unterstrich der EGMR gegenüber den Mitgliedstaaten erneut die Bedeutung von angemessenen Gewahrsamsbedingungen sowie von Rechtsbehelfen zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Freiheitsentzugs und erinnerte an die Verpflichtung, den Bedürfnissen der Kinder besondere Aufmerksamkeit zu schenken:

Der EGMR fällte eine Entscheidung in der Rechtssache *Mahmundi und andere gegen Griechenland* (Nr. 14902/10) ⁽²⁹⁸⁾, bei der es darum ging, dass einer afghanischen Familie, einschließlich der im achten Monat schwangeren Frau und vier minderjähriger Kinder, durch Unterbringung in der Gewahrsamseinrichtung Pagani auf der Insel Lesbos die Freiheit entzogen wurde. Angesichts der Informationen zu den Gewahrsamsbedingungen in diesem Zentrum (die Zahl der Inhaftierten war viermal höher als die Kapazität, das Zentrum besteht aus Lagercontainern, die zur Unterbringung von Menschen ungeeignet sind, der Fußboden war teilweise durch überlaufende Toiletten überflutet, und überall lag Unrat herum) war der EGMR der Auffassung, dass die Antragsteller einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung ausgesetzt waren. Besonders hingewiesen wurde auf die Bedingungen für die Frau, die sich in der letzten Phase ihrer Schwangerschaft nicht unter ärztlicher Kontrolle befand und nicht darüber informiert war, wo sie entbinden würde. Zwei der minderjährigen Kinder waren von ihren Eltern getrennt, hatten keine besondere Zuwendung erhalten und konnten sich nur selten im Freien bewegen. Der EGMR bekräftigte, dass im griechischen Recht kein wirksamer Rechtsbehelf gegen die bestehenden Bedingungen und zur Feststellung der Rechtmäßigkeit der Inhaftierung vorgesehen sei, was einen Verstoß gegen das Recht auf Freiheit darstelle.

⁽²⁹⁴⁾ In **Polen** führt das Grenzschutzpersonal Projekte zur Verbesserung der Lebensbedingungen in bewachten Zentren und in der Abschiebehaft durch. Der Schwerpunkt der Projekte liegt auf der Modernisierung der bestehenden Einrichtungen, einschließlich Sport- und Freizeiteinrichtungen, sowie auf der Verbesserung der Lebens- und Bildungsbedingungen. Unter Verwendung von EU-Mitteln werden schrittweise neue Sportausrüstungen und Bildungsmaterialien angeschafft. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽²⁹⁵⁾ Die UN-Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierungen beim Kommissar für Menschenrechte beispielsweise stellte im Januar 2013 nach einem elftägigen Besuch in **Griechenland** fest: „In den meisten Gewahrsamseinrichtungen, die die Arbeitsgruppe besuchte, entsprachen die Bedingungen bei Weitem nicht den internationalen Menschenrechtsstandards, unter anderem durch eine gravierende Überbelegung.“ Wie die Arbeitsgruppe außerdem feststellte, waren Untersuchungshäftlinge und verurteilte Häftlinge zusammen in einer Zelle untergebracht, und Verwaltungshäftlinge – einschließlich illegaler Migranten und Bewerber um internationalen Schutz – waren nicht von inhaftierten Straftätern getrennt, was einen Verstoß gegen nationale und internationale Standards darstellt. Siehe UN News Service, „Greece must improve detention conditions for migrants – UN experts“, 31. Januar 2013 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/510fb77f2.html>), aufgerufen am 2. April 2013. Der UNHCR hat in der Vergangenheit und auch 2012 verschiedentlich rechtliche Bedenken angesichts der **maltesischen** Praxis geäußert, alle auf dem Hoheitsgebiet eintreffenden Personen, die um internationalen Schutz ersuchen, rechtswidrig in Gewahrsam zu nehmen. Verfahren zur Freilassung aus Gründen der Schutzbedürftigkeit werden durch Politik und Praxis anstatt durch das Gesetz geregelt und von den Einwanderungsbehörden durchgeführt. Die Freilassung erfolgt nicht automatisch, und in der Praxis werden nach wie vor schutzbedürftige Personen bei Ankunft in Gewahrsam genommen. Siehe beispielsweise Human Rights Watch, *Malta: Migrant Detention Violates Rights*, 18. Juli 2012 (<http://www.hrw.org/news/2012/07/18/malta-migrant-detention-violates-rights>), aufgerufen am 12. April 2013; International Commission of Jurists (ICJ), *Not Here to Stay, Report of the International Commission of Jurists on its Visit to Malta on 26-30 September 2011*, Mai 2012 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fe4096a2.html>), aufgerufen am 12. April 2013. Auch die Gegebenheiten in anderen Mitgliedstaaten wurden kritisiert, darunter die systematische Inhaftierung von Bewerbern um internationalen Schutz an den Grenzen und in Dublin-Fällen; die ohne Rechtsgrundlage erfolgende Inhaftierung von Antragstellern; das Fehlen einer automatischen und/oder wirksamen Überprüfung der Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit der Gewahrsamsnahme; das Fehlen eines wirksamen Mechanismus zur Bereitstellung echter Alternativen zur Gewahrsamsnahme nach einer Einzelfallprüfung; das Unterbleiben der Feststellung der Schutzbedürftigkeit im Gewahrsam; die Nichtanwendung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen im Gewahrsam; die Inhaftierung von Antragstellern in Polizeigefängnissen und Gewahrsamseinrichtungen des Grenzschutzes wegen Überfüllung der vorhandenen Einrichtungen (UNHCR-Beitrag).

⁽²⁹⁶⁾ In **Belgien** ist die Inhaftierung von Kindern verboten. Als Alternative stehen inzwischen besondere „Wohneinheiten“ bereit, deren Zahl 2012 erhöht wurde. In **Finnland** wurde die Einführung des geplanten Verbots der Gewahrsamsnahme von unbegleiteten Minderjährigen verschoben und soll nun voraussichtlich 2014 in Betracht gezogen werden. (UNHCR-Beitrag)

⁽²⁹⁷⁾ In **Polen** beispielsweise können Minderjährige, die in „bewachten Zentren“ untergebracht sind, an Bildungsaktivitäten teilnehmen, die von qualifizierten Fachlehrern der örtlichen Schulen durchgeführt werden. Außerdem haben sie die Möglichkeit zur Teilnahme an Sportunterricht bei speziell ausgebildeten Beamten und Mitarbeitern des Grenzschutzes. Mit der Einrichtung von bewachten Zentren speziell für Minderjährige soll erreicht werden, dass sie wirklich nur in Zentren untergebracht sind, die einen Pflichtschulunterricht und angemessene Lebensbedingungen für diese Gruppe gewährleisten können. Gegenwärtig werden sie ausschließlich in den speziell dafür ausgelegten Zentren in Kętrzyn und Biała Podlaska untergebracht. Außerdem wurden zur Verbesserung der Lebensbedingungen mehrere Regeländerungen vorgenommen. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽²⁹⁸⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 31. Juli 2012. Volltext des Urteils (in Französisch) abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112526>

In der Rechtssache Popov gegen Frankreich (Nr. 39472/07 und 39474/07) ⁽²⁹⁹⁾ untersuchte der EGMR die Rechte auf Freiheit und Sicherheit sowie auf Achtung des Privat- und Familienlebens im Zusammenhang mit der Inhaftierung von Minderjährigen. Konkret ging es um die Verwaltungshaft von zwei kasachischen Staatsbürgern, die ihre beiden Kinder im Alter von fünf Monaten und drei Jahren bei sich hatten und deren Antrag auf internationalen Schutz abgelehnt wurde. Der EGMR stellte fest, dass die Kinder zusammen mit ihren Eltern besonders schutzbedürftig waren und unter Gewahrsamsbedingungen leben mussten (z. B. nur Betten mit Eisengestellen, keine Spielbereiche oder Aktivitäten für Kinder, gefährliche Automatiktüren, Stress, Unsicherheit und feindselige Atmosphäre), die für sie höchstwahrscheinlich eine Belastung darstellten und ernsthafte psychische Folgen nach sich ziehen dürften. Zudem gelangte der EGMR zu dem Schluss, dass es unter dem Gesichtspunkt des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens bei einer Inhaftierung zum einen im Interesse des Kindeswohls wichtig ist, dass die Familien zusammenbleiben, und dass zum anderen auch nach Alternativen zum Gewahrsam gesucht werden muss. Familien mit kleinen Kindern sollten nur in Ausnahmefällen in Gewahrsam genommen werden. Schließlich seien die Kinder in ein Rechtsvakuum geraten, da sie selbst keinen Rechtsbehelf anwenden konnten, um die Rechtmäßigkeit ihrer Gewahrsamsnahme anzufechten.

Auch die Zivilgesellschaft setzte 2012 ihre Kampagnen gegen die Inhaftierung von Kindern fort ⁽³⁰⁰⁾.

4.6. Entscheidungen der ersten Instanz

Wie bereits an anderer Stelle festgestellt (vgl. Effizienz), bemühen sich viele Mitgliedstaaten um eine Verringerung der Bearbeitungszeiten, bauen den Antragsrückstau ab, senken die Kosten und beseitigen Pull-Faktoren im Aufnahmesystem, wobei jedoch auch der Schutzgedanke eine Rolle spielt. In den Niederlanden ist dabei die Begrenzung der Bearbeitungszeiten in der ersten Instanz nicht nur eine Frage der Effizienzsteigerung, denn seit dem 1. Oktober 2012 bestimmt ein Verwaltungsgesetz (*Wet Dwangsom*), dass die Einwanderungs- und Einbürgerungsbehörde dem Antragsteller ein Strafgeld zahlen muss, wenn nicht innerhalb der im Ausländergesetz festgelegten Fristen eine Entscheidung ergangen ist ⁽³⁰¹⁾.

Das persönliche Gespräch spielt bei der erstinstanzlichen Entscheidung über die Anerkennung als Flüchtling eine wichtige Rolle. 2012 haben mehrere Mitgliedstaaten Maßnahmen getroffen, um die Qualität der Asylanhörnung zu gewährleisten und zu verbessern ⁽³⁰²⁾. Trotzdem gibt es nach wie vor Kritikpunkte, darunter beispielsweise, dass keine Befragungsmethodik vorhanden ist oder dass keine gründlichen Befragungen durch spezialisierte Asylsachbearbeiter stattfinden ⁽³⁰³⁾.

Hinsichtlich der aus der Anerkennungsrichtlinie resultierenden Verpflichtung zur Anhörung von Antragstellern in Mitgliedstaaten, bei der der Anspruch auf Flüchtlingsstatus und auf subsidiären Schutz in zwei getrennten Verfahren geprüft wird, urteilte der EuGH wie folgt:

⁽²⁹⁹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 19. Januar 2012. Volltext des Urteils abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-108710>.

⁽³⁰⁰⁾ Im März 2012 legte die International Detention Coalition im Menschenrechtsrat in Genf den Bericht „Captured Childhood“ vor, in dem ein neues „Child-sensitive Community Assessment and Placement Model“ (Modell für kindgerechte Beurteilung und Aufnahme im Gemeinwesen) vorgestellt wird. Vgl. International Detention Coalition, *Captured childhood – Introducing a new model to ensure the rights and liberty of refugee, asylum seeker and irregular migrant children affected by immigration detention*, 2012 (<http://idcoalition.org/wp-content/uploads/2012/03/Captured-Childhood-FINAL-June-2012.pdf>), aufgerufen am 12. April 2013.

⁽³⁰¹⁾ Das „Wet Dwangsom“ war davor bereits seit drei Jahren für alle anderen niederländischen Verwaltungsbehörden in Kraft, nur der Einwanderungs- und Einbürgerungsbehörde wurde eine zusätzliche dreijährige Vorbereitungszeit gewährt. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽³⁰²⁾ Zur Sicherung einer besseren Qualität der Gespräche hat die belgische Asylbehörde CGRS eine Charta für Asylbefragungen herausgegeben, die bewährte Praktiken sowie einen Leitfaden für die Durchführung der Gespräche enthält. In jedem Befragungsraum der CGRS ist ein Exemplar dieser Charta für den Asylbewerber einsehbar. IGC, *Blue Book*, S. 67. In Finnland startete die Asylstelle 2012 ein Projekt zur qualitativen Verbesserung der Asylbefragungen, dessen Ergebnisse und Empfehlungen 2013 vorliegen sollen. (Matrix zum Jahresbericht). In Malta werden auch weiterhin Tonaufnahmen und Mitschriften der Gespräche angefertigt. (Matrix zum Jahresbericht).

⁽³⁰³⁾ Derartige wurde in mehreren Mitgliedstaaten beobachtet, so fehlte es beispielsweise an gründlichen Befragungen durch spezialisierte Asylbeamte, oder der Schwerpunkt lag auf der Erstbefragung und nicht auf der Auswertung des Gesprächs. Insbesondere traf dies bei schutzbedürftigen Personen zu. (UNHCR-Beitrag)

In der Rechtssache M.M. gegen Minister for Justice, Equality and Law Reform (Irland) ⁽³⁰⁴⁾ legte der EuGH fest, wie das Erfordernis der Zusammenarbeit mit dem Antragsteller bei der Prüfung der für den Antrag maßgeblichen Anhaltspunkte auszulegen ist (Artikel 4 Absatz 1 der Anerkennungsrichtlinie). Die Pflicht zur Zusammenarbeit wurde anhand der tragenden Grundsätze des Rechts auf Verteidigung und des Rechts auf Anhörung sowie des Grundsatzes der guten Verwaltung beurteilt. Die vorliegende Frage stellte sich im Zusammenhang mit einem nationalen Rechtsrahmen, der zur Prüfung eines Antrags auf Anerkennung als Flüchtling und eines Antrags auf subsidiären Schutz getrennte Verfahren vorsieht. Das Verfahren der Behandlung des Antrags auf subsidiären Schutz kann innerhalb einer bestimmten Frist nach Ablehnung des Antrags auf Anerkennung als Flüchtling in einem vorangegangenen Verfahren ausgelöst werden.

Der EuGH stellte fest, dass die Pflicht zur Zusammenarbeit nicht dahin gehend ausgelegt werden kann, dass die nationale Behörde, die die Ablehnung eines Antrags auf subsidiären Schutz beabsichtigt, nachdem ein von derselben Person gestellter Antrag auf Anerkennung als Flüchtling abgelehnt worden war, den Betroffenen von der beabsichtigten Ablehnung seines Antrags unterrichten muss, um es diesem Antragsteller zu ermöglichen, seinen Standpunkt dazu geltend zu machen. Ebenso wenig ist die Behörde verpflichtet, dem Antragsteller für denselben Zweck die Argumente mitzuteilen, auf die sie die Ablehnung seines Antrags stützen möchte. Wenn, wie im Falle Irlands, die nationale Gesetzgebung zwei getrennte und aufeinanderfolgende Verfahren für die Prüfung des Antrags auf Anerkennung als Flüchtling und des Antrags auf subsidiären Schutz vorsieht, muss der Anspruch des Betroffenen auf rechtliches Gehör (wodurch er in der Lage ist, vor dem Erlass einer Entscheidung, mit der der beantragte Schutz nicht gewährt wird, sachdienlich Stellung zu nehmen) im Rahmen beider Verfahren gewährleistet sein. Wenn der Betroffene bereits bei der Prüfung seines Antrags auf Anerkennung als Flüchtling ordnungsgemäß angehört worden ist, bedeutet das nicht, dass von dieser Formvorschrift im Rahmen des Verfahrens über den Antrag auf subsidiären Schutz abgesehen werden könnte.

Die Beurteilung der Glaubwürdigkeit steht im Mittelpunkt eines jeden Verfahrens zur Prüfung des Anspruchs auf internationalen Schutz. Gewisse Bedenken gibt es nach wie vor beispielsweise hinsichtlich der Berücksichtigung von Widersprüchen oder Ungereimtheiten oder des Fehlens einer systematischen Methode zur Beweismäßigkeit in bestimmten Mitgliedstaaten ⁽³⁰⁵⁾. Große Sorgfalt ist auch in Bezug auf die zur Unterstützung des Antrags vorgelegten Nachweise erforderlich, wie in einem Urteil des EGMR betont wurde:

Der EGMR fällt eine Entscheidung in der Rechtssache Singh und andere gegen Belgien (Nr. 33210/11) ⁽³⁰⁶⁾, in der es darum ging, dass einer afghanischen Familie wegen fehlender Glaubwürdigkeit der Schutz verwehrt worden war. Die Antragsteller seien nicht in der Lage gewesen, ihre afghanische Staatsangehörigkeit oder das Bestehen eines ihnen vom UNHCR gewährten Schutzes nachzuweisen. Der EGMR stellte fest, dass die zur Unterstützung des Antrags eingereichten Dokumente (d. h. Identitätsdokumente, Kopien von Seiten von zwei afghanischen Pässen und Kopien von UNHCR-Bescheinigungen), die erstmals dem Asylrichter vorgelegt worden waren, ohne Prüfung ihrer Echtheit – die durch Rücksprache beim UNHCR ohne Weiteres hätte vorgenommen werden können – abgelehnt wurden, obwohl sie für den Antrag auf internationalen Schutz von Relevanz waren. Zudem sei die Entscheidung getroffen worden, ohne sich – wenn auch nur als Nebenaspekt – um Aufklärung darüber zu bemühen, ob für die Antragsteller in Afghanistan die Gefahr der Misshandlung bestand. Folglich wurde gegen das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf verstoßen.

Die Glaubwürdigkeit ist auch Schwerpunkt des vom Ungarischen Helsinki-Komitee in die Wege geleiteten CREDO-Projekts, das generell dazu beitragen soll, dass bei den Asylverfahren in den EU-Mitgliedstaaten besser strukturierte, objektive, qualitativ hochwertige und schutzorientierte Praktiken der Glaubwürdigkeitsbeurteilung angewandt werden ⁽³⁰⁷⁾.

⁽³⁰⁴⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 22. November 2012. Volltext des Urteils abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0277:DE:HTML>.

⁽³⁰⁵⁾ In einigen Mitgliedstaaten beispielsweise wurde beobachtet, dass die befragenden Stellen nicht auf widersprüchliche Aussagen eingingen und/oder Anträge ohne die erforderlichen objektiven Nachweise beurteilten (UNHCR-Beitrag). In Irland äußerte der Irish Refugee Council in einem Bericht Bedenken hinsichtlich der Beurteilung der Glaubwürdigkeit sowohl in der ersten als auch in der zweiten Instanz. Vgl. Irish Refugee Council, *Difficult to Believe: The Assessment of Asylum Claims in Ireland*, 2012 (<http://www.irishrefugeecouncil.ie/wp-content/uploads/2011/08/Difficult-to-Believe-The-assessment-of-asylum-claims-in-Ireland.pdf>), aufgerufen am 11. April 2013.

⁽³⁰⁶⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 2. Oktober 2012. Volltext des Urteils abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-113660>.

⁽³⁰⁷⁾ CREDO ist ein gemeinsames Projekt des Ungarischen Helsinki-Komitees (UHK), des UNHCR, der International Association of Refugee Law Judges (IARLU) und von Asylum Aid (UK), das mit Unterstützung des Europäischen Flüchtlingsfonds durchgeführt wird und Ende 2011 anließ. Es zielt darauf ab, eine gute Qualität bei den Beurteilungen der Glaubwürdigkeit zu erreichen und stärker harmonisierte Ansätze zu fördern, bei denen die einschlägigen Bestimmungen des EU-Rechts und internationale Standards Berücksichtigung finden. Im Rahmen dieses Projekts untersuchte der UNHCR 2012 die Praxis in drei EU-Mitgliedstaaten und stellte Urteile von EU- und anderen Gerichten zusammen, um in diesem komplexen Bereich des Asylrechts einzelstaatliche Praktiken, Standards und bestehende Probleme besser verständlich zu machen. Der UNHCR-Bericht (der im Mai 2013 veröffentlicht werden soll) war durch einen multidisziplinären Ansatz geprägt:

Zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz gab der UNHCR weiterhin Anleitung in Form von länderspezifischen Leitlinien für die Anspruchsberechtigung⁽³⁰⁸⁾.

Im Zusammenhang mit dem formellen Entscheidungsprozess ist darauf hinzuweisen, dass der UNHCR Berichte zu allen in Spanien gestellten Anträgen verfassen kann und in beratender Funktion in dem interministeriellen Ausschuss mitwirkt, der die endgültige Entscheidung trifft⁽³⁰⁹⁾. In Italien beteiligte sich der UNHCR auch weiterhin am Asylverfahren in den 19 Gebietskommissionen, so auch in denen, die wegen der deutlichen Zunahme der Anträge auf internationalen Schutz 2011 gebildet wurden⁽³¹⁰⁾.

In Finnland entwickelte das Referat Asyl bei der Einwanderungsbehörde ein neues Modell für die Abfassung von Asylentscheidungen, um deren Qualität zu sichern⁽³¹¹⁾.

2012 hat die Zahl der Schulungsprogramme für Asylsachbearbeiter stark zugenommen, nicht zuletzt infolge der einschlägigen Aktivitäten des EASO. Bei den nationalen Schulungsprogrammen wurde oftmals auf vorhandene Module zurückgegriffen, die entsprechend angepasst und auf die nationalen Bedingungen zugeschnitten wurden. Einige Mitgliedstaaten organisierten sehr spezifische Schulungen, z. B. zur Dokumentenüberprüfung⁽³¹²⁾ oder zum Thema sexuelle Ausrichtung und Geschlechtsidentität⁽³¹³⁾.

Betrachtet wurden Entwicklungen in den Bereichen Psychologie, Neurobiologie und Funktionsweise des menschlichen Gedächtnisses, Geschlecht, Anthropologie und Soziologie. Siehe Ungarisches Helsinki-Komitee, *CREDO – Improving Credibility Assessment in EU Asylum Procedures*, 1. Juni 2012 (<http://helsinki.hu/en/credo—improving-credibility-assessment-in-eu-asylum-procedures>), aufgerufen am 12. April 2013.

⁽³⁰⁸⁾ UNHCR, *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Sri Lanka*, 21. Dezember 2012, HCR/EG/LKA/12/04 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/50d1a08e2.html>), aufgerufen am 3. April 2013; UNHCR, *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Iraq*, 31. Mai 2012, HCR/EG/IRQ/12/03 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fc77d522.html>), aufgerufen am 3. April 2013; UNHCR, *Addendum to 2010 UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Somalia, relating specifically to the city of Galkacyo*, 16. März 2012 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f675c5e2.html>), aufgerufen am 3. April 2013; UNHCR, *Interim Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Côte d'Ivoire*, 15. Juni 2012, HCR/EG/CIV/12/01 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fa7c1c92.html>), aufgerufen am 3. April 2013; UNHCR, *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Members of Religious Minorities from Pakistan*, 14. Mai 2012, HCR/EG/PAK/12/02 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fb0ec662.html>), aufgerufen am 3. April 2013.

⁽³⁰⁹⁾ Matrix zum Jahresbericht.

⁽³¹⁰⁾ UNHCR, *UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy*, Juli 2012 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/5003da882.html>), aufgerufen am 10. April 2013.

⁽³¹¹⁾ Dieses Modell basiert auf dem Modul „Ausarbeitung und Entscheidungsfindung“ des EASO-Schulungsprogramms, wobei einige Änderungen entsprechend nationalen Gegebenheiten vorgenommen wurden. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽³¹²⁾ In **Malta** fanden Schulungen für Asylbeamte in den Bereichen Dokumentenanalyse und Profiling statt, die vom Büro des Flüchtlingskommissars im Rahmen eines EFF-kofinanzierten Projekts organisiert wurden. Das gesamte Beamtenteam besuchte einen fünftägigen Schulungskurs zur Dokumentenanalyse mit dem Ziel, die Kenntnisse in diesem Bereich zu erweitern und damit das Asylentscheidungsverfahren zu verbessern. Die Entscheidungsträger erhielten ein persönliches Analyseset, so dass sie Vorabanalysen der von den Antragstellern eingereichten Dokumente vornehmen können. Sechs Asylbeamte besuchten danach noch eine weiterführende zehntägige Schulung in Dokumentenanalyse und wurden dabei in der Verwendung der kriminaltechnischen Ausrüstung unterwiesen, die jetzt im Büro des Flüchtlingskommissars zur Verfügung steht. Im April 2012 reisten zwei dieser Beamten in die Niederlande, wo sie sich mit den Arbeitspraktiken im Referat Dokumente der Einwanderungs- und Einbürgerungsbehörde vertraut machten und von den niederländischen Experten weitere Anleitung in Fragen der Analyse von Ausgangsdokumenten erhielten. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽³¹³⁾ In **Irland** führte Belongto (eine irische NRO, die mit internationalen Schutz beantragenden LGBT zusammenarbeitet) Schulungen zum Thema LGBT (Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transsexuelle) durch. Der UNHCR stellte für ORAC-Mitarbeiter ein Schulungsmodul in Bezug auf Antragsteller bereit, die aufgrund ihrer sexuellen Ausrichtung und geschlechtlichen Identität um Schutz nachsuchen. Die Schulung übernahm ein erfahrener Experte des UNHCR, der ähnliche Schulungsseminare bereits für Entscheidungsträger in anderen europäischen Ländern durchgeführt hatte. (Matrix zum Jahresbericht)

EASO und Schulung

Das EASO legte dem Verwaltungsrat im Juli 2012 seine Schulungsstrategie ⁽³¹⁴⁾ vor und erhöhte damit den Bekanntheitsgrad und die Transparenz seiner Schulungsmaßnahmen. Zudem entwickelte es das „EASO Training Cockpit“, ein System zur Sammlung und Analyse von Daten, das den Mitgliedstaaten bei der Festlegung und Überwachung von nationalen Schulungszielen helfen soll. Die vom EASO verabschiedeten Schulungsempfehlungen werden es den Mitgliedstaaten erleichtern, ihre eigenen Schulungspläne aufzustellen, und mehr Klarheit über das Angebot des EASO im Rahmen seines Schulungsprogramms vermitteln.

Wichtigstes Schulungsinstrument des EASO ist sein „Training Curriculum“, ein einheitliches System der beruflichen Fortbildung, das aus 13 interaktiven Modulen besteht ⁽³¹⁵⁾. Neun dieser Module hat das EASO 2012 aktualisiert:

- Ausarbeitung und Entscheidungsfindung,
- Dublin-Verordnung,
- Eingliederung,
- Ausschluss,
- Ende des Schutzes,
- COI,
- Beweiswürdigung,
- Befragung von Kindern,
- Internationales Flüchtlingsrecht und Menschenrechte (geplanter Abschluss 2013).

Außerdem begann das EASO 2012 mit der Entwicklung von zwei neuen Modulen zu Befragungstechniken und zum GEAS ⁽³¹⁶⁾.

Zu allen Modulen mit einer Ausnahme bot das EASO im vergangenen Jahr 14 Schulungen im Rahmen seines Konzepts „Ausbildung von Ausbildern“ an. Zudem wurden 2012 mit Unterstützung des EASO zu verschiedenen Modulen mehr als 100 nationale Schulungsmaßnahmen für über 1 100 Asylbeamte in zwölf EU-Mitgliedstaaten ⁽³¹⁷⁾ und der Schweiz organisiert.

In der Sitzung des **EASO-Beirats** im November 2012 unterbreiteten die teilnehmenden Vertreter der Zivilgesellschaft eine Reihe von Vorschlägen zu den Schulungsmaßnahmen des EASO:

Erstens könnte die Zivilgesellschaft auf Ad-hoc-Basis das EASO umfassender bei der Entwicklung von spezifischen und fachbezogenen Schulungsmaterialien unterstützen, wenn spezielles Fachwissen gefragt ist (geschlechterspezifische Fragen, unbegleitete Minderjährige usw.).

Zweitens ist es im Rahmen der neuen EASO-Initiative zur Entwicklung eines spezifischen Schulungsprogramms für die Mitglieder von Gerichten im Bereich Asyl wichtig, dass die Unabhängigkeit der Justiz geachtet wird und so weit wie möglich Synergieeffekte mit anderen, bereits bestehenden Entwicklungen und Projekten in diesem Bereich erzielt werden.

Drittens ist die vom EASO im November 2012 eingeleitete Entwicklung des GEAS-Moduls von ganz wesentlicher Bedeutung. Gleiches gilt für die Entwicklung eines Moduls für Führungskräfte, mit der 2013 begonnen wird. Der Gedanke, ein Modul zur Neuansiedlung zu erarbeiten, wurde nachdrücklich unterstützt. Außerdem wurden unter anderem Module zu den Dolmetschleistungen und zu den Aufnahmebedingungen vorgeschlagen. Es bestand auch Einigkeit dahin gehend, dass die Fragen im Zusammenhang mit Geschlecht, Minderjährigen, sexueller Ausrichtung und Geschlechtsidentität übergreifender Art sind und daher in allen Modulen des Programms berücksichtigt werden sollten.

Viertens könnte es für das EASO bei der Entwicklung oder Aktualisierung seiner Schulungsmaterialien und der Aufstellung von Schulungsplänen hilfreich sein, wenn ein zeitnaher Austausch von Informationen und anderen Ressourcen erfolgt.

⁽³¹⁴⁾ EASO, *EASO training strategy*, <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Training-strategy.pdf>.

⁽³¹⁵⁾ Die 13 Module sind: 1. Internationales Flüchtlingsrecht und Menschenrechte, 2. Gemeinsames Europäisches Asylsystem, 2.1 Dublin-Verordnung, 3. Eingliederung, 3.1. Ausschluss, 3.2. Ende des Schutzes, 4. Asylverfahren-Richtlinie, 5. Informationen über Herkunftsländer, 6. Befragungstechniken, 6.1. Befragung von Kindern, 6.2. Befragung von schutzbedürftigen Personen, 7. Beweiswürdigung, 8. Ausarbeitung und Entscheidungsfindung.

⁽³¹⁶⁾ Weitere Einzelheiten, einschließlich Zahlenangaben zu den Schulungsveranstaltungen und Begünstigten, sind dem Jährlichen Tätigkeitsbericht des EASO 2012 zu entnehmen.

⁽³¹⁷⁾ Schweden, Rumänien, Slowakei, Deutschland, Niederlande, Luxemburg, Irland, Griechenland, Frankreich, Finnland, Tschechische Republik und Belgien.

4.7. Entscheidungen der zweiten Instanz

Einige Mitgliedstaaten haben 2012 die zweite Instanz neu organisiert. Zu nennen ist hier die dänische Beschwerdekammer für Flüchtlinge, der nunmehr fünf statt drei Mitglieder angehören, die vom Außenministerium und dem dänischen Flüchtlingsrat (NRO) ⁽³¹⁸⁾ eingesetzt werden. In der Tschechischen Republik wurde im Zuge von Änderungen des Asylgesetzes der Einfluss des Obersten Verwaltungsgerichts gestärkt, da seine Entscheidungen jetzt für das Ministerium unmittelbar verbindlich sind ⁽³¹⁹⁾.

Die wesentlichen Faktoren in der zweiten Instanz sind wie schon in der ersten Instanz die Bearbeitungszeiten und die Aufarbeitung von Rückständen. In Belgien widmete sich der Rat für Ausländerstreitsachen (der für Beschwerden in Asyl- und Migrationsfragen zuständig ist) vorrangig Beschwerden bei Asylvorgängen, um die Zeiträume in annehmbaren Grenzen zu halten und die Rückstände nicht zu groß werden zu lassen ⁽³²⁰⁾. In Griechenland ist eine Reihe von Beschwerdeausschüssen nur damit befasst, die Rückstände bei den Asylbeschwerden aufzuarbeiten ⁽³²¹⁾. Das Verwaltungsgericht Helsinki (Finnland) konnte die Bearbeitungsdauer verringern ⁽³²²⁾. In Frankreich stellte die Regierung zusätzliche Mittel sowohl für das OFPRA als auch für das Berufungsgericht (CNDA) bereit, um ihnen die Stärkung ihrer Weisungskapazitäten und die Verringerung der durchschnittlichen Gesamtdauer der Antragsbearbeitung zu ermöglichen. Rationalisierungsmaßnahmen in der ersten Instanz zogen jedoch nicht in jedem Falle ähnliche Maßnahmen in der zweiten Instanz nach sich, so dass die Überhänge eher verlagert statt abgebaut wurden ⁽³²³⁾.

In Ungarn wurden Projekte zur Verbesserung der Qualität der juristischen Entscheidungsfindung im Bereich Asylverfahren eingeleitet ⁽³²⁴⁾.

Bedenken wurden 2012 darüber geäußert, dass Personen, die internationalen Schutz beantragen und deren Antrag im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens behandelt wird, nur beschränkten Zugang zum Rechtsmittelverfahren haben. Auch der rechtliche Status von abgelehnten Antragstellern bei gerichtlicher Nachprüfung wurde problematisch gesehen ⁽³²⁵⁾.

⁽³¹⁸⁾ Diese Änderung trat am 1. Januar 2013 in Kraft. IGC, *Blue Book 2012*, S. 129.

⁽³¹⁹⁾ Das Oberste Verwaltungsgericht kann nunmehr Entscheidungen des Ministeriums (und nicht nur Entscheidungen der regionalen Gerichte) direkt annullieren. Die Rechtsmeinung des Obersten Verwaltungsgerichts wurde damit für das Ministerium unmittelbar verbindlich, womit die Rolle des Gerichts und der Einfluss seiner Rechtsmeinung gestärkt wurden. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽³²⁰⁾ Matrix zum Jahresbericht.

⁽³²¹⁾ Zehn (bereits bestehende) Beschwerdeausschüsse prüfen derzeit die eingereichten Beschwerden (zweite Instanz). Sechs davon befassen sich mit den im Rückstand befindlichen aktiven Fällen und vier mit den Beschwerden, die im Zusammenhang mit der Präsidialverordnung 114 von 2010 eingereicht wurden. Alle Beschwerden haben aufschiebende Wirkung. Ein Verwaltungsverfahren im letzten Quartal 2012 sollte Aufschluss darüber geben, wie viele aktive Beschwerden tatsächlich anhängig sind, die dann den (neuen) Beschwerdeausschüssen übertragen werden. Bis zum 22. Januar 2013 wurden 25 576 Antragsteller ermittelt, die im Besitz einer gültigen „rosa Karte“ sind (vorläufiger Ausweis, der Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, für die Dauer des Verfahrens ausgestellt wird). (Matrix zum Jahresbericht)

⁽³²²⁾ Die Bearbeitungsdauer beträgt derzeit maximal sechs Monate, da dem Gericht zusätzliche Kapazitäten zur Verfügung gestellt wurden.

⁽³²³⁾ In **Luxemburg** beispielsweise stellte die Abteilung Einwanderung neue Mitarbeiter ein, um den wachsenden Zustrom bewältigen zu können. Beim Verwaltungsgericht wurde jedoch keine adäquate Personalaufstockung als Reaktion auf die erhöhte Arbeitsbelastung vorgenommen. UNHCR, *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report – Universal Periodic Review: Luxembourg*, Juli 2012 (<http://www.refworld.org/docid/4ffd36262.html>), aufgerufen am 12. April 2013.

⁽³²⁴⁾ Mit den 2012 zugewiesenen nationalen EFF-Mitteln führt das nationale Justizamt das Projekt zur „Verbesserung der Qualität der juristischen Entscheidungsfindung im Bereich Asylverfahren“ durch. Wichtigstes Ziel dabei ist die Erfassung von relevanten Urteilen des EuGH und des EGMR als Grundlage für eine vergleichende Analyse sowie die Verbreitung eines Curriculums unter den Richtern und juristischen Sekretären, die an der Prüfung von Entscheidungen über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft beteiligt sind. (EMN-Fragebogen)

⁽³²⁵⁾ In **Irland** beispielsweise können Personen, die die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft beantragen, allein aus dem Grund, dass sie aus einem als „sicher“ geltenden Herkunftsland kommen, eine Beschwerde nur schriftlich einreichen und haben keinen Zugang zu einer mündlichen Anhörung – auch wenn ihnen beim ORAC in erster Instanz eine vollständige Anhörung gewährt worden wäre. Einem Antragsteller, dessen Glaubwürdigkeit negativ beurteilt wurde, wird die Anfechtung der Entscheidung durch das Schriffterfordernis erschwert. Der Irish High Court befand am 30. März 2012, dass einem Antragsteller im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens nicht die mündliche Beschwerde gegen eine negative Entscheidung verwehrt werden darf, die ausschließlich oder vorwiegend aus Gründen fehlender persönlicher Glaubwürdigkeit getroffen wurde. Vgl. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/514353342.html>. Gegen diese Entscheidung wurde beim Supreme Court Einspruch eingelegt.

Zusammenarbeit des EASO mit Gerichten der Mitgliedstaaten

Im Jahr 2012 bemühte sich das EASO um Unterstützung durch die International Association of Refugee Law Judges (IARLJ), eine internationale Vereinigung von Richtern für Flüchtlingsrecht, und führte Konsultationen mit Mitgliedern von Gerichten aus der gesamten EU, mit der IARLJ und der Vereinigung der europäischen Verwaltungsrichter durch. Im Zuge dieser Konsultationen sollten Vorstellungen dazu entwickelt werden, wie das EASO gerichtliche und gerichtsähnliche Entscheidungsgremien und ihre Rolle bei der Umsetzung des GEAS unterstützen kann. Auf einer Plenarversammlung im Dezember 2012 diskutierten das EASO, Mitglieder von Richtervereinigungen und der UNHCR Pläne für das kommende Jahr, um Synergien zu ermitteln und die Aktivitäten aufeinander abzustimmen, und befassten sich mit dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz und Fragen der justiziellen Fortbildung ⁽³²⁶⁾.

4.8. Verfügbarkeit und Verwendung von COI

Die Verfügbarkeit und die angemessene Verwendung von Herkunftslandinformationen (COI) sind für fundierte, gerechte und gut begründete Asylentscheidungen von wesentlicher Bedeutung.

2012 haben mehrere Mitgliedstaaten ihre Kapazität zur Durchführung von COI-Recherchen verstärkt, indem sie neue Recherchemethoden entwickelten ⁽³²⁷⁾, dedizierte IT-Systeme aktualisierten ⁽³²⁸⁾, Mitarbeiter schulten, den Zugang zu Informationen verbesserten ⁽³²⁹⁾ und/oder die Qualitätsstandards anhoben ⁽³³⁰⁾. Zudem beginnen einige Mitgliedstaaten mit bislang eingeschränkter oder fehlender Kompetenz in diesem Bereich mittlerweile mit dem Aufbau entsprechender Kapazitäten ⁽³³¹⁾.

Die COI-Stellen verbesserten ihre Kundenorientierung, indem sie Schulungen für die Nutzer ihrer Produkte anboten und diese genau auf die Nutzerbedürfnisse zuschnitten ⁽³³²⁾. Ein mehrjähriges belgisches Projekt befasst sich mit der Untersuchung der Modalitäten für die externe Veröffentlichung von COI ⁽³³³⁾.

⁽³²⁶⁾ Vgl. *Jährlicher Tätigkeitsbericht des EASO 2012*.

⁽³²⁷⁾ **Österreich** erneuerte seine COI-Methodik auf der Grundlage einer externen Bewertung, die das ICMPD mit Unterstützung externer Sachverständiger vorgenommen hatte. Es ging um die Entwicklung einer Methodik zur Erlangung hochwertiger COI-Produkte, die auf die Verwendung durch unterschiedliche Benutzer im Rahmen des Asylverfahrens zugeschnitten sind. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽³²⁸⁾ Bestandteil eines EFF-kofinanzierten Projekts war der geplante Anschluss der **finnischen** COI-Datenbank Tellus an das gemeinsame COI-Portal der EU. Zudem war ein kleiner Teil der Projektmittel für die Entwicklung neuer Funktionen wie einer Rubrik mit aktuellen Informationen in der Tellus-Datenbank vorgesehen, die es dem finnische COI-Dienst ermöglicht, Sachbearbeitern und anderen Akteuren außerhalb der Einwanderungsbehörde (wie etwa den für Asylbeschwerden zuständigen finnischen Verwaltungsgerichten) auf effiziente Weise Informationen zu akuten Asylsituationen (z. B. zu den sich rasch verändernden Sicherheitslagen in Herkunftsländern) zukommen lassen kann. (Matrix zum Jahresbericht). In **Bulgarien** wurde mit der Entwicklung und Implementierung neuer Software für das Informationssystem (RTSSP – Phase 2) die Funktionalität des COI-Ressourcenzentrums erweitert. (Matrix zum Jahresbericht). **Polen** hat seine COI-Datenbank Światowid modernisiert und weiterentwickelt. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽³²⁹⁾ In **Litauen** lief bis zum 30. Juni 2012 das Projekt „Ausbau der Kapazität zur Erfassung, Bewertung und Verbreitung von Informationen über Herkunftsländer“, das bei der Abteilung Migration des Innenministeriums angesiedelt war. Projektziele waren die Erfassung und Bewertung von relevanten und umfassenden COI sowie deren Verbreitung. In diesem Zusammenhang wurden Informationsveröffentlichungen sowie Dienste der Datenagentur FACTIVA und die Dienste des österreichischen Zentrums für Herkunftsland- und Asylforschung und -dokumentation (ACCORD) genutzt. Das Online-Informationszentrum der Stelle für Asylangelegenheiten bei der Abteilung Migration des Innenministeriums (<http://www.coi.migracija.lt>) erhielt aktuelle, genaue, objektive und zuverlässige COI sowie relevante Statistiken und Gerichtsurteile. Die Berichte sind in einer elektronischen Datenbank gespeichert, die nicht nur für Asylbeamte zugänglich ist, sondern auch für andere Mitarbeiter der Abteilung Migration, die Entscheidungen über den rechtlichen Status von Ausländern treffen, sowie für Gerichte, Anwälte und NRO.

⁽³³⁰⁾ **Deutschland** baute sein internes Qualitätssicherungssystem weiter aus und erarbeitete ein Handbuch mit Qualitätskriterien (Matrix zum Jahresbericht). In **Ungarn** lief das Projekt „Vergleichendes Seminar und Studie zu Informationen über Herkunftsländer“. Ziel war die qualitative Verbesserung des Asylverfahrens in den Projektländern (mitteleuropäische EU-Mitgliedstaaten und Serbien, Kroatien) durch eine genaue Untersuchung der Verwendung der COI im Asylverfahren, der Austausch bewährter Verfahren und die Erarbeitung von Empfehlungen. Im Rahmen des Projekts erstellte das für COI zuständige Referat (Dokumentationszentrum) des Amtes für Einwanderung und Staatsbürgerschaft einen vergleichenden Bericht zu den Aktivitäten sowie zum institutionellen und rechtlichen Hintergrund der COI-Stellen sowie zu den Schnittstellen zwischen COI und Asylverfahren in den beteiligten Ländern. Die Studie wurde unter den für COI und für die Bestimmung des Flüchtlingsstatus zuständigen Beamten der beteiligten Länder verteilt.

⁽³³¹⁾ **Luxemburg** baut derzeit ein COI-Referat auf. (Matrix zum Jahresbericht). In **Lettland** wurden zwei COI-Sachverständige angestellt, und mit ACCORD wurde ein Vertrag über die Bereitstellung von COI geschlossen. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽³³²⁾ In **Deutschland** war die für COI zuständige Stelle einem erheblichen Arbeitsdruck ausgesetzt, da aufgrund des wachsenden Zustroms von Flüchtlingen und der Priorisierung der Fallbearbeitung innerhalb kurzer Zeit nachfrageorientierte COI-Produkte erstellt werden mussten. (Matrix zum Jahresbericht). In **Frankreich** wurden Sachbearbeiter im Umgang mit der neuen französischen COI-Datenbank Flora geschult, die an das gemeinsame COI-Portal angeschlossen ist. In **Spanien** wurden Anstrengungen unternommen, um die Informationen über Herkunftsländer im Entscheidungsprozess noch besser einzusetzen. In diesem Zusammenhang fanden im Laufe des Jahres Schulungen für Sachbearbeiter statt, darunter eine vom UNHCR organisierte Maßnahme, die schwerpunktmäßig die effizientere Nutzung von Herkunftslandinformationen und die wichtigsten verfügbaren Instrumente behandelte. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽³³³⁾ Die **belgische** COI-Abteilung (Cedoca) ist Initiator des EFF-gesponserten Projekts (2012-2014) „Erforschung und Analyse der Modalitäten für die externen Veröffentlichung von Herkunftslandinformationen (COI)“. Die erste Phase beinhaltet u. a. die Harmonisierung der verschiedenen COI-Produkte und die Entwicklung von Leitlinien für Begutachtung und Lektorat. In einer zweiten Phase sollen diese harmonisierten COI auf einer Website und im gemeinsamen COI-Portal zur Verfügung gestellt werden. (Matrix zum Jahresbericht)

Die COI-Recherche ist seit jeher ein Bereich, in dem die Mitgliedstaaten aktiv zusammenarbeiten. So wurden beispielsweise im Rahmen der deutschsprachigen Zusammenarbeit (D-A-CH) ⁽³³⁴⁾ Factsheets für Griechenland bereitgestellt, die Slowakei profitierte von finnischem Expertenwissen im Bereich COI ⁽³³⁵⁾, und Polen organisierte Studienbesuche für COI-Sachverständige aus der Schweiz, aus Frankreich, der Ukraine und Griechenland ⁽³³⁶⁾.

Nationale COI-Stellen müssen in zunehmenden Maße über COI im medizinischen Bereich recherchieren, um feststellen zu können, ob bei der Entscheidung über den Schutzstatus oder die Möglichkeit der Rückführung eines abgelehnten Asylbewerbers dessen Gesundheitszustand von Relevanz ist. Daher kommt dem EU-weiten MedCOI-2-Projekt besondere Bedeutung zu, das im Rahmen der EFF-Gemeinschaftsmaßnahmen kofinanziert wird und nicht nur Informationen zur Verfügbarkeit von medizinischer Behandlung und Arzneimitteln in spezifischen Herkunftsländern liefert, sondern auch zur individuellen Zugänglichkeit ⁽³³⁷⁾.

Ergebnis eines weiteren COI-relevanten Projekts im Rahmen der Gemeinschaftsmaßnahmen war eine vergleichende Studie zu Herkunftslandinformationen in mittel- und osteuropäischen Ländern ⁽³³⁸⁾.

Aktivitäten des EASO im Bereich COI

Um sein Mandat im Bereich COI wahrnehmen zu können, richtete das EASO verschiedene Beratungsstrukturen ein, in denen die nationalen COI-Stellen und die Europäische Kommission vertreten waren. Mit Hilfe der Arbeitsgruppe Methodik entwickelte es eine Methodik für das Erstellen von analytischen COI-Berichten des EASO ⁽³³⁹⁾ und erarbeitete auf deren Grundlage zwei COI-Berichte zu Afghanistan ⁽³⁴⁰⁾.

Unterstützt von der für das gemeinsame COI-Portal zuständigen Arbeitsgruppe entwickelte das EASO das gemeinsame europäische Portal weiter, das ihm Ende 2012 von der Kommission zugeordnet worden war. Das Portal ist eine Website mit beschränktem Zugang, die den Zusammenschluss aller offiziellen COI-Datenbanken der Mitgliedstaaten und der assoziierten Länder in einer einzigen Web-Anwendung ermöglicht, während Mitgliedstaaten, die nicht über Web-Service-Datenbanken verfügen, COI-Dokumente in einen dedizierten Upload-Bereich einstellen und gemeinsam nutzen können. 2012 wurden die französische und die norwegische Datenbank mit MILO (Deutschland) im Portal verbunden, und im Laufe des Jahres 2013 wird mit dem Anschluss weiterer nationaler Datenbanken (Schweden, Finnland) gerechnet.

Im Jahr 2012 unterbreitete eine Arbeitsgruppe zur praktischen Zusammenarbeit dem EASO Empfehlungen zur bestmöglichen Organisation von Sachverständigen-Workshops, und zwar unter Berücksichtigung der Aktivitäten, Methoden und Instrumente des EURASIL-Netzes, das im März 2012 in das EASO eingebunden worden war. In Anbetracht der Entwicklungen in Syrien und ihrer Auswirkungen auf die EU-Mitgliedstaaten veranstaltete das EASO am 28./29. Juni in Malta einen Workshop zu Syrien, an dem speziell mit Syrien befasste COI-Fachleute und Politiker teilnahmen. Ein Folgeworkshop, der im August 2012 auf Ersuchen der Europäischen Kommission im Rahmen von SY NET ⁽³⁴¹⁾ stattfand, behandelte politische Fragen auf der Grundlage konkreter Szenarien. Im November 2012 organisierte das EASO eine Konferenz zu Afghanistan: „Country of Origin Information and Beyond“.

Die letzte COI-Arbeitsgruppe wurde im Juli 2012 eingesetzt, um die unterschiedlichen Aktivitäten des EASO im Bereich COI in einem einheitlichen und kohärenten System zusammenzuführen. Ausgehend von den positiven Erfahrungen vorangegangener regionaler und EU-weiter COI-Netze entwickelte die Arbeitsgruppe eine neue Struktur für die Zusammenarbeit zwischen dem EASO und den Mitgliedstaaten, wobei sie den COI-Netzwerkansatz verfolgte. Bei seiner operationellen Unterstützung für Griechenland erhielt das EASO Hilfe durch die Arbeitsgruppe Wissensmanagement, die COI-Factsheets zu den wichtigsten Herkunftsländern erarbeitete ⁽³⁴²⁾.

⁽³³⁴⁾ An der Zusammenarbeit D-A-CH beteiligen sich **Deutschland, Österreich**, die Schweiz und **Luxemburg** (seit 2011).

⁽³³⁵⁾ Im April 2012 besuchte ein finnischer Experte, der für COI über Somalia (wichtigstes Herkunftsland für die Slowakei) zuständig ist, das slowakische Migrationsbüro, um seine Kenntnisse zu somalischen Antragstellern weiterzugeben. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽³³⁶⁾ Vgl. Matrix zum Jahresbericht.

⁽³³⁷⁾ Mit dem Projekt „Austausch von Informationen über Herkunftsländer im medizinischen Bereich, Fortsetzung der Zusammenarbeit bei der Sammlung von neuen MedCOI, Zusatzschulung der nationalen Beamten zur Sammlung und Verwendung von MedCOI im Einzelfall, Entwicklung eines strukturellen Qualitätssystems im Zusammenhang mit MedCOI und Schaffung von einheitlichen Leitlinien/nationalen Standards für MedCOI (MedCOI2)“ sollen die Zusammenarbeit und die Harmonisierung zwischen den europäischen Asylbehörden bei der Recherche und der Verwendung von Informationen über Herkunftsländer im medizinischen Bereich verbessert werden. Durchführungsstelle ist die niederländische Einwanderungs- und Einbürgerungsbehörde, Büro für medizinische Beratung. Vgl. <http://www.icmpd.org/Ongoing-Projects.1638.0.html>, aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽³³⁸⁾ Vgl. <http://www.icmpd.org/Research.1556.0.html>, aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽³³⁹⁾ Die „Methodik für das Erstellen von COI-Berichten des EASO“ kann von der EASO-Website heruntergeladen werden: <http://easo.europa.eu/news/easo-publication/>.

⁽³⁴⁰⁾ Vgl. 2.4.1.

⁽³⁴¹⁾ Vgl. 2.4.2.

⁽³⁴²⁾ Weitere Informationen zu den COI-Aktivitäten des EASO im Jahr 2012 siehe *Jährlicher Tätigkeitsbericht des EASO 2012*.

In den folgenden Urteilen des EGMR wird besonders deutlich, welche große Bedeutung europäische Richter sachlich fundierten Entscheidungen beimessen.

Gegenstand der Rechtssache A.L. gegen Österreich (Nr. 282328/03) ⁽³⁴³⁾ war die Abschiebung eines togolesischen Staatsbürgers, der angab, Mitglied der Oppositionspartei Union des Forces de Changement (UFC) zu sein und dessen Antrag auf internationalen Schutz abgelehnt worden war. Der EGMR gelangte zu der Ansicht, dass seine Rückführung nach Togo keinen Verstoß gegen das Verbot einer erniedrigenden oder unmenschlichen Behandlung darstellen würde. Der Gerichtshof berücksichtigte dabei die persönlichen Umstände des Antragstellers und die zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung vorliegenden COI-Dokumente, darunter Informationen zur Beteiligung der UFC an der Regierung bzw. Informationen, die von Österreich, dem UNHCR, Amnesty International, dem Außenministerium der Vereinigten Staaten und dem Schweizer Flüchtlingsrat bereitgestellt worden waren.

In der Rechtssache S.F. und andere gegen Schweden (Nr. 52077/10) ⁽³⁴⁴⁾ hatte der EGMR über den Fall einer iranischen Familie zu entscheiden, die geltend machte, dass ihr im Falle der Abschiebung in den Iran Folter bzw. unmenschliche oder erniedrigende Behandlung drohe. Nach Ansicht des EGMR ließen die Berichte über die Situation der Menschenrechte erkennen, dass die iranischen Behörden irankritische Aktivitäten überwachten, auch wenn sie außerhalb seines Hoheitsgebiets stattfanden. Aufgrund der Aktivitäten der Antragsteller in Schweden, zu denen die Berichterstattung über Menschenrechtsverletzungen in ihrem Herkunftsland gehörten, würde im Falle einer Abschiebung in den Iran eine erhöhte Gefahr von Misshandlung bestehen. Bei ihrer Rückkehr ins Herkunftsland würde es somit zu einem Verstoß gegen das Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung kommen.

Die Rechtssache D.N.W. gegen Schweden (Nr. 29946/10) ⁽³⁴⁵⁾ betraf einen äthiopischen Staatsbürger, dessen Antrag auf internationalen Schutz abgelehnt worden war. Der EGMR stellte fest, dass in Anbetracht seiner persönlichen Umstände und unter Berücksichtigung der COI-Berichte keine Gefahr der Misshandlung bestehe, wenn er nach Äthiopien abgeschoben würde.

4.9. Schutzbedürftige Gruppen

Bei verschiedenen Gruppen von Antragstellern, die um internationalen Schutz nachsuchen, wird davon ausgegangen, dass sie aufgrund ihrer Schutzbedürftigkeit spezifische Bedürfnisse haben. Dazu gehören unbegleitete Minderjährige und Personen, die den Antrag aus Gründen des Geschlechts, der sexuellen Ausrichtung oder der Geschlechtsidentität gestellt haben. Asylverwaltungen müssen diesen Gruppen besondere Aufmerksamkeit widmen, um ihnen den Zugang zum Schutz zu gewährleisten und ihre Grundrechte zu garantieren.

Im November 2012 startete der UNHCR ein regionales Projekt zur „Sicherung wirksamer Reaktionen auf die Schutzbedürftigkeit von Asylbewerbern – Förderung von angemessenen Standards für die Ermittlung von Personen mit besonderen Bedürfnissen und die Prüfung der Ansprüche“, an dem Ungarn, Bulgarien, Polen, Rumänien, die Slowakei und das Vereinigte Königreich beteiligt sind ⁽³⁴⁶⁾.

Wie in Abschnitt 4.1 bereits erwähnt, werden in einigen Mitgliedstaaten schutzbedürftige Antragsteller nunmehr besser mit Informationen versorgt. Fragen im Zusammenhang mit der Aufnahme und/oder Gewahrsamnahme von schutzbedürftigen Antragstellern wurden in Abschnitt 4.5 behandelt.

⁽³⁴³⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 10. Mai 2012. Volltext des Urteils abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/4facd3653c2.html>.

⁽³⁴⁴⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 15. Mai 2012. Volltext des Urteils abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-110921>.

⁽³⁴⁵⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 6. Dezember 2012. Volltext des Urteils abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114966>.

⁽³⁴⁶⁾ Mit diesem Projekt soll den spezifischen Bedürfnissen schutzbedürftiger Gruppen Rechnung getragen werden, wozu eine umfassende Analyse und Beobachtung der nationalen rechtlichen Rahmenbedingungen und Praktiken, ein zielgerichteter Kapazitätsaufbau, ein Austausch bewährter Verfahren auf nationaler und länderübergreifender Ebene und eine Vernetzung mit der Zivilgesellschaft vorgesehen sind. Wichtigstes Ergebnis des Projekts wird die Erarbeitung eines nationalen Standardverfahrens für die Feststellung der Schutzbedürftigkeit sein, das zur Verbesserung der Qualität des Verfahrens zur Bestimmung des Flüchtlingsstatus beitragen soll. Vgl. <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/what-we-do/caring-for-vulnerable-groups/response-to-vulnerability-in-asylum.html>, aufgerufen am 12. April 2013.

Darüber hinaus wurde 2012 eine Reihe von Maßnahmen und politischen Veränderungen eingeführt, die speziell *unbegleitete minderjährige Antragsteller* ⁽³⁴⁷⁾ betreffen.

In Deutschland wurde eine Initiative (Do it!) ⁽³⁴⁸⁾ ins Leben gerufen, um mehr ehrenamtliche Vormünder zu gewinnen, die sich für unbegleitete Minderjährige engagieren. In einigen anderen Mitgliedstaaten hingegen fehlte es an Vormundschaften für unbegleitete Minderjährige, oder es gab Probleme bei der Bereitstellung angemessener Aufnahmebedingungen für diese Minderjährigen, unter anderem wegen hohen Zustroms ⁽³⁴⁹⁾.

Mehrere Mitgliedstaaten führten Schulungen für Fallbearbeiter zu Befragungsmethoden und zur Entscheidungsfindung bei Anträgen von unbegleiteten Minderjährigen auf internationalen Schutz durch ⁽³⁵⁰⁾. Es wurden spezifische Qualitätssicherungsprojekte aufgelegt oder fortgesetzt ⁽³⁵¹⁾. In Spanien wird mit minderjährigen Antragstellern in jedem Falle ein zweites Gespräch geführt. Auf praktischer Ebene ermöglichen Studienbesuche den Austausch nationaler Erfahrungen im Hinblick auf Asylverfahren und die Aufnahme von unbegleiteten Minderjährigen ⁽³⁵²⁾.

Um eine möglichst umfangreiche Faktengrundlage für die klinische Altersbeurteilung zu schaffen, wurde das deutsche Projekt „Alterseinschätzung minderjähriger Flüchtlinge“ aufgelegt. Ziel ist die Entwicklung und Validierung einer zulässigen, verlässlichen und praktikablen klinischen Diagnostik für die Beurteilung des Alters von minderjährigen Antragstellern ohne ordnungsgemäße Dokumente ⁽³⁵³⁾. Malta hat in Bezug auf die Alterseinschätzung eine Reihe von Standardverfahren eingeführt ⁽³⁵⁴⁾, und auch in Slowenien wurde die Alterseinschätzung im nationalen Recht verankert ⁽³⁵⁵⁾.

Einige Mitgliedstaaten sondieren Möglichkeiten für die Suche nach Familienangehörigen ⁽³⁵⁶⁾ und die Rückführung von unbegleiteten Minderjährigen in geeignete Aufnahmeeinrichtungen in ihren Herkunftsländern ⁽³⁵⁷⁾.

⁽³⁴⁷⁾ Nach wie vor problematisch ist die Situation von unbegleiteten Kindern in Frankreich (siehe u. a. einen im Januar 2013 veröffentlichten Bericht des Französischen Roten Kreuzes: *Bilan d'activité – Mineurs isolés étrangers*, http://infomie.net/IMG/pdf/Bilan_d_activite_MIE_CRF.pdf, aufgerufen am 12. April 2013). Jedoch soll in Kürze eine neue Verordnung des Justizministeriums veröffentlicht werden, von der man sich einen positiven Beitrag zu einigen der notwendigen Verbesserungen erhofft. Insbesondere besteht eine Übereinkunft zwischen der Regierung und der Kommunalverwaltung hinsichtlich der Entsendung Minderjähriger in verschiedene Landesteile. Ferner ist vorgesehen, dass Minderjährige während der ersten fünf Tage (der Zeitraum, in dem die Beurteilung des Alters vorgenommen wird) in die Obhut des Staates genommen werden.

⁽³⁴⁸⁾ Ziel des Projekts ist die Anwerbung und Qualifizierung von Personen, die freiwillig als Vormünder fungieren. Als solche sind sie besser in der Lage, den Minderjährigen zu unterstützen und seine Interessen zu vertreten, was auch die Klärung von Fragen im Zusammenhang mit der Einwanderung erleichtert. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽³⁴⁹⁾ Das war z. B. in **Belgien** der Fall; siehe Europäischer Ausschuss für soziale Rechte, Beschwerde Nr. 69/2011, Sachentscheidung vom 23. Oktober 2012. Entsprechend den Beobachtungen des UNHCR hat sich die Situation in letzter Zeit verbessert. Umfassende Untersuchungen zu verschiedenen Aspekten der Situation von unbegleiteten Minderjährigen enthält eine von France Terre d'Asile koordinierte Studie, *Right to asylum for unaccompanied minors in the European Union: Comparative study in the 27 EU countries*, November 2012 (<http://www.france-terre-asile.org/images/stories/mineurs-isoles-etranagers/final-report-mie-en-2012.pdf>), aufgerufen am 12 April 2013.

⁽³⁵⁰⁾ Das Schulungsprogramm des **österreichischen** Bundesasylamtes legte 2012 den Schwerpunkt auf unbegleitete minderjährige Asylbewerber und beinhaltete Veranstaltungen zu Befragungsmethoden sowie Übungen zur Entscheidungsfindung. (Matrix zum Jahresbericht). In **Belgien** wurden zusätzlich 29 Sachbearbeiter speziell zur Problematik der unbegleiteten Minderjährigen geschult, so dass insgesamt 80 Schutzbeauftragte für die Bearbeitung dieser Fälle zur Verfügung stehen. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽³⁵¹⁾ Das Bundesministerium für Inneres und der EFF förderten auch 2012 ein Qualitätssicherungsprojekt zur Unterstützung der Behörden bei Asylverfahren unbegleiteter Minderjähriger (UBAUM II). Das Projekt wurde vom UNHCR in Zusammenarbeit mit dem Bundesasylamt umgesetzt. (EMN-Fragebogen)

⁽³⁵²⁾ Vertreter **Estlands** weilten am 5./6. November 2012 zu einem Studienaufenthalt in Norwegen, um sich mit den Verfahren und dem Aufnahmesystem für unbegleitete Minderjährige vertraut zu machen. Dabei handelte es sich um Beamte der Abteilung für Staatsbürgerschaft und Migration des Polizei- und Grenzschutzamtes, und der Aufenthalt war Bestandteil des IOM-Projekts CAP-CO (Ausbau der Kapazitäten der am Asylprozess Beteiligten). Die in Norwegen gesammelten Informationen und Erfahrungen werden dazu beitragen, das estnische System für unbegleitete minderjährige Antragsteller zu verbessern. (EMN-Fragebogen)

⁽³⁵³⁾ Das Projekt „Alterseinschätzung minderjähriger Flüchtlinge“ wird von der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster durchgeführt. Es läuft über 24 Monate vom 1.4.2013 – 31.3.2015. Gegenstand des Projekts ist die Entwicklung und Validierung einer zulässigen, verlässlichen und praktikablen klinischen Diagnostik für die Beurteilung des Alters minderjähriger Antragsteller ohne ordnungsgemäße Dokumente. Im Projektverlauf wird eine Benchmark-Studie mit 25 männlichen und 25 weiblichen deutschen Testpersonen aus jeder Geburtskohorte im Alter zwischen 12 und 24 Jahren und mit einer Validierungsgruppe von 50 Flüchtlingen mit nachgewiesenem und unstrittigem Alter im gleichen Alterssegment stattfinden. Die Ergebnisse sollen auf einem Expertentreffen, in Fachzeitschriften und über öffentliche Medien bekannt gemacht werden. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽³⁵⁴⁾ Im Jahr 2012 führte die Agentur für das Wohl von Asylbewerbern mit ihrem Verfahrenshandbuch eine Reihe von Standardverfahren ein, und zwar insbesondere Verfahren für die Alterseinschätzung (geschlossene Zentren), Verfahren für die Beurteilung von schutzbedürftigen Erwachsenen (geschlossene Zentren), Verfahren für unbegleitete minderjährige Asylbewerber (die in offenen Zentren untergebracht sind) und Verfahren für den Umgang mit positivem/problematischem Verhalten von unbegleiteten minderjährigen Asylbewerbern. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽³⁵⁵⁾ Am 25. Oktober 2012 wurden Änderungen zum Gesetz über den internationalen Schutz angenommen, wodurch nunmehr eine Alterseinschätzung im Falle von unbegleiteten Minderjährigen gesetzlich vorgeschrieben ist. Die Festlegung entspricht voll und ganz der Richtlinie 2005/85/EG und sieht vor, dass im Zweifelsfalle zur Bestimmung des Alters eines Antragstellers eine ärztliche Beurteilung vorgenommen werden kann. Der Antragsteller und sein Vormund müssen dem Verfahren zustimmen und vorab über die Möglichkeit der Durchführung einer Altersbestimmung informiert werden. Das Gesetz tritt am 21. November 2012 in Kraft.

⁽³⁵⁶⁾ Eine neue Initiative in **Malta** umfasst als Pilotvorhaben 15 Fälle der Familiensuche im Zuge der Zusammenarbeit mit der IOM im Rahmen des SPARKLET-Projekts des EFF, 2008-2011. Dieses Projekt gibt der Agentur für das Wohl von Asylbewerbern die Möglichkeit, die Alltagstauglichkeit dieses Mechanismus zu prüfen. (EMN-Fragebogen)

⁽³⁵⁷⁾ 2011 begannen die **Niederlande** mit einer Überprüfung ihrer Politik gegenüber unbegleiteten Minderjährigen, woraufhin 2012 konkrete Festlegungen folgten. Die Umsetzung der neuen Politik beginnt 2013. Es geht darum, unbegleiteten Minderjährige schneller Klarheit über ihre Aussichten zu geben. Spezielle Aufenthaltserlaubnisse für sie werden in diesem Zusammenhang abgeschafft. Ein weiteres Ziel ist die verstärkte Konzentration auf die Rückführung eines größeren Teils der unbegleiteten Minderjährigen, die keinen Schutz in den Niederlanden benötigen, und auf eine beschleunigte Rückführung unter der Voraussetzung, dass für geeignete Aufnahmemöglichkeiten im Herkunftsland oder im Land des ständigen Aufenthalts gesorgt ist. Wird festgestellt, dass der unbegleitete Minderjährige aus einem von ihm nicht zu verantwortenden Grund nicht in geeignete Aufnahmeeinrichtungen zurückkehren kann und dass er zum Zeitpunkt seines

Während des dänischen Ratsvorsitzes fand am 18./19. Juni 2012 in Kopenhagen (Dänemark) eine Konferenz zum Thema unbegleitete Minderjährige statt. Schwerpunktmäßig ging es darum, im Interesse des Kindeswohls für die in Europa ankommenden unbegleiteten Minderjährigen dauerhafte Lösungen zu finden und dabei dem EU-Aktionsplan und den einschlägigen EU-Rechtsvorschriften Rechnung zu tragen.

EASO-Maßnahmen zur Sicherung der Qualität beim Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen

Die Maßnahmen des EASO in Bezug auf unbegleitete Minderjährige erfolgen im Rahmen des jährlichen Arbeitsprogramms des EASO sowie des Aktionsplans der Europäischen Kommission für unbegleitete Minderjährige (2010-2014) ⁽³⁵⁸⁾ und gelten für alle Minderjährigen unabhängig vom jeweiligen Status. Zwischen Februar und April 2012 sandte das EASO den Mitgliedstaaten einen Fragebogen zur gegenwärtigen Politik und Praxis in Bezug auf Alterseinschätzung und unbegleitete Minderjährige. Es folgte eine umfassendere Konsultation mit entsprechenden Sachverständigen aus der Zivilgesellschaft, Mitgliedern von Gerichten, der Kommission und anderen EU-Agenturen, um deren Ansichten zu dieser Problematik kennenzulernen. Von Mai bis November 2012 organisierte das EASO eine Reihe von Expertensitzungen zum Thema unbegleitete Minderjährige, wobei es insbesondere um die Altersbestimmung ging. Sie vermittelten insgesamt einen umfassenden Überblick über die derzeitige Praxis in den Mitgliedstaaten und ermöglichten ein besseres Verständnis der wichtigsten Probleme und zu lösenden Aufgaben. Als Folgemaßnahme erarbeitet das EASO derzeit ein Handbuch zur Altersbestimmung, das 2013 veröffentlicht werden soll. Außerdem wird es eine Jahreskonferenz zu den Aktivitäten in Bezug auf unbegleitete Minderjährige organisieren ⁽³⁵⁹⁾.

Auch *Geschlecht, sexuelle Ausrichtung und Geschlechtsidentität* spielen auf den Agenden der Mitgliedstaaten eine zunehmend wichtige Rolle.

Zahlreiche Projekte hatten das Ziel, Sachbearbeiter, Dolmetscher und Mitarbeiter in den Aufnahmezentren stärker für geschlechterspezifische Fragen zu sensibilisieren ⁽³⁶⁰⁾. Zur Verbesserung der Qualität der Asylgespräche wurden spezifische Schulungsmodulare und -leitlinien entwickelt ⁽³⁶¹⁾. Trotz einiger positiver Entwicklungen gibt es nach wie vor Bedenken, ob bei Anträgen, die durch Geschlecht, Geschlechtsidentität und sexuelle Ausrichtung bedingt sind, die Bestimmung und Beurteilung auch immer im Kontext der „sozialen Gruppe“ nach Artikel 1 Buchstabe A Ziffer 2 der Flüchtlingskonvention von 1951 und der EU-Anerkennungsrichtlinie vorgenommen wird. Um hier eine gewisse Abhilfe zu schaffen, veröffentlichte der UNHCR im Oktober 2012 neue Leitlinien zu Anträgen aus Gründen der sexuellen Ausrichtung und/oder Geschlechtsidentität ⁽³⁶²⁾.

Durch die Aktivitäten der Zivilgesellschaft zu geschlechterspezifischen Fragen entstand 2012 eine Reihe von Studien. Die im März vom Europäischen Institut für Gleichstellungsfragen veröffentlichte „Study to map the current situation and trends of female genital mutilation“ soll den politischen Entscheidungsträgern und allen einschlägigen Institutionen zuverlässige und vergleichbare Daten liefern, die faktengestützte Maßnahmen und einen angemessenen Umgang mit der Problematik der Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen ermöglichen ⁽³⁶³⁾. Im Mai 2012 wurde als ein Ergebnis des EFF-kofinanzierten GENSEN-Projekts der Bericht „Gender-related Asylum

Erstantrags jünger als 15 Jahre war, kann er Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis haben, da ihn kein Verschulden trifft. Diese wird für einen Zeitraum von fünf Jahren gewährt.

⁽³⁵⁸⁾ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2010-2014), SEK(2010) 534 – KOM(2010) 213 endg. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:DE:HTML>), aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽³⁵⁹⁾ Zusätzliche Informationen zu den Aktivitäten des EASO und anderer Akteure in Bezug auf den Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige finden sich im Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Zwischenbericht über die Umsetzung des Aktionsplans für unbegleitete Minderjährige“ sowie im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Vgl. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1033_de.htm?locale=de. Siehe *Jährlicher Tätigkeitsbericht des EASO 2012*.

⁽³⁶⁰⁾ Im Rahmen des EFF-kofinanzierten Projekts „Schutzbedürftige Gruppen“ erhöhte die **belgische** CGRS ihre Kapazität zur Bearbeitung der Asylanträge von Flüchtlingen, die sich auf geschlechterspezifische Probleme berufen (weibliche Genitalverstümmelung, Zwangsehen, Ehrenmorde, Geschlechtsidentität). Die Leitung hatte der CGRS-Koordinator für Geschlechterfragen. Die Fedasil (Aufnahmebehörde) bemühte sich in solchen Fällen um eine bessere Identitätsbestimmung, medizinische Untersuchungen und eine Erhöhung der Aufnahmekapazität. Ein anderes EFF-kofinanziertes Projekt schloss die Schulung von Dolmetschern in Bezug auf geschlechtersensible Themen ein. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, führte die **irische** NRO Belongto für ORAC-Mitarbeiter Schulungen zu LGBT-Fragen durch (vgl. 4.6). In **Slowenien** organisierte der UNHCR für Sozialarbeiter und die für die Erstgespräche zuständigen Personen Schulungen zu Fragen sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽³⁶¹⁾ In **Frankreich** wurde eine spezifische Arbeitsgruppe zu LGBTI-Fragen eingerichtet, die Leitlinien und ein Gesprächsraster entwickeln soll. (Matrix zum Jahresbericht). Die **britische** Grenzbehörde (UKBA) gestaltete 2012 für alle ihre Sachbearbeiter spezielle Schulungen zu geschlechterspezifischen Fragen bei Asylanträgen. Vgl. <http://www.migrantsrights.org.uk/migration-pulse/2012/gender-asylum-and-message-ukba-s-new-chief-executive>, aufgerufen am 12. April 2013.

⁽³⁶²⁾ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 23. Oktober 2012 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/50348af2.html>), aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽³⁶³⁾ Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE), *Study to map the current situation and trends of female genital mutilation*, März 2012 (<http://eige.europa.eu/content/document/female-genital-mutilation-in-the-european-union-and-croatia-report>), aufgerufen am 9. April 2013.

Claims in Europe: Comparative Analysis of Law, Policies and Practice Focusing on Women in Nine EU Member States“ veröffentlicht ⁽³⁶⁴⁾.

Die folgende Entscheidung des EuGH bezieht sich eigentlich auf die Religionsfreiheit, ist jedoch auch hinsichtlich der für „bestimmte soziale Gruppen“ maßgeblichen Aspekte, wie etwa sexuelle Ausrichtung, von Bedeutung.

In den verbundenen Rechtssachen C-71/11 und C-99/11, Bundesrepublik Deutschland gegen Y und Z ⁽³⁶⁵⁾, ersuchte das vorlegende Gericht den EuGH um Auslegung der Bestimmungen in Bezug auf Verfolgungshandlungen aus Gründen der Religion (Artikel 9 und 10 der Anerkennungsrichtlinie). Insbesondere wurde die Frage gestellt, ob jeder Eingriff in das Recht auf Religionsfreiheit, der gegen die Charta der Grundrechte der Europäischen Union verstößt, eine Verfolgungshandlung darstellen kann und ob zwischen einem „Kernbereich“ der Religionsfreiheit und ihrer Ausübung in der Öffentlichkeit zu unterscheiden ist. Die Ausgangsverhandlung betraf die Ablehnung der von pakistanischen Staatsangehörigen – Mitgliedern der muslimischen Ahmadiyya-Gemeinschaft – gestellten Anträge auf internationalen Schutz. Die Berufungsgerichte hoben die Entscheidung auf und führten aus, dass den Antragstellern bei ihrer Rückkehr nach Pakistan eine Fortführung ihrer öffentlichkeitswirksamen religiösen Betätigung nicht ohne konkrete Verfolgungsgefahr möglich sei. Der EuGH erklärte, dass nicht jeder Eingriff in das in der Charta anerkannte Recht auf Religionsfreiheit bereits eine Verfolgungshandlung im Sinne der Anerkennungsrichtlinie darstellt. Eine Verfolgungshandlung kann sich jedoch aus einem Eingriff in die öffentliche Ausübung dieser Freiheit ergeben. Bei der Beurteilung der Frage, ob ein solcher Verstoß gegen die Religionsfreiheit eine Verfolgungshandlung darstellt, sollten die zuständigen Behörden prüfen, ob der Antragsteller aufgrund der öffentlichen Ausübung dieser Freiheit in seinem Herkunftsland Gefahr läuft, verfolgt oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung unterworfen zu werden. Es liegt daher eine begründete Furcht des Antragstellers vor Verfolgung vor, sobald nach Auffassung der zuständigen Behörden im Hinblick auf die persönlichen Umstände des Antragstellers vernünftigerweise anzunehmen ist, dass er nach Rückkehr in sein Herkunftsland religiöse Betätigungen vornehmen wird. Schließlich betonte der EuGH, dass die nationalen Behörden dem Antragsteller nicht zumuten können, auf diese religiösen Betätigungen und die öffentliche Ausübung des Glaubens zu verzichten.

Wie bereits an anderer Stelle erwähnt (siehe 3.2.3), wurde der Grundsatz, wonach von einer Person nicht verlangt werden sollte, charakteristische Wesensmerkmale zu verbergen, auf solche Fälle ausgeweitet, in denen es um sexuelle Ausrichtung/Geschlechtsidentität ging (z. B. Deutschland ⁽³⁶⁶⁾, Finnland ⁽³⁶⁷⁾).

Es ist darauf hinzuweisen, dass nach diesem Urteil die Regierung der Niederlande ihre Politik hinsichtlich religiöser Minderheiten in Iran unverzüglich änderte ⁽³⁶⁸⁾. Auch Dänemark änderte seine Praxis in Fällen, die einen Religionsübertritt betreffen ⁽³⁶⁹⁾.

⁽³⁶⁴⁾ Mit dem GENSEN-Projekt soll die Gleichstellung der Geschlechter im europäischen Asylprozess verbessert werden. Es wird vom EFF finanziert und zielt darauf ab, eine einheitliche Umsetzung der wichtigsten europäischen Asylrechtsakte zur Sicherung einer Geschlechtersensibilität zu fördern. Über einen Zeitraum von 20 Monaten (Oktober 2010 bis Mai 2012) fanden in seinem Rahmen vergleichende Forschungsarbeiten, nationale Workshops, regionale Schulungen und ein Sachverständigentreffen statt. Unter Verwendung der Ergebnisse all dieser Initiativen wurden die im Bericht dargelegten zentralen Empfehlungen formuliert. Der Bericht umfasst eine vergleichende Untersuchung der Rechtsvorschriften, Politiken und Praktiken in Bezug auf geschlechtsspezifische Aspekte in neun EU-Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich, Italien, Malta, Rumänien, Schweden, Spanien, Ungarn und Vereinigtes Königreich) und Empfehlungen zur Berücksichtigung der Geschlechterproblematik in den europäischen Asylsystemen. Vgl. *Gender-related asylum claims in Europe – A comparative analysis of law policies and practice focusing on women in nine EU Member States*, Mai 2012 (<http://helsinki.hu/wp-content/uploads/GENSEN-Report-FINAL.pdf>), aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽³⁶⁵⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 5. September 2012. Volltext des Urteils abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0071:DE:HTML>.

⁽³⁶⁶⁾ Matrix zum Jahresbericht.

⁽³⁶⁷⁾ Das finnische Oberverwaltungsgericht fällte ein Grundsatzurteil in einer Rechtssache, die einen iranischen Homosexuellen betraf. Der Gerichtshof erkannte an, dass von dem Mann nicht verlangt werden könne, seine sexuelle Ausrichtung zwecks Vermeidung von Verfolgung zu verbergen, und dass er Verfolgung wegen seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe fürchtete. In dem Urteil wurde umfassend auf die Leitlinien des UNHCR zur sexuellen Ausrichtung und Geschlechtsidentität und zur Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe Bezug genommen. Vgl. http://yle.fi/uutiset/kho_keskeytti_homomiehen_karkotuksen/3379061.

⁽³⁶⁸⁾ Am 2. November 2012 setzte der Minister für Einwanderung das niederländische Parlament davon in Kenntnis, dass er entsprechend dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 5. September 2012 (C-71/11 und C-99/11) seine Asylpolitik gegenüber iranischen Antragstellern, die einer religiösen Minderheit angehören, ändern werde. Diese Politikänderung betrifft Antragsteller, die zu einer religiösen Minderheit in Iran gehören, sowie muslimische Antragsteller, die zum Christentum übergetreten sind, nachdem sie Iran verlassen haben. Der Gerichtshof hatte entschieden, dass bestimmte Formen schwerwiegender Eingriffe in die öffentliche Ausübung der Religion eine Verfolgung darstellen können. Unter Hinweis auf den Bericht des Außenministers der Niederlande von 2012 zur Situation in Iran ist festzustellen, dass die Verfolgung religiöser Minderheiten hinreichend schwerwiegend ist. Wenn demnach ein Asylbewerber aus Iran einer religiösen Minderheit angehört und glaubhaft gemacht hat, dass ihm bei Ausübung seiner Religion tatsächlich Verfolgung droht, sollte ihm die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt werden. Es wird nicht mehr erwartet, dass er auf die Ausübung bestimmter religiöser Betätigungen verzichtet. Siehe auch die Problematik der „verwestlichten“ Somalier (3.2.3).

⁽³⁶⁹⁾ Nach der Entscheidung des EuGH vom 5. September 2012 (Deutschland gegen Y und Z) änderte Dänemark seine Praxis in Fällen, die einen Religionsübertritt betreffen. Früher spielte es eine große Rolle, ob die Konversion im Herkunftsland bekannt war. War dies nicht der Fall, wurde davon ausgegangen, dass die christlichen Konvertiten diskret mit ihrem neuen Glauben leben konnten und der durch die Genfer Konvention garantierte Schutz der religiösen Überzeugungen nur das sogenannte „forum internum“ betraf. Seit der EuGH-Entscheidung sieht Dänemark auch das „forum externum“ in den Schutz einbezogen. Somit geht es nunmehr vorrangig um die Frage, ob die Konversion als echt angesehen werden kann oder nur zur Erlangung des Schutzes vorgenommen wurde.

Das Vereinigte Königreich ergriff neue Maßnahmen für Antragsteller mit *Bedarf an gesundheitlicher Betreuung*, einschließlich Hochschwangere⁽³⁷⁰⁾.

Während nach wie vor Kritik wegen unzulänglicher Systeme für die Identitätsbestimmung und die Unterstützung von *Opfern von Folter und Menschenhandel* in einzelnen Mitgliedstaaten geäußert wird⁽³⁷¹⁾, sind in letzter Zeit durchaus auch einige positive Entwicklungen zu verzeichnen⁽³⁷²⁾.

Aktivitäten des EASO in Bezug auf Menschenhandel

Das EASO beteiligt sich seit 2012 aktiv an den Koordinierungstreffen zwischen den sieben JI-Agenturen und dem EU-Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels. Es bemüht sich zunehmend um eine Vereinfachung seiner Prozesse und Produkte, damit Elemente zur Bekämpfung des Menschenhandels auch tatsächlich fest in die Asyl- und Aufnahmesysteme eingebaut werden, z. B. durch die Aufnahme von einschlägigen Instrumenten und Informationen in Schulungsmodule und Handbücher.

4.10. Rückführung

Die Rückföhrungspolitik fällt nicht unter den Besitzstand der EU im Asylbereich, denn für Personen, deren Anträge auf internationalen Schutz abgelehnt werden, gilt das Ausländerrecht und nicht das Asylrecht. Auch sind die meisten Rückföhrungsmaßnahmen nicht speziell auf Antragsteller ausgerichtet, die um internationalen Schutz nachsuchen. Die Tendenz geht daher eindeutig dahin, bereits während des Asylverfahrens auf eine freiwillige Rückkehr hinzuwirken und den Schwerpunkt auf einen integrierten Ansatz zu legen.

Generell ist eine freiwillige Rückkehr ins Herkunftsland die bevorzugte Alternative zur Zwangsrückföhrung, und viele Mitgliedstaaten bauten 2012 ihre Programme zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr (UFR) aus⁽³⁷³⁾.

⁽³⁷⁰⁾ Die britische Grenzschutzagentur erließ neue Leitlinien für die Verteilung von Antragstellern mit ärztlichem Betreuungsbedarf und schwangeren Antragstellerinnen: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumprocessguidance/asylumsupport/>

Die neue Politik sieht vor, dass im Prozess der Vorbereitung der Verteilung von Antragstellern mit Bedarf an gesundheitlicher Betreuung sehr viel spezifischer vorgegangen wird und konkrete Maßnahmen getroffen werden, um im Bedarfsfalle eine kontinuierliche Betreuung zu sichern. Eine wesentliche Änderung ist die Einführung einer Schutzfrist für Hochschwangere, die vier Wochen vor dem voraussichtlichen Geburtstermin und vier Wochen nach der Entbindung umfasst. Während dieses Zeitraums sollte eine Weiterverteilung ausgesetzt werden. Dieser Ansatz unterscheidet sich erheblich von der zuvor verfolgten Politik, bei der Frauen selbst in der letzten Phase der Schwangerschaft aufgefordert wurden, die Notunterkunft zu verlassen und sich noch vor der Geburt des Kindes im neuen Zuhause einzurichten. (Matrix zum Jahresbericht)

⁽³⁷¹⁾ So wurde in mehreren Mitgliedstaaten beobachtet, dass die Identität der Opfer nicht zeitnah und ordnungsgemäß ermittelt wird und keine psychologische Begutachtung und Unterstützung gegeben ist. (UNHCR-Beitrag)

⁽³⁷²⁾ 2011 startete in **Deutschland** ein zwölfmonatiges Projekt (IOM/UNHCR/BAMF) mit dem Titel „Identifizierung und Schutz von Opfern des Menschenhandels im Asylsystem“, das hauptsächlich folgende Ziele hatte: systematische Aufarbeitung der Zusammenhänge zwischen dem Asylverfahren und dem Schutz von Menschenhandelsbetroffenen, Sensibilisierung für das Thema Menschenhandel von mindestens 22 Asylentscheidern des Bundesamtes als Multiplikatoren für die anderen Asylentscheider in den 22 Außenstellen, Vernetzung der Asylentscheider mit den relevanten Fachberatungsstellen für Menschenhandelsbetroffene sowie den Kontaktpersonen der relevanten Polizeibehörden vor Ort. In **Bulgarien** verwendeten die für die Unterbringung der Antragsteller zuständige Behörde sowie NRO einen Fragebogen zur Identifizierung von um Schutz nachsuchenden Personen, die Traumatisches erlebt haben. (Matrix zum Jahresbericht). In **Schweden** wurden zur Verbesserung der Entscheidungsfindung bei Schutzanträgen von Folteropfern Seminare für die zuständigen Beamten der schwedischen Einwanderungsbehörde durchgeführt, unterstützt von der Einwanderungsbehörde, dem UNHCR, dem Schwedischen Roten Kreuz und Amnesty. Ein weiterer Schritt bestand darin, dass die Einwanderungsbehörde eine rechtliche Stellungnahme annahm, wonach sie für die Einholung medizinischer Bescheinigungen zuständig ist, wenn der Antragsteller sich auf frühere Folter beruft. Diese Maßnahmen sind unter anderem eine Reaktion auf die Empfehlungen des UNHCR in seinem Bericht zur Qualitätsinitiative 2010-2011 und auf das Urteil des EGMR in der Rechtssache RC gegen Schweden (41827/07, 9. März 2010). (UNHCR-Beitrag). Für Frauen, die möglicherweise Opfer von Menschenhandel sind, gibt es in **Spanien** ein spezielles Protokoll für die Feststellung der Identität im Rahmen des Asylverfahrens. (Matrix zum Jahresbericht) In **Slowenien** wurden 2012 Schulungen zur Identifizierung von Menschenhandelsopfern durchgeführt. (Matrix zum Jahresbericht). **Dänemark** misst der Problematik des Menschenhandels hohe Priorität bei. Im Juni 2011 wurde ein dritter nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels eingeleitet (2011-2014). Er gewährleistet Verbesserungen bei der Opferidentifizierung insbesondere im Falle ausländischer Prostituierte. Im Rahmen der Zielgruppenarbeit wurden in drei verschiedenen Landesteilen zusammen mit Kliniken Anlaufstellen eingerichtet, wo ausländische Prostituierte vielfältige Unterstützung durch Ärzte, Krankenschwestern und Sozialarbeiter in Anspruch nehmen können und über Angebote für Menschenhandelsopfer informiert werden. Zudem wurde im März 2012 die Höchststrafe für Menschenhandel von acht auf zehn Jahre Freiheitsentzug angehoben (siehe Abschnitt 262a Dänisches Strafgesetzbuch). Eine weitere Maßnahme sind die im Juni 2012 herausgegebenen Leitlinien für die Strafverfolgung. Demnach können Anklagen gegen Menschenhandelsopfer zurückgezogen werden, wenn die entsprechenden Verstöße eben daraus resultieren, dass sie Opfer von Menschenhandel sind (z. B. Fälschung von Einreisepapieren).

⁽³⁷³⁾ Eine Erweiterung der Programme für unterstützte freiwillige Rückkehr (UFR) erfolgte 2012 in **Österreich**, und das österreichische Bundesministerium für Inneres führte eine Reihe von Projekten durch, um über die IOM eine freiwillige Rückkehr in spezifische Herkunftsländer zu fördern, wobei der Europäische Rückkehrfonds als Kofinanzierer auftrat. (Matrix zum Jahresbericht). In **Finnland** war das Projekt „Entwicklung der unterstützten freiwilligen Rückkehr in Finnland“ am 1. Januar 2010 als Kooperationsprojekt zwischen dem Büro der IOM in Helsinki und der finnischen Einwanderungsbehörde mit dem Ziel ins Leben gerufen worden, dauerhafte Rahmenbedingungen für die Unterstützung einer freiwilligen Rückkehr der Migranten zu schaffen, so dass auch nach Beendigung des Projekts noch die erforderliche Hilfe gewährleistet ist. Das Projekt endet am 31. Dezember 2012, jedoch beginnt am 1. Januar 2013 ein Anschlussprojekt („Freiwillige Rückkehr aus Finnland und Rückkehrunterstützung“), um die im Rahmen des ersten Projekts entwickelten Praktiken zu institutionalisieren und einen Abbruch der Unterstützungsmaßnahmen zu verhindern. Beide Projekte werden mit Mitteln aus dem Rückkehrfonds finanziert. In **Malta** unterstützt das Innenministerium zusammen mit der IOM ein Projekt für die unterstützte freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung von in Malta weilenden Drittstaatsangehörigen, das vom Europäischen Rückkehrfonds kofinanziert wird. Das Projekt Restart III ist eine Fortführung vorangegangener UFR-Projekte und wird ebenfalls im Rahmen des Europäischen Rückkehrfonds kofinanziert. (Matrix zum Jahresbericht)

Ein erwähnenswertes Projekt, das im Rahmen der Gemeinschaftsmaßnahmen 2012 kofinanziert wurde, ist die Schaffung eines Europäischen Netzwerks für freiwillige Rückkehr (VREN). Es ist insgesamt auf zwei Jahre angelegt und schließt die 27 Mitgliedstaaten, Norwegen, die Schweiz sowie wichtige Transit- und Herkunftsländer ein ⁽³⁷⁴⁾.

In Belgien gab es mehrere Initiativen für eine bessere Organisation der Rückführung von abgewiesenen Antragstellern, die um internationalen Schutz nachsuchen, und illegalen Migranten, wobei individualisierte „Rückkehrwege“ angeboten werden und die freiwillige Rückkehr die bevorzugte Option darstellt. Personen, deren Anträge auf internationalen Schutz abgelehnt wurden, werden zunächst zu einem sogenannten „Rückkehrplatz“ in einem offenen Aufnahmezentrum transferiert, um die Rückkehr zu erleichtern. Die Abteilung Einwanderung und die Aufnahmebehörde arbeiten eng zusammen, und Rückführungsbegleiter liefern die benötigten Informationen.

Die in Luxemburg unternommenen Bemühungen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr in die westlichen Balkanstaaten (ausgenommen Kosovo) wurden positiv beurteilt. In allen Phasen des Asylverfahrens werden die Antragsteller darüber informiert, dass sie sich für eine freiwillige Rückkehr entscheiden können. Bereits bei Einreichung des Antrags auf internationalen Schutz wird ein Informationsblatt ausgehändigt. Einmal wöchentlich erhalten die Antragsteller – ganz gleich, ob ihr Verfahren noch läuft oder der Antrag abgelehnt wurde – über einen Informationsdesk Auskünfte zu den Möglichkeiten einer freiwilligen Rückkehr in die westlichen Balkanstaaten (ausgenommen Kosovo).

In Griechenland hat 2012 sowohl die freiwillige Rückkehr als auch die Zwangsrückführung zahlenmäßig zugenommen, was teilweise an dem konsequenten Rückführungsprogramm der IOM und der griechischen Regierung liegt ⁽³⁷⁵⁾.

⁽³⁷⁴⁾ Vgl. <http://www.vren-community.org>, aufgerufen am 27. Mai 2013.

⁽³⁷⁵⁾ Matrix zum Jahresbericht. Das **Vereinigte Königreich** unterstützt Griechenland durch die Finanzierung eines Projekts zum Kapazitätsaufbau, das von der IOM durchgeführt wird. Es handelt sich um ein UFR-Programm für illegale Migranten in Griechenland, die in ihre Heimatländer zurückkehren möchten. Im Oktober 2012 wurde ein weiteres Projekt mit der IOM vereinbart. Es wird die unterstützte freiwillige Rückkehr von 145 illegalen Migranten ermöglichen; ferner will die IOM Ressourcen an der griechisch-türkischen Landgrenze zur Verfügung stellen, um Unterstützung bei der Informationseinholung sowie bei der Überprüfung potenzieller Bewerber um internationalen Schutz und bei der Identifizierung von Menschenhandelsopfern zu leisten.

5. Schlussfolgerung

Aus den im Bericht enthaltenen statistischen Angaben geht klar hervor, dass es bei ähnlichen Antragstellerströmen auch weiterhin erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten geben kann, und zwar hinsichtlich der angewandten rechtlichen Regelungen (Genf, subsidiär und humanitär), der Veränderung der Anwendung dieser Regelungen (d. h. was als auslösendes Moment für eine Politikanpassung angesehen wird) und des Umfangs der Anerkennung ähnlicher Ströme in den Mitgliedstaaten. Allgemeinen Schlussfolgerungen sollten folglich sorgfältige Prüfungen und Überlegungen vorausgehen, da es recht schwierig ist festzustellen, ob Ströme tatsächlich „ähnlich“ sind ⁽³⁷⁶⁾.

Gerichtliche Entscheidungen auf nationaler und europäischer Ebene, organisatorische und konzeptionelle Veränderungen in den Mitgliedstaaten, die Maßnahmen der Europäischen Kommission sowie Ratschläge und Empfehlungen des UNHCR haben ebenfalls deutlich werden lassen, dass es in vielen wesentlichen Aspekten des Asylprozesses auf nationaler und EU-Ebene nach wie vor Handlungsbedarf gibt. Die effektive Feststellung der Identität von Antragstellern, die Beseitigung von Pull-Faktoren als Auslöser für unbegründete Anträge, die Entwicklung und Anwendung des Konzepts des „sicheren Herkunftsstaates“ sowie Einschätzungen zur erforderlichen Art der Klassifizierung und Bearbeitung von Folgeanträgen und Familienzusammenführung stellen allesamt wesentliche Faktoren für die Sicherung der Integrität und Qualität des Asylsystems dar. Einige, jedoch nicht alle Staaten haben Qualitätskontrollverfahren eingeführt, um bestimmte Teile ihrer Asylsysteme qualitativ abzusichern.

Eine der wichtigsten Aufgaben ist es nach wie vor, den Prozess zügiger zu gestalten und gleichzeitig die Qualität zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten experimentieren mit gestrafften, beschleunigten und priorisierten Verfahren, neuen, „schlanken“ Arbeitsmethoden, um die Bearbeitungszeiten gering zu halten, und dem Einsatz verbesserter Technologie. Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten setzen weiterhin neue Instrumentarien ein, um die Neuansiedlung zu fördern, und konnten die Zahl der neu angesiedelten Flüchtlinge erhöhen. Zudem unterstützten sie im Rahmen der Zusammenarbeit mit Drittstaaten den Aufbau von Kapazitäten. Auch bei der Umsiedlung waren gewisse Fortschritte zu verzeichnen. Es gibt viele Möglichkeiten zur Ermittlung bewährter Praktiken in einzelnen Mitgliedstaaten und zum Austausch wertvoller Erfahrungen innerhalb der EU, und es besteht ein beträchtliches Potenzial für die Verstärkung der praktischen Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten in Asylangelegenheiten.

Wichtig für ein reibungsloses Funktionieren des GEAS sind vor allem folgende Faktoren: der Zugang zum Hoheitsgebiet (rechtliche Einwände gegen Rückschiebung und Zurückweisung wurden von den höchsten gerichtlichen Ebenen unterstützt), der Zugang zum Verfahren an den Außengrenzen, die unverzügliche Registrierung von Anträgen und die Gewahrsamspolitik, die Bereitstellung von Dolmetschdiensten und Rechtsberatung, die Möglichkeit von Überstellungen im Rahmen des Dublin-Systems bei gleichzeitiger Achtung der Grundrechte, die Anwendung beschleunigter Verfahren und der Zugang zu Rechtsbehelfen, die Aufnahme- und Gewahrsamsbedingungen, der Schutz von unbegleiteten Minderjährigen und schutzbedürftigen Gruppen, die Entwicklung wirksamer Qualitätskontrollsysteme in der ersten Instanz, eine angemessene Bewertung der Glaubwürdigkeit, die Verringerung der Bearbeitungszeiten in der zweiten Instanz und der Abbau des Antragsrückstaus, die Gewährleistung der Verfügbarkeit und Nutzung von Herkunftslandinformationen sowie die Rückführungspolitik und -praxis.

In Kürze wird ein neues „Asylpaket“ der EU vorgelegt und damit der nächste wichtige Schritt zur wirksamen und kohärenten Umsetzung des GEAS getan. Zwar bieten die neuen Rechtsvorschriften eine Grundlage, um viele der Unsicherheiten und Auslegungsschwierigkeiten der Staaten auszuräumen, dennoch wird die praktische Umsetzung des neuen Acquis eine große Herausforderung darstellen. Eine Koordinierung durch das EASO auf praktischer und operationeller Ebene wäre hier von Nutzen, weil dies eine möglichst einheitliche Auslegung und eine Harmonisierung der praktischen Umsetzung sicherstellen würde.

⁽³⁷⁶⁾ Es ist schwierig festzustellen, inwieweit sich die Anträge einzelner Antragsteller mit gleicher Staatsbürgerschaft tatsächlich ähneln. Im Prinzip müsste eine Untersuchung auf Einzelfallebene durchgeführt werden, um den Grad der Ähnlichkeit der in verschiedenen Mitgliedstaaten behandelten Anträge exakt zu ermitteln. Die Analyse einiger Antragstellergruppen wie etwa der Syrer zeigt jedoch, dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf Personenströme, die gleich behandelt werden könnten, sehr unterschiedliche Herangehensweisen wählen.

Das EASO wird daher seine Tätigkeit in den Bereichen Schulung, Qualität, Herkunftslandinformationen, Frühwarnung und Vorsorge sowie technische und operative Unterstützung fortsetzen, um einen möglichst umfangreichen Beitrag zur Anhebung und Harmonisierung von Standards im Rahmen des GEAS zu leisten. Zweifellos kann nur durch eine praktische, operative Unterstützung und den kontinuierlichen Aufbau des Systems von unten nach oben gesichert werden, dass EU-weit auch tatsächlich harmonisierte Praktiken von hoher Qualität zur Anwendung kommen.

Die Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds für die Jahre 2014-2020 und die Anforderung an die Mitgliedstaaten, auf sieben Jahre angelegte Strategiepläne für die Entwicklung ihrer Asylsysteme zu erarbeiten, werden ebenfalls spürbare Auswirkungen haben. Die Mitgliedstaaten sollten dazu angehalten werden, auf nationaler und europäischer Ebene Investitionen und Initiativen vorzuschlagen, die zu einer wirksamen und harmonisierten Umsetzung des GEAS beitragen.

Das EASO ist bereit, zusammen mit den Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission sowie den wichtigsten Partnern und Akteuren gezielte Initiativen in dieser Richtung zu unterstützen, doch kann es angesichts der gegenwärtigen Personal- und Mittelausstattung nicht in allen der zahlreichen genannten Bereiche wirksam tätig werden. Dennoch wurden bereits gute Fortschritte erzielt und Grundlagen gelegt, auf denen alle Beteiligten bei der Umsetzung des neuen Besitzstandes im Asylbereich in den kommenden Jahren aufbauen können, damit eine Anhebung und Harmonisierung der Standards und die praktische Verwirklichung des GEAS gesichert sind.

Anhänge

A. Abkürzungsverzeichnis

ACCORD	Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation (österreichisches Zentrum für Herkunftsland- und Asylforschung und -dokumentation)
AISIP	Asylum and Immigration Strategic Integration Programme (Irland)
AMF	Asyl- und Migrationsfonds
ASQAEM	Asylum Systems Quality Assurance and Evaluation Mechanism Project in the Central and Eastern Europe sub-region (UNHCR)
AST	Asylum Support Teams/Asylunterstützungsteams
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz (Deutschland)
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Deutschland)
BMI	Bundesministerium für Inneres (Österreich)
CADA	Centre d'Accueil de Demandeurs d'Asile (Frankreich)
CAP-CO	Capacity Building of Stakeholders in Asylum Process: from Procedures to Cultural Orientation (Projekt) (Estland)
Cedoca	Centre for Documentation and Research (Belgische COI-Stelle)
CGRA	Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides/Generalkommissariat für Flüchtlinge und Staatenlose (Belgien)
CIR	Flüchtlingsrat (Italien)
CNDA	Court Nationale du Droit d'Asile/Nationales Asyl-Berufungsgericht (Frankreich)
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers/Zentrale Agentur für den Empfang von Asylbewerbern (Niederlande)
COI	Country of Origin Information – Herkunftslandinformationen
CREDO	Projekt zur Verbesserung der Glaubwürdigkeitsprüfung bei EU-Asylverfahren (UNHCR)
D-A-CH	Kooperationsnetz Deutschland-Österreich-Schweiz (und Luxemburg)
DAVRiF	Developing Assisted Voluntary Return in Finland (Projekt)
DFID	Department for International Development (Vereinigtes Königreich)
DIS	Dänischer Immigrationsdienst
DISCS	Documents Information System Civil Status (Niederlande)
DRCC	Dublin Rape Crisis Centre (Irland)
DT&V	Repatriation and Departure Service (Niederlande)
EAC	European Asylum Curriculum, Europäisches Schulungsprogramm im Asylbereich
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
ECRE	Europäischer Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen
EFF	Europäischer Flüchtlingsfonds
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EIGE	Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ENARO	European Network of Reception Organisations
EP	Europäisches Parlament
EPS	Early warning and Preparedness System/Frühwarn- und Vorsorgesystem
ESI	Europäische Stabilitätsinitiative
ET	Entering the Territory Project
ETC	Emergency Transit Centre/Notfall-Transitzentrum

EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EURASIL	European Network of Asylum Practitioners/Europäisches Netzwerk für Asylpraktiker
EUREMA	EU-Pilotprojekt zur Umsiedlung von Personen, die internationalen Schutz genießen, aus Malta
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FDQ	Projekt „Further Developing Quality“ (UNHCR)
Fedasil	Föderalagentur für die Aufnahme von Asylbewerbern (Belgien)
FGM	Female Genital Mutilation/Weibliche Genitalverstümmelung
FIS	Finnischer Immigrationsdienst
Flora	Französische COI-Datenbank
Frontex	EU-Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia/Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien
GC	Genfer Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951
GDISC	General Directors' Immigration Services Conference/Konferenz der Generaldirektoren der Einwanderungsbehörden
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
HFHR	Helsinki Foundation for Human Rights/Helsinki-Stiftung für Menschenrechte (Polen)
HU	Humanitärer Schutz
IARLJ	International Association of Refugee Law Judges
ICJ	International Commission of Jurists/Internationale Juristenkommission
ICMC	International Catholic Migration Commission/Internationale Katholische Kommission für Wanderungsfragen
IGC	Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees/Regierungskonsultationen zu Migrations-, Asyl- und Flüchtlingsfragen
IND	Immigration and Naturalisation Service (Niederlande)
INIS	Irish Naturalisation and Immigration Service
IOM	Internationale Organisation für Migration
JI	Rat Justiz und Inneres
KRK	Komitee vom Roten Kreuz
LGBT	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender/Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transsexuelle
MedCOI (2)	Projekt zur Verfügbarkeit und Zugänglichkeit medizinischer COI
MENA	Middle East and North Africa/Nahost und Nordafrika
MILo	Deutsche COI-Datenbank
MSF	Médecins sans Frontières/Ärzte ohne Grenzen
NextGen	Next Generation Quality Framework (UKBA)
NRO	Nichtregierungsorganisation
OFPRA	Office français de Protection des Réfugiés et Apatrides
OIN	Office of Immigration and Nationality/Amt für Einwanderung und Staatsbürgerschaft (Ungarn)
ONPRA	Office National pour la Protection des Réfugiés et des Apatrides (Burundi)
OrAs	IT-Kontrollsystem beim BAMF (Deutschland)
ORAC	Office of the Refugee Applications Commissioner/Büro des Beauftragten für Flüchtlingsanträge (Irland)
QI	Quality Integration (UKBA)
REAN	Programm „Return and Emigration of Aliens from the Netherlands“ (Rückführung und Emigration von Ausländern aus den Niederlanden)
RPP	Regional Protection Programme/Regionales Schutzprogramm
RRF	Returns and Reintegration Fund of the Foreign and Commonwealth Office (UK)
SMB	Swedish Migration Board/Schwedische Einwanderungsbehörde
SP	Subsidiary Protection/Subsidiärer Schutz

Światowid	Polnische COI-Datenbank
Tellus	Finnische COI-Datenbank
UBAUM II	Unterstützung der Behörden bei Asylverfahren unbegleiteter Minderjähriger (Projekt) (Österreich)
UFR	Unterstützte freiwillige Rückkehr
UHK	Ungarisches Helsinki-Komitee
UKBA	Britische Grenzschutzagentur
UMA	Fallmanagementsystem für Einwanderungsdienste (Finnland)
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency/Hilfswerk der Vereinten Nationen
VestNet	Operative Plattform für Anträge auf internationalen Schutz (Italien)
VIS	Visa-Informationssystem
VREN	Voluntary Return European Network/Europäisches Netzwerk zur freiwilligen Rückkehr

B. Verzeichnis der Abbildungen und Quellen

- Abb. 1:** Monatlicher Verlauf bei den Gesamtantragstellern und Neuantragstellern 2012; *Quelle:* Eurostat, aufgerufen am 13.5.2013. Neuantragsteller: keine Daten aus AT und HU; aus IT ab August; aus PT ab Juli.
- Abb. 2:** Gesamtantragsteller 2012 – Anstieg/Rückgang in den einzelnen Mitgliedstaaten; *Quelle:* Eurostat, aufgerufen am 21.5.2013.
- Abb. 3:** Vergleich 2011/2012 – Gesamtantragsteller in den einzelnen Mitgliedstaaten; *Quelle:* Eurostat, aufgerufen am 8.5.2013.
- Abb. 4:** Vergleich 2011/2012 – Nationalitäten/Länder der Antragsteller; *Quelle:* Eurostat, aufgerufen am 8.5.2013.
- Abb. 5:** Gesamtentscheidungen in erster Instanz 2012 und Anteil positiver Entscheidungen; *Quelle:* Eurostat, aufgerufen am 8.5.2013. Keine Daten aus NL wegen Umstellung auf ein neues Informationssystem.
- Tabelle 1:** Überblick über erstinstanzliche Entscheidungen in der EU 2011/2012; *Quelle:* Eurostat, aufgerufen am 14.5.2013.
- Abb. 6:** Genfer Konvention insgesamt/Positive Entscheidungen (%) in der EU-27, 2012 – Führende 10 Herkunftsländer (mit > 100 positiven Entscheidungen); *Quelle:* Eurostat, aufgerufen am 14.5.2013.
- Abb. 7:** Subsidiärer Schutz insgesamt/Positive Entscheidungen (%) in der EU-27, 2012 – Führende 10 Herkunftsländer (mit > 100 positiven Entscheidungen); *Quelle:* Eurostat, aufgerufen am 14.5.2013.
- Abb. 8:** Humanitärer Status insgesamt/Positive Entscheidungen (%) in der EU-27, 2012 – Führende 10 Herkunftsländer (mit > 100 positiven Entscheidungen); *Quelle:* Eurostat, aufgerufen am 14.5.2013.
- Abb. 9:** Anerkennungsrate in der EU-27 – Führende 10 Herkunftsländer; *Quelle:* Eurostat, aufgerufen am 14.5.2013.
- Abb. 10:** Gesamtanerkennungsrate in der EU-27, 2012 – Führende 10 Herkunftsländer (Herkunftsländer mit insgesamt >100 Entscheidungen); *Quelle:* Eurostat, aufgerufen am 14.5.2013.
- Abb. 11:** Anerkennungsrate in der EU-27, 2012 – Letzte 10 Herkunftsländer (Herkunftsländer mit insgesamt >100 Entscheidungen); *Quelle:* Eurostat, aufgerufen am 14.5.2013.
- Abb. 12:** Anerkennungsrate bei endgültigen Entscheidungen – Ausgewählte Herkunftsländer, EU 2012; *Quelle:* Eurostat, aufgerufen am 17.5.2013.
- Tabelle 2:** Anteil endgültiger positiver Entscheidungen in den EU-27-Mitgliedstaaten, 2012 – Ausgewählte Herkunftsländer; *Quelle:* Eurostat, aufgerufen am 17.5.2013.
- Abb. 13:** Führende fünf Herkunftsländer von Bewerbern um internationalen Schutz, 2012; *Quelle:* Eurostat, aufgerufen am 8.5.2013.
- Abb. 14:** Syrische Antragsteller in den EU-Mitgliedstaaten; *Quelle:* Eurostat, aufgerufen am 8.5.2013.
- Abb. 15:** Entscheidungsraten bei syrischen Bewerbern um internationalen Schutz in der EU 2011-2012; *Quelle:* Eurostat, aufgerufen am 14.5.2013. Keine Daten aus NL wegen Umstellung auf ein neues Informationssystem.
- Abb. 16:** Gesamtantragsteller aus Westbalkanländern – Monatlicher Trend 2011-2012; *Quelle:* Eurostat, aufgerufen am 14.5.2013.
- Abb. 17:** Anerkennungsrate bei Staatsangehörigen von Westbalkanländern, die in der EU um internationalen Schutz nachsuchten, 2008-2012; *Quelle:* Eurostat, aufgerufen am 8.5.2013. Keine Daten für 2012 aus NL wegen Umstellung auf ein neues Informationssystem.
- Tabelle 3:** EU-interne Umsiedlung von Malta in EU-Mitgliedstaaten: Anzahl der Zusagen 2011/2012 und tatsächliche Umsiedlungen bis Januar 2013, *Quelle:* Europäische Kommission.
- Tabelle 4:** Ausreisen zur Neuansiedlung in EU-Mitgliedstaaten mit Unterstützung durch den UNHCR 2008-2012; *Quelle:* UNHCR.
- Tabelle 5:** Ausreisen zur Neuansiedlung in EU-Mitgliedstaaten mit Unterstützung durch den UNHCR nach Asylregion; *Quelle:* UNHCR.
- Tabelle 6:** Neuansiedlungskontingente von EU-Mitgliedstaaten 2012 und 2013; *Quelle:* UNHCR.

C. Statistische Angaben

Anhang C.1: Bewerber um internationalen Schutz in der EU-27 nach Mitgliedstaat und Anteil in der EU-27 (in %) in den Jahren 2011-2012; in absteigender Reihenfolge beginnend mit der höchsten Gesamtzahl der Antragsteller (2012)

	Total asylum applicants				New asylum applicants				Repeated Asylum applicants			
	2012	2011	% in EU 2012	% in EU 2011	2012	2011	% in EU 2012	% in EU 2011	2012	2011	% in EU 2012	% in EU 2011
1 Germany	77,650	53,345	23%	18%	64,540	45,740	25%	18%	13,110	7,605	35%	28%
2 France	61,455	57,335	18%	19%	54,280	52,140	21%	20%	7,175	5,195	19%	19%
3 Sweden	43,945	29,710	13%	10%	43,930	29,690	17%	12%	15	20	0%	0%
4 Belgium	28,285	32,270	8%	11%	18,450	25,585	7%	10%	9,835	6,685	26%	25%
5 United Kingdom	28,260	26,450	8%	9%	27,410	25,455	11%	10%	850	995	2%	4%
6 Austria	17,450	14,455	5%	5%								
7 Italy	17,350	34,115	5%	11%		34,115		13%		0		0%
8 Netherlands	13,100	14,600	4%	5%	9,665	11,565	4%	5%	3,435	3,035	9%	11%
9 Poland	10,755	6,905	3%	2%	8,985	4,985	3%	2%	1,770	1,920	5%	7%
10 Greece	9,575	9,310	3%	3%	9,575	9,310	4%	4%	0	0	0%	0%
11 Denmark	6,075	3,985	2%	1%	6,075	3,985	2%	2%	0	0	0%	0%
12 Finland	3,115	2,975	1%	1%	2,920		1%		195		1%	
13 Spain	2,565	3,420	1%	1%	2,355	2,975	1%	1%	210	445	1%	2%
14 Romania	2,510	1,720	1%	1%	2,420	1,695	1%	1%	90	25	0%	0%
15 Hungary	2,155	1,695	1%	1%								
16 Malta	2,080	1,890	1%	1%	2,060	1,865	1%	1%	20	25	0%	0%
17 Luxembourg	2,055	2,155	1%	1%	2,000	1,920	1%	1%	55	235	0%	1%
18 Cyprus	1,635	1,770	0%	1%	1,590	1,745	1%	1%	45	25	0%	0%
19 Bulgaria	1,385	890	0%	0%	1,230	705	0%	0%	155	185	0%	1%
20 Ireland	955	1,290	0%	0%	940	1,280	0%	0%	15	10	0%	0%
21 Czech Republic	755	755	0%	0%	515	485	0%	0%	240	270	1%	1%
22 Slovakia	730	490	0%	0%	550	320	0%	0%	180	170	0%	1%
23 Lithuania	645	525	0%	0%	560	405	0%	0%	85	120	0%	0%
24 Slovenia	305	360	0%	0%	260	305	0%	0%	45	55	0%	0%
25 Portugal	295	275	0%	0%		275		0%		0		0%
26 Latvia	205	340	0%	0%	190	335	0%	0%	15	5	0%	0%
27 Estonia	75	65	0%	0%	75	65	0%	0%	0	0	0%	0%
EU 27 MS	335,365	303,105	100%	100%	260,575	256,945	100%	100%	37,540	27,025	100%	100%
Switzerland	28,640	23,880			25,965	19,445			2,675	4,435		
Norway	9,785	9,055										
EU+	373,790	336,040			286,540	276,390			40,215	31,460		

Datenquelle:

- Eurostat (Verordnung (EG) Nr. 862/2007), Daten entnommen am 8.5.2013. Die Daten der Niederlande sind in der Eurostat-Datenbank noch nicht verfügbar und wurden dem EASO separat zur Verfügung gestellt.

Anmerkungen:

- Entsprechend Eurostat-Leitlinien (Art. 4 Verordnung (EG) Nr. 862/2007) sollte die Differenz zwischen der Gesamtzahl der Antragsteller und der Zahl der Neuantragsteller als geschätzte Zahl der Folgeantragsteller angesehen werden.
- Neu- und Folgeantragsteller (EU-27) ergeben zusammen nicht die Gesamtbewerberzahl für die EU-27, da für einige Staaten keine Aufschlüsselung vorliegt.
- Zahlen sind auf die nächste Fünfer- oder Zehnerstelle auf- oder abgerundet.
- Daten sind vorläufig

Anhang C.2: Bewerber um internationalen Schutz in der EU-27 nach Mitgliedstaat und Veränderungen in den Jahren 2011-2012; in absteigender Reihenfolge beginnend mit der stärksten Veränderung bei der Gesamtzahl der Antragsteller (2012/2011)

	Total asylum applicants				New asylum applicants				Repeated Asylum applicants			
	2012/2011	2012	2011		2012/2011	2012	2011		2012/2011	2012	2011	
Germany	24,305	46%	77,650	53,345	18,800	41%	64,540	45,740	5,505	72%	13,110	7,605
Sweden	14,235	48%	43,945	29,710	14,240	48%	43,930	29,690	-5	-25%	15	20
France	4,120	7%	61,455	57,335	2,140	4%	54,280	52,140	1,980	38%	7,175	5,195
Poland	3,850	56%	10,755	6,905	4,000	80%	8,985	4,985	-150	-8%	1,770	1,920
Austria	2,995	21%	17,450	14,455								
Denmark	2,090	52%	6,075	3,985	2,090	52%	6,075	3,985	0		0	0
United Kingdom	1,810	7%	28,260	26,450	1,955	8%	27,410	25,455	-145	-15%	850	995
Romania	790	46%	2,510	1,720	725	43%	2,420	1,695	65	260%	90	25
Bulgaria	495	56%	1,385	890	525	74%	1,230	705	-30	-16%	155	185
Hungary	460	27%	2,155	1,695								
Greece	265	3%	9,575	9,310	265	3%	9,575	9,310	0		0	0
Slovakia	240	49%	730	490	230	72%	550	320	10	6%	180	170
Malta	190	10%	2,080	1,890	195	10%	2,060	1,865	-5	-20%	20	25
Finland	140	5%	3,115	2,975			2,920		195		195	
Lithuania	120	23%	645	525	155	38%	560	405	-35	-29%	85	120
Portugal	20	7%	295	275				275				0
Estonia	10	15%	75	65	10	15%	75	65	0		0	0
Czech Republic	0	0%	755	755	30	6%	515	485	-30	-11%	240	270
Slovenia	-55	-15%	305	360	-45	-15%	260	305	-10	-18%	45	55
Luxembourg	-100	-5%	2,055	2,155	80	4%	2,000	1,920	-180	-77%	55	235
Cyprus	-135	-8%	1,635	1,770	-155	-9%	1,590	1,745	20	80%	45	25
Latvia	-135	-40%	205	340	-145	-43%	190	335	10	200%	15	5
Ireland	-335	-26%	955	1,290	-340	-27%	940	1,280	5	50%	15	10
Spain	-855	-25%	2,565	3,420	-620	-21%	2,355	2,975	-235	-53%	210	445
Netherlands	-1,500	-10%	13,100	14,600	-1,900	-16%	9,665	11,565	400	13%	3,435	3,035
Belgium	-3,985	-12%	28,285	32,270	-7,135	-28%	18,450	25,585	3,150	47%	9,835	6,685
Italy	-16,765	-49%	17,350	34,115				34,115				0
EU 27 MS	32,260	11%	335,365	303,105	3,630	1%	260,575	256,945	10,515	39%	37,540	27,025
Switzerland	4,760	20%	28,640	23,880	6,520	34%	25,965	19,445	-1,760	-40%	2,675	4,435
Norway	730	8%	9,785	9,055								
EU+	37,750	11%	373,790	336,040	10,150	4%	286,540	276,390	8,755	28%	40,215	31,460

Datenquelle:

- Eurostat (Verordnung (EG) Nr. 862/2007), Daten entnommen am 8.5.2013. Die Daten der Niederlande sind in der Eurostat-Datenbank noch nicht verfügbar und wurden dem EASO separat zur Verfügung gestellt.

Anmerkungen:

- Entsprechend Eurostat-Leitlinien (Art. 4 Verordnung (EG) Nr. 862/2007) sollte die Differenz zwischen der Gesamtzahl der Antragsteller, die um internationalen Schutz nachsuchen, und der Zahl der Neuantragsteller als geschätzte Zahl der Folgeantragsteller angesehen werden.
- Neu- und Folgeantragsteller (EU-27) ergeben zusammen nicht die Gesamtbewerberzahl für die EU-27, da für einige Staaten keine Aufschlüsselung vorliegt.
- Zahlen sind auf die nächste Fünfer- oder Zehnerstelle auf- oder abgerundet.
- Daten sind vorläufig.

Anhang C.3: Die 30 wichtigsten Länder – nach Staatsangehörigkeit – bezogen auf die Gesamtzahl der Bewerber um internationalen Schutz in der EU-27 im Jahr 2012 (Anzahl und Anteil in % in der EU-27 in den Jahren 2011-2012); in absteigender Reihenfolge beginnend mit der höchsten Gesamtzahl der Antragsteller (2012)

	Total asylum applicants				New asylum applicants				Repeated asylum applicants			
	2012	2011	% in EU	% in EU	2012	2011	% in EU	% in EU	2012	2011	% in EU	% in EU
1 Afghanistan	28,005	28,015	8%	9%	19,600	22,130	8%	9%	2,010	1,325	5%	5%
2 Russia	24,280	18,330	7%	6%	17,405	12,650	7%	5%	3,730	3,055	10%	11%
3 Syria	24,110	7,885	7%	3%	20,430	6,195	8%	2%	2,230	1,070	6%	4%
4 Pakistan	19,695	15,700	6%	5%	14,435	14,245	6%	6%	505	360	1%	1%
5 Serbia	19,060	13,980	6%	5%	13,540	10,515	5%	4%	5,105	3,165	14%	12%
6 Somalia	14,265	12,195	4%	4%	12,010	10,430	5%	4%	885	750	2%	3%
7 Iran	13,585	11,865	4%	4%	11,560	10,270	4%	4%	1,040	975	3%	4%
8 Iraq	13,175	15,170	4%	5%	10,920	12,730	4%	5%	1,325	1,320	4%	5%
9 Georgia	10,832	7,060	3%	2%	9,715	6,035	4%	2%	735	675	2%	2%
10 Kosovo	10,210	9,870	3%	3%	7,065	7,535	3%	3%	2,510	1,710	7%	6%
11 FYROM	9,625	5,545	3%	2%	6,690	4,520	3%	2%	2,795	920	7%	3%
12 DR Congo	8,285	6,285	2%	2%	7,380	5,760	3%	2%	790	425	2%	2%
13 Albania	7,465	3,060	2%	1%	6,780	2,840	3%	1%	575	190	2%	1%
14 Nigeria	7,450	11,470	2%	4%	5,005	10,630	2%	4%	375	320	1%	1%
15 Sri Lanka	7,330	7,375	2%	2%	5,945	6,460	2%	3%	1,260	875	3%	3%
16 Eritrea	6,395	5,695	2%	2%	5,495	5,550	2%	2%	145	110	0%	0%
17 Bangladesh	6,290	8,290	2%	3%	4,460	7,515	2%	3%	1,040	665	3%	2%
18 Turkey	6,210	6,455	2%	2%	4,540	5,010	2%	2%	885	935	2%	3%
19 Bosnia and Herz.	5,835	2,595	2%	1%	4,965	2,335	2%	1%	470	180	1%	1%
20 Guinea	5,635	6,245	2%	2%	4,235	5,465	2%	2%	1,110	720	3%	3%
21 Armenia	5,520	7,105	2%	2%	4,040	5,645	2%	2%	1,065	1,225	3%	5%
22 China	5,045	5,540	2%	2%	4,284	4,840	2%	2%	490	450	1%	2%
23 Algeria	4,805	4,385	1%	1%	3,740	3,525	1%	1%	340	300	1%	1%
24 Stateless	3,510	2,425	1%	1%	3,165	2,105	1%	1%	185	100	0%	0%
25 Unknown	3,315	3,095	1%	1%	2,140	2,475	1%	1%	815	515	2%	2%
26 India	3,220	2,785	1%	1%	2,575	2,115	1%	1%	175	185	0%	1%
27 Egypt	2,650	2,100	1%	1%	1,980	1,860	1%	1%	95	85	0%	0%
28 Côte d'Ivoire	2,645	5,365	1%	2%	1,785	4,935	1%	2%	200	385	1%	1%
29 Morocco	2,625	1,965	1%	1%	1,835	1,535	1%	1%	110	70	0%	0%
30 Sudan	2,605	3,130	1%	1%	2,265	2,895	1%	1%	220	145	1%	1%
Western Balkans	53,455	35,680	16%	12%	40,110	28,270	15%	11%	11,590	6,255	31%	23%

Datenquelle:

- Eurostat (Verordnung (EG) Nr. 862/2007), Daten entnommen am 8.5.2013. Die Daten der Niederlande sind in der Eurostat-Datenbank noch nicht verfügbar und wurden dem EASO separat zur Verfügung gestellt.

Anmerkungen:

- Entsprechend Eurostat-Leitlinien (Art. 4 Verordnung (EG) Nr. 862/2007) sollte die Differenz zwischen der Gesamtzahl der Antragsteller, die um internationalen Schutz nachsuchen, und der Zahl der Neuantragsteller als geschätzte Zahl der Folgeantragsteller angesehen werden.
- Neu- und Folgeantragsteller (EU-27) ergeben zusammen nicht die Gesamtbewerberzahl für die EU-27, da für einige Staaten keine Aufschlüsselung vorliegt.
- Daten zu den Neu- und Folgeantragstellern ohne Österreich, Italien, Ungarn und Portugal für 2012 und ohne Österreich, Finnland und Ungarn für 2011.
- Westbalkan: Aggregat der Zahlen für sechs Länder: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Serbien.
- Zahlen sind auf die nächste Fünfer- oder Zehnerstelle auf- oder abgerundet.
- Daten sind vorläufig.

Anhang C.4: Die 30 wichtigsten Länder – nach Staatsangehörigkeit – bezogen auf die Gesamtzahl der Bewerber um internationalen Schutz in der EU-27 im Jahr 2012 (Anzahl und Veränderungen in den Jahren 2011-2012); in absteigender Reihenfolge beginnend mit der höchsten Gesamtzahl der Antragsteller (2012)

	Total asylum applicants				New asylum applicants				Repeated asylum applicants			
	2012	2011	2012/2011		2012	2011	2012/2011		2012	2011	2012/2011	
1 Afghanistan	28,005	28,015	-10	0%	19,600	22,130	-2,530	-11%	2,010	1,325	685	52%
2 Russia	24,280	18,330	5,950	32%	17,405	12,650	4,755	38%	3,730	3,055	675	22%
3 Syria	24,110	7,885	16,225	206%	20,430	6,195	14,235	230%	2,230	1,070	1,160	108%
4 Pakistan	19,695	15,700	3,995	25%	14,435	14,245	190	1%	505	360	145	40%
5 Serbia	19,060	13,980	5,080	36%	13,540	10,515	3,025	29%	5,105	3,165	1,940	61%
6 Somalia	14,265	12,195	2,070	17%	12,010	10,430	1,580	15%	885	750	135	18%
7 Iran	13,585	11,865	1,720	14%	11,560	10,270	1,290	13%	1,040	975	65	7%
8 Iraq	13,175	15,170	-1,995	-13%	10,920	12,730	-1,810	-14%	1,325	1,320	5	0%
9 Georgia	10,830	7,060	3,770	53%	9,715	6,035	3,680	61%	735	675	60	9%
10 Kosovo	10,210	9,870	340	3%	7,065	7,535	-470	-6%	2,510	1,710	800	47%
11 FYROM	9,625	5,545	4,080	74%	6,690	4,520	2,170	48%	2,795	920	1,875	204%
12 DR Congo	8,285	6,285	2,000	32%	7,380	5,760	1,620	28%	790	425	365	86%
13 Albania	7,465	3,060	4,405	144%	6,780	2,840	3,940	139%	575	190	385	203%
14 Nigeria	7,450	11,470	-4,020	-35%	5,005	10,630	-5,625	-53%	375	320	55	17%
15 Sri Lanka	7,330	7,375	-45	-1%	5,945	6,460	-515	-8%	1,260	875	385	44%
16 Eritrea	6,395	5,695	700	12%	5,495	5,550	-55	-1%	145	110	35	32%
17 Bangladesh	6,290	8,290	-2,000	-24%	4,460	7,515	-3,055	-41%	1,040	665	375	56%
18 Turkey	6,210	6,455	-245	-4%	4,540	5,010	-470	-9%	885	935	-50	-5%
19 Bosnia and Herz.	5,835	2,595	3,240	125%	4,965	2,335	2,630	113%	470	180	290	161%
20 Guinea	5,635	6,245	-610	-10%	4,235	5,465	-1,230	-23%	1,110	720	390	54%
21 Armenia	5,520	7,105	-1,585	-22%	4,040	5,645	-1,605	-28%	1,065	1,225	-160	-13%
22 China	5,045	5,540	-495	-9%	4,284	4,840	-556	-11%	490	450	40	9%
23 Algeria	4,805	4,385	420	10%	3,740	3,525	215	6%	340	300	40	13%
24 Stateless	3,510	2,425	1,085	45%	3,165	2,105	1,060	50%	185	100	85	85%
25 Unknown	3,315	3,095	220	7%	2,140	2,475	-335	-14%	815	515	300	58%
26 India	3,220	2,785	435	16%	2,575	2,115	460	22%	175	185	-10	-5%
27 Egypt	2,650	2,100	550	26%	1,980	1,860	120	6%	95	85	10	12%
28 Côte d'Ivoire	2,645	5,365	-2,720	-51%	1,785	4,935	-3,150	-64%	200	385	-185	-48%
29 Morocco	2,625	1,965	660	34%	1,835	1,535	300	20%	110	70	40	57%
30 Sudan	2,605	3,130	-525	-17%	2,265	2,895	-630	-22%	220	145	75	52%
Western Balkans	53,455	35,680	17,775	50%	40,110	28,270	11,840	42%	11,590	6,255	5,335	85%

Datenquelle:

- Eurostat (Verordnung (EG) Nr. 862/2007), Daten entnommen am 8.5.2013. Die Daten der Niederlande sind in der Eurostat-Datenbank noch nicht verfügbar und wurden dem EASO separat zur Verfügung gestellt.

Anmerkungen:

- Entsprechend Eurostat-Leitlinien (Art. 4 Verordnung (EG) Nr. 862/2007) sollte die Differenz zwischen der Gesamtzahl der Antragsteller, die um internationalen Schutz nachsuchen, und der Zahl der Neuantragsteller als geschätzte Zahl der Folgeantragsteller angesehen werden.
- Neu- und Folgeantragsteller (EU-27) ergeben zusammen nicht die Gesamtbewerberzahl für die EU-27, da für einige Staaten keine Aufschlüsselung vorliegt.
- Daten zu den Neu- und Folgeantragstellern ohne Österreich, Italien, Ungarn und Portugal für 2012 und ohne Österreich, Finnland und Ungarn für 2011.
- Westbalkan: Aggregat der Zahlen für sechs Länder: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Serbien.
- Zahlen sind auf die nächste Fünfer- oder Zehnerstelle auf- oder abgerundet.
- Daten sind vorläufig

Anhang C.5: Die 15 wichtigsten Länder – nach Staatsangehörigkeit – bezogen auf die stärksten Zu- und Abnahmen der Gesamtzahl der Bewerber um internationalen Schutz in der EU-27 im Jahr 2012; in absteigender Reihenfolge beginnend mit den stärksten Veränderungen

Highest increases in total applicants for international protection 2012/2011

	Total asylum applicants			New asylum applicants			Repeated asylum applicants					
	2012/2011	2012	2011	2012/2011	2012	2011	2012/2011	2012	2011			
1 Syria	16,225	206%	24,110	7,885	14,235	230%	20,430	6,195	1,160	108%	2,230	1,070
2 Russia	5,950	32%	24,280	18,330	4,755	38%	17,405	12,650	675	22%	3,730	3,055
3 Serbia	5,080	36%	19,060	13,980	3,025	29%	13,540	10,515	1,940	61%	5,105	3,165
4 Albania	4,405	144%	7,465	3,060	3,940	139%	6,780	2,840	385	203%	575	190
5 FYROM	4,080	74%	9,625	5,545	2,170	48%	6,690	4,520	1,875	204%	2,795	920
6 Pakistan	3,995	25%	19,695	15,700	190	1%	14,435	14,245	145	40%	505	360
7 Georgia	3,770	53%	10,830	7,060	3,680	61%	9,715	6,035	60	9%	735	675
8 Bosnia and Herz.	3,240	125%	5,835	2,595	2,630	113%	4,965	2,335	290	161%	470	180
9 Somalia	2,070	17%	14,265	12,195	1,580	15%	12,010	10,430	135	18%	885	750
10 DR Congo	2,000	32%	8,285	6,285	1,620	28%	7,380	5,760	365	86%	790	425
11 Iran	1,720	14%	13,585	11,865	1,290	13%	11,560	10,270	65	7%	1,040	975
12 Stateless	1,085	45%	3,510	2,425	1,060	50%	3,165	2,105	85	85%	185	100
13 Eritrea	700	12%	6,395	5,695	-55	-1%	5,495	5,550	35	32%	145	110
14 Morocco	660	34%	2,625	1,965	300	20%	1,835	1,535	40	57%	110	70
15 Montenegro	630	100%	1,260	630	545	104%	1,070	525	45	50%	135	90
Western Balkans	17,775	50%	53,455	35,680	11,840	42%	40,110	28,270	5,335	85%	11,590	6,255

Highest decreases in total applicants for international protection 2012/2011

	Total asylum applicants			New asylum applicants			Repeated asylum applicants					
	2012/2011	2012	2011	2012/2011	2012	2011	2012/2011	2012	2011			
1 Tunisia	-4,095	-65%	2,240	6,335	-4,980	-82%	1,065	6,045	5	8%	65	60
2 Nigeria	-4,020	-35%	7,450	11,470	-5,625	-53%	5,005	10,630	55	17%	375	320
3 Côte d'Ivoire	-2,720	-51%	2,645	5,365	-3,150	-64%	1,785	4,935	-185	-48%	200	385
4 Ghana	-2,255	-52%	2,050	4,305	-3,030	-73%	1,145	4,175	-25	-42%	35	60
5 Bangladesh	-2,000	-24%	6,290	8,290	-3,055	-41%	4,460	7,515	375	56%	1,040	665
6 Iraq	-1,995	-13%	13,175	15,170	-1,810	-14%	10,920	12,730	5	0%	1,325	1,320
7 Armenia	-1,585	-22%	5,520	7,105	-1,605	-28%	4,040	5,645	-160	-13%	1,065	1,225
8 Libya	-1,445	-50%	1,445	2,890	-1,400	-52%	1,300	2,700	-45	-56%	35	80
9 Mali	-1,210	-33%	2,415	3,625	-1,995	-56%	1,540	3,535	0	0%	70	70
10 Comoros	-710	-50%	705	1,415	-715	-52%	670	1,385	10	40%	35	25
11 Guinea	-610	-10%	5,635	6,245	-1,230	-23%	4,235	5,465	390	54%	1,110	720
12 Sudan	-610	-10%	5,635	6,245	-1,230	-23%	4,235	5,465	390	54%	1,110	720
13 China	-495	-9%	5,045	5,540	-556	-11%	4,284	4,840	40	9%	490	450
14 Burkina Faso	-495	-50%	500	995	-620	-65%	335	955	10	25%	50	40
15 Niger	-480	-58%	345	825	-545	-70%	235	780	10	29%	45	35

Datenquelle:

- Eurostat (Verordnung (EG) Nr. 862/2007), Daten entnommen am 8.5.2013. Die Daten der Niederlande sind in der Eurostat-Datenbank noch nicht verfügbar und wurden dem EASO separat zur Verfügung gestellt.

Anmerkungen:

- Entsprechend Eurostat-Leitlinien (Art. 4 Verordnung (EG) Nr. 862/2007) sollte die Differenz zwischen der Gesamtzahl der Antragsteller, die um internationalen Schutz nachsuchen, und der Zahl der Neuantragsteller als geschätzte Zahl der Folgeantragsteller angesehen werden.
- Neu- und Folgeantragsteller (EU-27) ergeben zusammen nicht die Gesamtbewerberzahl für die EU-27, da für einige Staaten keine Aufschlüsselung vorliegt.
- Daten zu den Neu- und Folgeantragstellern ohne Österreich, Italien, Ungarn und Portugal für 2012 und ohne Österreich, Finnland und Ungarn für 2011.
- Westbalkan: Aggregat der Zahlen für sechs Länder: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Serbien.
- Zahlen sind auf die nächste Fünfer- oder Zehnerstelle auf- oder abgerundet.
- Daten sind vorläufig.

Anhang C.6: Entscheidungen der ersten Instanz über Anträge auf internationalen Schutz nach Mitgliedstaaten im Jahr 2012; in absteigender Reihenfolge beginnend mit der höchsten Gesamtzahl der Entscheidungen (2012)

Country	Number						Rates					
	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Neg (-)	TOTAL	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Neg (-)	TOTAL
France	7,070	1,575		8,645	51,185	59,830	12%	3%	0%	14%	86%	100%
Germany	8,765	6,975	1,400	17,140	41,625	58,765	15%	12%	2%	29%	71%	100%
Sweden	3,745	7,595	1,060	12,400	19,170	31,570	12%	24%	3%	39%	61%	100%
Belgium	3,990	1,565		5,555	19,085	24,640	16%	6%		23%	77%	100%
United Kingdom	6,535	130	1,070	7,735	14,155	21,890	30%	1%	5%	35%	65%	100%
Austria	2,680	1,775		4,460	11,445	15,905	17%	11%		28%	72%	100%
Italy	2,050	4,410	1,935	8,390	5,260	13,650	15%	32%	14%	61%	39%	100%
Greece	30	45	20	95	11,095	11,195	0%	0%	0%	1%	99%	100%
Denmark	1,035	545	120	1,700	2,030	3,730	28%	15%	3%	46%	54%	100%
Finland	545	775	240	1,555	1,555	3,110	18%	25%	8%	50%	50%	100%
Spain	230	285	10	525	2,075	2,605	9%	11%	0%	20%	80%	100%
Poland	85	140	250	475	1,960	2,435	3%	6%	10%	20%	80%	100%
Luxembourg	35	5		40	1,610	1,650	2%	0%		2%	98%	100%
Romania	145	85	0	230	1,395	1,625	9%	5%	0%	14%	86%	100%
Malta	35	1,235	160	1,435	155	1,590	2%	78%	10%	90%	10%	100%
Cyprus	80	10	15	105	1,230	1,335	6%	1%	1%	8%	92%	100%
Hungary	70	240	40	350	750	1,100	6%	22%	4%	32%	68%	100%
Ireland	65	30		95	840	935	7%	3%		10%	90%	100%
Czech Republic	50	125	5	175	560	735	7%	17%	1%	24%	76%	100%
Bulgaria	20	150		170	470	640	3%	23%		27%	73%	100%
Slovakia	10	100	80	190	250	440	2%	23%	18%	43%	57%	100%
Lithuania	15	40		55	335	390	4%	10%		14%	86%	100%
Portugal	15	85		100	130	230	7%	37%		43%	57%	100%
Slovenia	20	15		35	185	220	9%	7%		16%	84%	100%
Latvia	5	20		25	120	145	3%	14%		17%	83%	100%
Estonia	10	5	10	20	45	65	15%	8%	15%	31%	69%	100%
Netherlands												
EU 27	37,335	27,960	6,415	71,700	188,715	260,425	14%	11%	2%	28%	72%	100%
Switzerland	2,455	505	1,320	4,280	12,500	16,780	15%	3%	8%	26%	74%	100%
Norway	3,675	1,185	325	5,180	5,515	10,695	34%	11%	3%	48%	52%	100%
EU+	43,465	29,650	8,060	81,160	206,730	287,900	15%	10%	3%	28%	72%	100%

Abkürzungen:

- Gen. Status nach der Genfer Konvention
 Sub. Subsidiärer Schutzstatus
 Hum. Humanitärer Schutzstatus
 Pos (+) Zahl der positiven Entscheidungen (Gen. + Sub. + Hum.)
 Neg (-) Abgelehnt
 TOTAL Gesamtzahl der Entscheidungen (Gen. + Sub. + Hum. + Neg (-))

Datenquelle:

- Eurostat (Verordnung (EG) Nr. 862/2007), Daten entnommen am 8.5.2013.

Anmerkungen:

- Die Beurteilung des humanitären Schutzstatus ist in einigen Staaten nicht Bestandteil des Asylverfahrens, sondern stellt ein separates Verfahren dar. Diese Staaten melden keine Daten dazu, in wie vielen Fällen der humanitäre Schutzstatus gewährt wurde.
- Zahlen sind auf die nächste Fünfer- oder Zehnerstelle auf- oder abgerundet.
- Daten sind vorläufig.
- Daten ohne Niederlande wegen Umstellung auf ein neues Informationssystem.
- Im Falle Estlands betreffen die Hum.-Daten lediglich Familienangehörige im Asylverfahren.

Anhang C.7: Entscheidungen der ersten Instanz über Anträge auf internationalen Schutz nach Mitgliedstaaten im Jahr 2011; in absteigender Reihenfolge beginnend mit der höchsten Gesamtzahl der Entscheidungen (2011)

Country	Number						Rates					
	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Neg (-)	TOTAL	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Neg (-)	TOTAL
France	3,340	1,275		4,615	37,600	42,220	8%	3%	0%	11%	89%	100%
Germany	7,100	665	1,910	9,675	30,690	40,365	18%	2%	5%	24%	76%	100%
Sweden	2,335	5,390	1,075	8,805	17,960	26,760	9%	20%	4%	33%	67%	100%
Italy	1,805	2,265	3,085	7,155	17,010	24,165	7%	9%	13%	30%	70%	100%
United Kingdom	5,515	125	1,600	7,240	15,735	22,970	24%	1%	7%	32%	69%	100%
Belgium	3,810	1,265		5,075	14,950	20,025	19%	6%		25%	75%	100%
Netherlands	710	4,065	2,050	6,830	8,965	15,790	4%	26%	13%	43%	57%	100%
Austria	2,480	1,605		4,085	9,185	13,270	19%	12%		31%	69%	100%
Greece	45	85	45	180	8,490	8,670	1%	1%	1%	2%	98%	100%
Denmark	735	385	190	1,315	2,280	3,595	20%	11%	5%	37%	63%	100%
Spain	335	630	20	990	2,410	3,400	10%	19%	1%	29%	71%	100%
Poland	155	155	170	475	2,740	3,215	5%	5%	5%	15%	85%	100%
Finland	160	715	190	1,065	1,580	2,645	6%	27%	7%	40%	60%	100%
Cyprus	55	0	15	70	2,560	2,630	2%	0%	1%	3%	97%	100%
Malta	70	690	125	885	720	1,605	4%	43%	8%	55%	45%	100%
Ireland	60	15		75	1,295	1,365	4%	1%		5%	95%	100%
Romania	70	10	0	75	1,000	1,080	6%	1%	0%	7%	93%	100%
Luxembourg	30	5		35	985	1,020	3%	0%		3%	97%	100%
Hungary	45	100	10	155	740	895	5%	11%	1%	17%	83%	100%
Czech Republic	105	200	10	320	365	685	15%	29%	1%	47%	53%	100%
Bulgaria	10	180		190	410	605	2%	30%		31%	68%	100%
Lithuania	5	15		25	285	305	2%	5%		8%	93%	100%
Slovenia	15	5		20	190	215	7%	2%		9%	88%	100%
Slovakia	5	80	35	115	100	215	2%	37%	16%	53%	47%	100%
Portugal	25	40		65	50	115	22%	35%		57%	43%	100%
Latvia	5	15		20	70	90	6%	17%		22%	78%	100%
Estonia	10	5	5	15	50	65	15%	8%	8%	23%	77%	100%
EU 27	29,035	19,975	10,550	59,560	178,420	237,980	12%	8%	4%	25%	75%	100%
Switzerland	3,675	975	1,790	6,445	7,850	14,295	26%	7%	13%	45%	55%	100%
Norway	2,810	765	440	4,015	5,575	9,590	29%	8%	5%	42%	58%	100%
EU+	35,520	21,715	12,780	70,020	191,845	261,865	14%	8%	5%	27%	73%	100%

Abkürzungen:

- Gen. Status nach der Genfer Konvention
- Sub. Subsidiärer Schutzstatus
- Hum. Humanitärer Schutzstatus
- Pos (+) Zahl der positiven Entscheidungen (Gen. + Sub. + Hum.)
- Neg (-) Abgelehnt
- TOTAL Gesamtzahl der Entscheidungen (Gen. + Sub. + Hum. + Neg (-))

Datenquelle:

- Eurostat (Verordnung (EG) Nr. 862/2007), Daten entnommen am 8.5.2013.

Anmerkungen:

- Die Beurteilung des humanitären Schutzstatus ist in einigen Staaten nicht Bestandteil des Asylverfahrens, sondern stellt ein separates Verfahren dar. Diese Staaten melden keine Daten dazu, in wie vielen Fällen der humanitäre Schutzstatus gewährt wurde.
- Zahlen sind auf die nächste Fünfer- oder Zehnerstelle auf- oder abgerundet.
- Daten sind vorläufig.

Anhang C.8: Letztinstanzliche Entscheidungen über Anträge auf internationalen Schutz nach Mitgliedstaaten im Jahr 2012; in absteigender Reihenfolge beginnend mit der höchsten Gesamtzahl der Entscheidungen (2012)

Country	Number						Rates					
	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Neg (-)	TOTAL	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Neg (-)	TOTAL
France	4,290	1,390		5,680	30,575	36,255	12%	4%		16%	84%	100%
Germany	2,110	1,135	1,775	5,025	24,520	29,545	7%	4%	6%	17%	83%	100%
Sweden	725	1,450	715	2,895	13,085	15,975	5%	9%	4%	18%	82%	100%
United Kingdom	3,850	140	2,855	6,845	8,825	15,670	25%	1%	18%	44%	56%	100%
Belgium	295	30		325	12,195	12,520	2%	0%	0%	3%	97%	100%
Austria	1,240	300		1,540	6,415	7,955	16%	4%		19%	81%	100%
Romania	160	115	0	275	1,950	2,225	7%	5%	0%	12%	88%	100%
Greece	185	90	255	530	1,115	1,650	11%	5%	15%	32%	68%	100%
Cyprus	5	15	25	45	1,500	1,550	0%	1%	2%	3%	97%	100%
Denmark	230	180	0	410	1,085	1,495	15%	12%	0%	27%	73%	100%
Italy	45	270	470	790	445	1,235	4%	22%	38%	64%	36%	100%
Poland	20	25	25	70	900	970	2%	3%	3%	7%	93%	100%
Luxembourg	5	0		5	905	910	1%	0%		1%	99%	100%
Ireland	45			45	645	690	7%			7%	93%	100%
Czech Republic	0	25	0	25	415	440	0%	6%	0%	6%	94%	100%
Malta	10	5	5	20	415	435	2%	1%	1%	5%	95%	100%
Hungary	20	90	5	110	290	405	5%	22%	1%	27%	72%	100%
Finland	90	145	45	280	50	335	27%	43%	13%	84%	15%	100%
Lithuania	0	0		0	215	215	0%	0%		0%	100%	100%
Slovakia	5	5	0	10	65	70	7%	7%	0%	14%	93%	100%
Portugal	0	0		0	65	65	0%	0%		0%	100%	100%
Latvia	5	0		5	40	50	10%	0%		10%	80%	100%
Slovenia	0	0		0	35	35	0%	0%		0%	100%	100%
Bulgaria	0	20		25	0	25	0%	80%	0%	100%	0%	100%
Estonia	0	0	0	0	5	5	0%	0%	0%	0%	100%	100%
Spain	10	5	30	40								
Netherlands												
EU 27	13,345	5,435	6,205	24,995	105,755	130,725	10%	4%	5%	19%	81%	100%
Norway	285	290	365	945	7,225	8,170	3%	4%	4%	12%	88%	100%
Switzerland	50	30	220	300	3,605	3,905	1%	1%	6%	8%	92%	100%
EU+	13,680	5,755	6,790	26,240	116,585	142,800	10%	4%	5%	18%	82%	100%

Abkürzungen:

- Gen. Status nach der Genfer Konvention
 Sub. Subsidiärer Schutzstatus
 Hum. Humanitärer Schutzstatus
 Pos (+) Zahl der positiven Entscheidungen (Gen. + Sub. + Hum.)
 Neg (-) Abgelehnt
 TOTAL Gesamtzahl der Entscheidungen (Gen. + Sub. + Hum. + Neg (-))

Datenquelle:

- Eurostat (Verordnung (EG) Nr. 862/2007), Daten entnommen am 8.5.2013.

Anmerkungen:

- Die Beurteilung des humanitären Schutzstatus ist in einigen Staaten nicht Bestandteil des Asylverfahrens, sondern stellt ein separates Verfahren dar. Diese Staaten melden keine Daten dazu, in wie vielen Fällen der humanitäre Schutzstatus gewährt wurde.
- Zahlen sind auf die nächste Fünfer- oder Zehnerstelle auf- oder abgerundet.
- Daten sind vorläufig.
- Daten ohne Niederlande wegen Umstellung auf ein neues Informationssystem.

Anhang C.9: Letztinstanzliche Entscheidungen über Anträge auf internationalen Schutz nach Mitgliedstaaten im Jahr 2011; in absteigender Reihenfolge beginnend mit der höchsten Gesamtzahl der Entscheidungen (2011)

Country	Number						Rates					
	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Neg (-)	TOTAL	Gen.	Sub.	Hum.	Pos (+)	Neg (-)	TOTAL
France	4,930	1,195		6,125	28,470	34,595	14%	3%		18%	82%	100%
Germany	1,680	350	1,340	3,370	21,265	24,630	7%	1%	5%	14%	86%	100%
United Kingdom	4,015	175	3,065	7,255	10,435	17,690	23%	1%	17%	41%	59%	100%
Sweden	455	725	645	1,825	11,400	13,225	3%	5%	5%	14%	86%	100%
Belgium	425	50		475	10,365	10,845	4%	0%		4%	96%	100%
Austria	1,325	460		1,785	7,565	9,350	14%	5%		19%	81%	100%
Cyprus	20	5	45	65	3,110	3,175	1%	0%	1%	2%	98%	100%
Netherlands	120	1,140	290	1,555	1,205	2,760	4%	41%	11%	56%	44%	100%
Poland	5	55	40	100	2,175	2,270	0%	2%	2%	4%	96%	100%
Denmark	220	200	0	420	1,815	2,240	10%	9%	0%	19%	81%	100%
Italy	65	0	260	325	1,175	1,505	4%	0%	17%	22%	78%	100%
Ireland	75			75	1,250	1,325	6%	0%		6%	94%	100%
Romania	75	35	0	110	1,185	1,290	6%	3%	0%	9%	92%	100%
Czech Republic	115	260	10	385	365	755	15%	34%	1%	51%	48%	100%
Greece	195	80	135	410	215	625	31%	13%	22%	66%	34%	100%
Malta	0	0	0	0	505	505	0%	0%	0%	0%	100%	100%
Luxembourg	40	10		50	330	380	11%	3%		13%	87%	100%
Finland	20	215	40	275	65	340	6%	63%	12%	81%	19%	100%
Hungary	5	40	5	50	275	325	2%	12%	2%	15%	85%	100%
Slovenia	0	0		0	70	75	0%	0%		0%	93%	100%
Lithuania	0	0		0	30	30	0%	0%		0%	100%	100%
Bulgaria	0	15		15	5	20	0%	75%		75%	25%	100%
Latvia	5	5		10	10	20	25%	25%		50%	50%	100%
Portugal	0	0		0	20	20	0%	0%		0%	100%	100%
Estonia	0	0	0	0	10	10	0%	0%	0%	0%	100%	100%
Slovakia	0	5	0	5	0	5	0%	100%	0%	100%	0%	100%
Spain	0	20		20								
EU 27	13,790	5,040	5,875	24,705	103,315	128,010	11%	4%	5%	19%	81%	100%
Norway	290	85	335	710	7,965	8,675	3%	1%	4%	8%	92%	100%
Switzerland	35	30	290	355	3,270	3,625	1%	1%	8%	10%	90%	100%
EU+	14,115	5,155	6,500	25,770	114,550	140,310	10%	4%	5%	18%	82%	100%

Abkürzungen:

- Gen. Status nach der Genfer Konvention
- Sub. Subsidiärer Schutzstatus
- Hum. Humanitärer Schutzstatus
- Pos (+) Zahl der positiven Entscheidungen (Gen. + Sub. + Hum.)
- Neg (-) Abgelehnt
- TOTAL Gesamtzahl der Entscheidungen (Gen. + Sub. + Hum. + Neg (-))

Datenquelle:

- Eurostat (Verordnung (EG) Nr. 862/2007), Daten entnommen am 8.5.2013.

Anmerkungen:

- Die Beurteilung des humanitären Schutzstatus ist in einigen Staaten nicht Bestandteil des Asylverfahrens, sondern stellt ein separates Verfahren dar. Diese Staaten melden keine Daten dazu, in wie vielen Fällen der humanitäre Schutzstatus gewährt wurde.
- Zahlen sind auf die nächste Fünfer- oder Zehnerstelle auf- oder abgerundet.
- Daten sind vorläufig.

Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
Jahresbericht 2012 über die Asylsituation in der Europäischen Union
Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
2013 – 107 S. – 21 × 29,7 cm
ISBN 978-92-95079-90-8
doi:10.2847/4001

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements:

- über eine Vertriebsstelle des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm).

