



**ur unmittelbaren innerstaatlichen Anwendung der
tlinie 2013/32/ EU des Rates vom 26.06.2013
(Verfahrensrichtlinie)**

**Referat 410
410-7406-30/15**

Die Verfahrensrichtlinie sieht in Art. 51 Abs. 1 vor, dass die Mitgliedstaaten bis zum 20.07.2015 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft setzen, die erforderlich sind, um den Regelungen der Richtlinie nachzukommen. Zu diesem Zeitpunkt wird die Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht noch nicht erfolgt sein. Das Richtlinienumsetzungsgesetz wird voraussichtlich erst zum 01.01.2016 in Kraft treten.

Nicht fristgerecht umgesetzten Richtlinien kommt nach dem Ablauf der Umsetzungsfrist unter bestimmten Voraussetzungen unmittelbare innerstaatliche Wirkung (im Unterschied zu innerstaatlicher Geltung) zu. Innerstaatliche Geltung vermag nur der Mitgliedstaat durch Umsetzung herbeizuführen.

Der Leitfaden enthält eine Übersicht der wesentlichen Auswirkungen auf das nationale Asylverfahren. Die Dienstanweisungen Asyl und AVS, das Texthandbuch und die Standardschreiben in MARiS wurden im Hinblick auf die Auswirkungen des Ablaufs der Frist zur Umsetzung der Aufnahme- und Verfahrensrichtlinie aktualisiert.

Rechtlicher Rahmen

Richtlinien sind Rechtsnormen, die an die EU-Mitgliedstaaten gerichtet sind und von den Mitgliedstaaten in innerstaatliches Recht umgesetzt werden müssen. Für die Umsetzung wird den Mitgliedstaaten regelmäßig eine Frist gesetzt. Erfolgt die Umsetzung nicht innerhalb der Frist, kommt der Richtlinie nach der Rechtsprechung des EuGH eine unmittelbare innerstaatliche Wirkung (ohne parlamentarischen Umsetzungsakt) zu. Voraussetzung ist, dass

- ⇒ a) die Richtlinie trotz Fristablaufs nicht in innerstaatliches Recht umgesetzt worden ist;
- ⇒ b) die Richtlinie von ihrem Inhalt her unbedingt und hinreichend bestimmt ist, um im Einzelfall angewandt zu werden,

- ⇒ c) die RL dem Einzelnen subjektiv-öffentliche Rechte einräumt oder jedenfalls seine rechtlichen Interessen schützen will.

Dagegen können RL-Bestimmungen, die rechtliche Verpflichtungen für Einzelne enthalten, nicht unmittelbar angewendet werden.

Liegen diese Voraussetzungen vor, so kann der Einzelne sich gegenüber dem Mitgliedstaat auf ihn begünstigende Richtlinienvorschriften berufen. Der EuGH begründet dies mit dem Anliegen, den Normen des Gemeinschaftsrechts optimale Wirkungskraft zu verschaffen. Es wäre widersprüchlich, wenn ein Mitgliedstaat sich Einzelpersonen gegenüber darauf berufen können soll, dass er seinen Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht nicht nachkommt. Nach Ansicht des EuGH können Richtlinien nur gegenüber einem Mitgliedstaat, nicht aber gegenüber einem Dritten wirken, mit der Folge, dass sich Einzelne vor innerstaatlichen Behörden und Gerichten auf diese Vorschriften berufen können und dass jene umgekehrt zu deren Anwendung verpflichtet sind. Nur einzelne Vorschriften einer RL, nicht aber die RL als solche, entfalten unmittelbare Wirkung. Dabei ist jede Vorschrift unter Berücksichtigung von Rechtsnatur, Systematik und Wortlaut isoliert zu prüfen und ggf. gesondert anzuwenden.

Nach Ablauf der Umsetzungsfrist am 20.07.2015 ist die unmittelbare Wirkung der Verfahrensrichtlinie daher unter Berücksichtigung der oben ausgeführten Grundsätze von den zuständigen Behörden und den Gerichten zu beachten. Bei der unmittelbaren Wirkung der Richtlinie ist zu unterscheiden, ob das nationale Recht mit den Richtlinienbestimmungen (grundsätzlich) in Einklang steht oder nicht: Besteht grundsätzliche Kompatibilität zwischen den Regelungen, ist die nationale Bestimmung unter Berücksichtigung der Richtlinienbestimmung richtlinienkonform auszulegen.

Steht dagegen nationales Recht einer Richtlinienbestimmung entgegen, so ersetzt die Richtlinienvorschrift die kollidierende nationale Bestimmung. Die Richtlinienregelung ist anstelle der einschlägigen nationalen Rechtsnormen auf das strittige Rechtsverhältnis unmittelbar anzuwenden.

Diese Folgen der unmittelbaren RL-Wirkung sind von Amts wegen durch die zuständigen nationalen Behörden und Gerichte festzustellen, ohne dass es eines Antrags bedürfte.

Entsprechendes gilt für die Umsetzung der Aufnahmerichtlinie, die ebenfalls bis zum 20.07.2015 umzusetzen ist. Allerdings sind hier die für die Aufnahme zuständigen Landesbehörden verpflichtet, die unmittelbare Wirkung der Richtlinie zu beachten. Dies betrifft beispielsweise die Beurteilung, ob und welche besonderen Bedürfnisse ein Antragsteller bei der Aufnahme hat (Art. 21 und 22 AufnRL).

Nachfolgend wird im Einzelnen dargestellt, inwieweit bei der richtlinienkonformen Auslegung nationaler Bestimmungen Richtlinienvorgaben zu beachten sind bzw. inwieweit eine unmittelbare Anwendung der Richtlinienbestimmungen erforderlich ist.

Die Regelungen des AsylVfG, bei denen eine richtlinienkonforme Auslegung erforderlich ist

§ 12 Handlungsfähigkeit Minderjähriger

Nach Art. 25 Abs. 1 b VRL stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass ein Vertreter und/oder ein Rechtsanwalt oder ein sonstiger nach nationalem Recht zugelassener oder zulässiger Rechtsberater bei der Anhörung eines unbegleiteten Minderjährigen (UM) anwesend ist und innerhalb des von der anhörenden Person festgelegten Rahmens Gelegenheit erhält, Fragen zu stellen und Bemerkungen vorzubringen.

Die Anhörung des UM findet bereits nach derzeitiger Weisungslage grundsätzlich in Anwesenheit des Vormunds statt. Bei dessen Verhinderung ist ein erneuter Anhörungstermin anzuberaumen. Erscheint der Vormund auch zu diesem Termin nicht, ist in der DA-Asyl das weitere Vorgehen geregelt, das sich nach der Fallgestaltung richtet.

Die Mitgliedstaaten stellen nach Art. 7 Abs. 4 VRL sicher, dass geeignete Stellen (hier das Jugendamt) das Recht haben, im Namen eines UM förmlich einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen, wenn diese Stellen auf der Grundlage einer Würdigung der persönlichen Umstände des Minderjährigen der Auffassung sind, dass der Minderjährige möglicherweise internationalen Schutz benötigt.

Das Jugendamt kann für einen UM auch dann wirksam einen Asylantrag stellen, wenn es nicht als Vormund bestellt ist, sofern dieser möglicherweise internationalen Schutz benötigt. Die Verfahrensbetreuung muss allerdings durch den Vormund erfolgen. Beantragt der bestellte Vormund später erneut Asyl, ist er zu informieren, dass bereits ein wirksamer Asylantrag durch das Jugendamt vorliegt.

§ 14 Antragstellung

Die Regelung des Zugangs zum Verfahren gibt in Art. 6 Abs. 1 VRL vor, dass bei Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz bei einer Behörde, die nach nationalem Recht für die Registrierung solcher Anträge zuständig ist, die Registrierung spätestens drei Arbeitstage nach Antragstellung erfolgen muss. Im Rahmen der persönlichen Asylantragstellung erfolgt immer auch die Registrierung.

Die Frist von drei Arbeitstagen gilt allerdings auch für schriftliche Asylanträge (Erst- und Folgeanträge). Hier muss das Bundesamt organisatorisch sicherstellen, dass diese Anträge fristgerecht erfasst werden.

Auch wenn nach dem Entwurf des neuen AsylG ausschließlich das Bundesamt für die Registrierung zuständig ist, verstößt es zunächst nicht gegen die VRL, wenn Schutzersuchende bei anderen Behörden im Falle der Weiterleitung oder bei der AE erfasst werden. Nach Erwägungsgrund 27 VRL sollen Personen, die ihren Wunsch bekundet haben, internationalen Schutz zu beantragen, die Pflichten erfüllen und die Rechte genießen, die in der Aufnahme- und Verfahrensrichtlinie festgelegt sind. Die Vorgaben zur Registrierung sollen außerdem verhindern, dass Schutzsuchende sich unbestimmte Zeit in Mitgliedstaaten aufhalten, ohne dass die Behörden sie als solche erfasst hätten und damit Gefahr liefen, ohne Prüfung abgeschoben zu werden.

[§ 17 Sprachmittler

Für die Anhörung wählen die Mitgliedstaaten nach Art. 15 Abs. 3 c) VRL einen Dolmetscher, der eine angemessene Verständigung zwischen dem Antragsteller und der anhörenden Person gewährleistet. Die Verständigung erfolgt in der vom Ausländer bevorzugten Sprache oder in einer anderen Sprache, die der Ausländer versteht und in der er sich klar ausdrücken kann. Soweit möglich, ist ein Sprachmittler gleichen Geschlechts bereitzustellen, wenn der Ausländer darum ersucht, es sei denn, das Bundesamt hat Grund zu der Annahme, dass das Ersuchen auf Gründen beruht, die nicht mit den Schwierigkeiten des Ausländers in Verbindung stehen, die Gründe für seinen Antrag umfassend darzulegen. Beim Dolmetschereinsatz ist dies zu berücksichtigen.

Die Regelung in § 17 AsylVfG, wonach in die Muttersprache des Ausländers oder in eine andere Sprache zu übersetzen ist, deren Kenntnis vernünftigerweise vorausgesetzt werden kann, dürfte bei der praktischen Umsetzung trotz etwas anderem Wortlaut den Vorgaben der VRL entsprechen.

[§ 24 Pflichten des Bundesamtes

Die Mitgliedstaaten sehen nach Art. 15 Abs. 3 b) VRL, soweit möglich, vor, dass die Anhörung des Antragstellers von einer Person gleichen Geschlechts durchgeführt wird, wenn der Antragsteller darum ersucht, es sei denn, die Asylbehörde hat Grund zu der Annahme, dass das Ersuchen auf Gründen beruht, die nicht mit den Schwierigkeiten des Antragstellers in Verbindung stehen, die Gründe für seinen Antrag umfassend darzulegen.

Begründete Ersuchen sind, soweit dies möglich ist, bei der Planung der Anhörungen zu berücksichtigen.

Bevor die Mitgliedstaaten einen Asylantrag als unzulässig ablehnen, führen sie nach Art. 34 Abs. 1 VRL im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung eine persönliche Anhörung durch. Der Antragsteller muss die Gelegenheit haben, sich zu seinem Fall zu äußern.

Außerhalb des Dublin-Verfahrens gilt dies für die Drittstaatenfälle, in denen bereits internationaler Schutz im sicheren Drittstaat besteht. Hat das persönliche Gespräch im Dublin-Verfahren stattgefunden, ist dies ausreichend, da hier bereits über die Zulässigkeit gesprochen worden ist. Unschädlich ist, wenn der Antragsteller die Schutzgewährung im anderen Mitgliedstaat verschweigt, da er die Gelegenheit gehabt hat, entsprechendes vorzutragen. Wurde der Antragsteller noch nicht persönlich angehört, muss dies vor Erlass eines Drittstaatenbescheids erfolgen.

[Ausländer, die besondere Verfahrensgarantien benötigen

Die Mitgliedstaaten prüfen gemäß Art. 24 Abs. 1 VRL innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz, ob ein Antragsteller besondere Verfahrensgarantien benötigt.

Wird festgestellt, dass Antragsteller besondere Verfahrensgarantien benötigen, so stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass diese Antragsteller angemessene Unterstützung erhalten, damit sie während der Dauer des Asylverfahrens die Rechte aus dieser Richtlinie in Anspruch nehmen und den sich aus dieser Richtlinie ergebenden Pflichten nachkommen können (Abs. 3).

Das Bundesamt hat nach Stellung des Asylantrags zu prüfen, ob der Ausländer besondere Verfahrensgarantien benötigt. Zum Verfahrensablauf hat Referat 410 ein Konzept erstellt (Anlage 1).

Nach den Art. 21 und 22 AufnRL haben die Mitgliedstaaten zu beurteilen, ob und welche besonderen Bedürfnisse ein Antragsteller bei der Aufnahme hat. Diesen Bedürfnissen ist während des gesamten Asylverfahrens Rechnung zu tragen. Dies muss von den für die Unterbringung zuständigen Landesbehörden sicher gestellt werden.

[Unentgeltliche Erteilung von rechts- und verfahrenstechnischen Auskünften im Verfahren beim Bundesamt

Gemäß Art. 19 Abs. 1 VRL haben die Mitgliedstaaten in den erstinstanzlichen behördlichen Verfahren zu gewährleisten, dass den Antragstellern auf Antrag unentgeltlich rechts- und verfahrenstechnische Auskünfte erteilt werden. Umfasst sein sollen zumindest Auskünfte zum Verfahren unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Antragstellers/der Antragstellerin sowie Auskünfte über die Gründe einer ablehnenden Entscheidung und die Erläuterung, wie die Entscheidung angefochten werden kann. Sinn und Zweck dieser Verpflichtungen ist, den Antragstellern unter anderem dazu zu verhelfen, das Verfahren besser zu verstehen, und sie somit dabei zu unterstützen, den ihnen obliegenden Pflichten nachzukommen.

Für UM gibt Art. 25 Abs. 4 VRL einen Anspruch auf Erteilung unentgeltlicher rechts- und verfahrenstechnischer Auskünfte über das Asylverfahren beim Bundesamt hinaus auch bei Rücknahme- und Widerrufsverfahren.

Die Auskunftserteilung kann nach Art. 21 Abs. 1 VRL durch Nichtregierungsorganisationen, Fachkräfte von Behörden oder spezialisierte staatliche Stellen erfolgen. In Abstimmung mit dem BMI übernehmen Mitarbeiter des Bundesamtes diese Aufgabe. Es handelt sich nicht um eine Rechtsberatung oder eine vorweggenommene Anhörung. Eine neutrale, vertrauliche Auskunftserteilung bedeutet, dass der Auskunftserteilende gewonnene Erkenntnisse und Informationen nicht an den zuständigen Entscheider oder zur Akte gibt. Ebenso nehmen Mitarbeiter keine Einschätzungen der Erfolgsaussichten des Asylantrags oder des Rechtsbehelfs vor. Soweit Asylsuchende im Rahmen der Auskunftserteilung Informationen in das Asylverfahren einbringen möchten, sind sie auf den zuständigen Bearbeiter des Bundesamtes zu verweisen.

Seit dem 01.02.2015 wird die Auskunftserteilung durch ein Pilotprojekt in der Außenstelle Bielefeld erprobt. Hierfür sind zwei Mitarbeiter des Bundesamtes eingesetzt. Die Auskunftserteilung wird ab dem 01.08.2015 flächendeckend erfolgen. Die Einzelheiten ergeben sich aus dem von Referat 410 erstellten Konzept (Anlage 2).

[§ 30 Offensichtlich unbegründete Asylanträge

Die Vorgaben des Art. 31 Abs. 8 VRL, nach denen gemäß Art. 32 Abs. 2 VRL ein unbegründeter Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden kann, dienen auch dem Schutz der Interessen des Antragstellers. Daher müssen diese Vorgaben ab dem 20.07.2015 beachtet werden. Eine Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet nach § 30 Abs. 1 und 2 AsylVfG ist nur möglich, wenn auch die Voraussetzungen für die Zuerkennung von subsidiärem Schutz offensichtlich nicht vorliegen.

Bei § 30 Abs. 3 AsylVfG ergeben sich keine Änderungen. Zwar entspricht die Liste der Tatbestandsvoraussetzungen in Art. 23 Abs. 3 VRL 2005 nicht genau dem Art. 31 Abs. 8 VRL, jedoch sind die Fallgestaltungen aus § 30 Abs. 3 AsylVfG auch hier erfasst.

Art. 25 Abs. 6 VRL schränkt in Verbindung mit Art. 31 Abs. 8 und Art. 32 Abs. 2 VRL die Möglichkeiten ein, Asylanträge von unbegleiteten Minderjährigen als offensichtlich unbegründet abzulehnen. Bei UM sind o.u.-Entscheidungen nur noch möglich, wenn sie aus einem sicherem HKL kommen oder wenn die Voraussetzungen des § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG vorliegen.

Ablehnungen als offensichtlich unbegründet nach § 30 Abs. 1 bis 3 und 4, 2. Alternative sind bei UM nicht möglich.

[§ 31 Entscheidung des Bundesamtes über Asylanträge

Erfolgt keine materielle Prüfung, weil das Konzept des sicheren Drittstaats angewendet wird, händigen die Mitgliedstaaten dem Antragsteller nach Art. 38 Abs. 3 b) VRL ein Dokument aus, in dem die Behörden des Drittstaats in der Sprache dieses Staates davon unterrichtet werden, dass der Antrag nicht in der Sache geprüft wurde. Sichere Drittstaaten in diesem Sinn sind Norwegen und die Schweiz, die entsprechenden Dokumente sind in MARiS verfügbar. Die EU-Mitgliedstaaten sind keine Drittstaaten im Sinne der Richtlinien. Hat ein anderer Mitgliedstaat bereits internationalen Schutz gewährt, ist eine Unterrichtung nicht erforderlich.

Die Anhörung von UM hat nach Art. 25 Abs. 3 a) VRL durch einen Sonderbeauftragten zu erfolgen. Um dies nachvollziehbar zu machen, ist im Anhörungsprotokoll zu dokumentieren, dass die Anhörung durch einen Sonderbeauftragten durchgeführt worden ist. Auch die Entscheidung über einen Antrag eines UM ist nach Art. 25 Abs. 3 b) VRL von einem Bediensteten vorzubereiten, der mit den besonderen Bedürfnissen Minderjähriger vertraut ist.

Die Entscheidung bei Familienangehörigen kann gemäß Art. 11 Abs. 3 VRL nicht in einem Bescheid ergehen, wenn dies die Offenlegung bestimmter Umstände eines Ausländers zur Folge hätte, durch die dessen Interessen gefährdet werden könnten, insbesondere in Fällen, in denen es um Verfolgung wegen der Geschlechtszugehörigkeit, der sexuellen Ausrichtung, der Geschlechtsidentität oder des Alters geht. In derartigen Fällen muss für den betroffenen Ausländer ein gesonderter Bescheid erlassen und zugestellt werden.

[§ 71 Folgeantrag

Wird kein weiteres Asylverfahren durchgeführt, so können die Mitgliedstaaten nach Art. 41 Abs. 1 VRL Ausnahmen vom Recht auf Verbleib im Hoheitsgebiet machen, wenn

1. der Ausländer den Folgeantrag nur zur Verzögerung oder Behinderung der Durchsetzung einer Entscheidung gestellt hat, die zu seiner unverzüglichen Abschiebung aus D führen würde, oder
2. der Ausländer nach einer bestandskräftigen Entscheidung, einen ersten Folgeantrag als unzulässig zu betrachten, oder nach einer bestandskräftigen Entscheidung, einen ersten Folgeantrag als unbegründet abzulehnen, in D einen weiteren Folgeantrag stellt.

Nach der geltenden Regelung in § 71 Abs. 5 AsylVfG endet das Recht auf Verbleib im Hoheitsgebiet grundsätzlich mit der Entscheidung des Bundesamtes, kein weiteres Verfahren durchzuführen. Diese Linie kann nur noch gelten, wenn eine der beiden genannten Ausnahmen vom Recht auf Verbleib vorliegt. In den anderen Fällen muss mit dem Bescheid, mit dem die Durchführung eines weiteren Asylverfahrens abgelehnt wird, eine erneute Abschiebungsandrohung erlassen werden.

[§ 72 Erlöschen

Nach Art. 44 VRL stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass eine Prüfung zur Aberkennung des internationalen Schutzes einer bestimmten Person eingeleitet werden kann, wenn neue Elemente oder Erkenntnisse zutage treten, die darauf hindeuten, dass Gründe für eine Überprüfung der Berechtigung ihres internationalen Schutzes bestehen. Für diese Prüfung enthält Art. 45 VRL Verfahrensvorschriften. Ein solches Verfahren ist nach Abs. 5 nicht erforderlich, wenn die Person eindeutig auf den internationalen Schutz verzichtet oder sie die Staatsangehörigkeit des Mitgliedstaates erwirbt. Die Erlöschensregelung des § 72 Abs. 1 AsylVfG gilt also nur noch in Ziffer 3, soweit hier die deutsche Staatsangehörigkeit erworben wird, und in Ziffer 4, dem Verzicht. Ansonsten kann der Schutzstatus nur noch in einem Aberkennungsverfahren aufgehoben werden, es ist also ein Widerrufsverfahren durchzuführen.

Soweit bisher die Ausländerbehörden das Erlöschen festgestellt haben, müssen sie jetzt das Bundesamt über vorliegende Erkenntnisse informieren. Hier ist über die Einleitung eines Widerrufsverfahrens zu entscheiden.