



## Richterliche Analyse

Inhaftnahme von  
Personen, die  
internationalen Schutz  
beantragen, im Rahmen  
des Gemeinsamen  
Europäischen Asylsystems



*EASO Professional Development Series  
for members of courts and tribunals*

**In Zusammenarbeit mit Mitgliedern der Gerichte hat das EASO Fortbildungsunterlagen zu folgenden Themen erstellt:**

- Einführung in das gemeinsame europäische Asylsystem für Gerichte;
- Voraussetzungen für die Zuerkennung internationalen Schutzes (Richtlinie 2011/95/EU);
- Asylverfahren und der Grundsatz der Nichtzurückweisung;
- Beweiswürdigung und Glaubhaftigkeitsprüfung im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems;
- Artikel 15 Buchstabe c der Anerkennungsrichtlinie (2011/95/EU);
- Ausschluss: Artikel 12 und Artikel 17 der Anerkennungsrichtlinie (Richtlinie 2011/95/EU);
- Beendigung des internationalen Schutzes: Artikel 11, 14, 16 und 19 der Anerkennungsrichtlinie (Richtlinie 2011/95/EU);
- Herkunftsländerinformationen;
- Inhaftnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.

Die Fortbildungsreihe umfasst richterliche Analysen, einen Leitfaden für Seminarleiter und Übersichten über die Rechtsprechung zu jedem der behandelten Themen mit Ausnahme der Publikation zu Herkunftsländerinformationen, die neben einem richterlichen Praxisleitfaden eine Übersicht über die Rechtsprechung aufweist. Alle Unterlagen werden auf Englisch erstellt. Nähere Informationen über die Publikationen und darüber, welche Sprachversionen vorliegen, finden sich unter <https://www.easo.europa.eu/courts-and-tribunals>.



## **Richterliche Analyse**

Inhaftnahme von Personen,  
die internationalen Schutz  
beantragen, im Rahmen  
des Gemeinsamen  
Europäischen Asylsystems

***EASO-Publikationen zur Fortbildung  
der Mitglieder der Gerichte***

Manuskript abgeschlossen im Januar 2019.

Weder das EASO noch Personen, die in dessen Namen handeln, sind für die Verwendung der nachstehenden Informationen verantwortlich.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2019

Print ISBN 978-92-9476-470-6 doi:10.2847/76184 BZ-04-18-656-DE-C  
PDF ISBN 978-92-9476-475-1 doi:10.2847/306296 BZ-04-18-656-DE-N

Titelillustration: © baldyrgan/Shutterstock.com

© Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), 2019

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Für die Verwendung oder den Nachdruck von Fotos oder anderen Materialien, die nicht unter das Urheberrecht des EASO fallen, ist eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

## Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen

Das EASO ist eine Agentur der Europäischen Union, die eine zentrale Funktion bei der praktischen Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) wahrnimmt. Es wurde errichtet, um die praktische Zusammenarbeit in Asylangelegenheiten zu intensivieren und die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer europäischen und internationalen Verpflichtungen zum Schutz von Menschen in Not zu unterstützen.

In Artikel 6 der EASO-Gründungsverordnung<sup>(1)</sup> (nachstehend „die Verordnung“) heißt es, dass die Agentur Schulungen für die Mitglieder der Justizbehörden in den Mitgliedstaaten einrichtet und das Schulungsangebot fortentwickelt. Zu diesem Zweck nutzt das EASO das Fachwissen akademischer Einrichtungen und anderer einschlägiger Organisationen und berücksichtigt dabei die in diesem Bereich bestehende Kooperation der Union unter uneingeschränkter Achtung der Unabhängigkeit der nationalen Gerichtsbarkeit.

---

<sup>(1)</sup> *Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (ABl. L 132 vom 29.5.2010, S. 11)*

## Mitwirkende

Diese Analyse wurde von einer Arbeitsgruppe verfasst, die aus den Richtern **Aikaterini Koutsopoulou** (Griechenland, Ko-Koordinator der Arbeitsgruppe) und **Julian Phillips** (Vereinigtes Königreich, Ko-Koordinator der Arbeitsgruppe), **Judith Putzer** (Österreich), **Dobroslav Rukov** (Bulgarien), **Marie-Cécile Moulin-Zys** (Frankreich), **Ulrich Drews** (Deutschland), **Jure Likar** (Slowenien) und der juristischen Gerichtsmitarbeiterin **Lenka Horáková** (Tschechische Republik) sowie **Samuel Boutruche**, Legal Officer (Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, UNHCR), besteht.

Gemäß der in Anhang C, Seite 70, beschriebenen Methodik wurden die Teilnehmer zu diesem Zweck vom EASO eingeladen. Die Auswahl der Mitglieder der Arbeitsgruppe erfolgte nach der zwischen dem EASO und den Mitgliedern des EASO-Netztes von Mitgliedern von Gerichten vereinbarten Regelung. Die Arbeitsgruppe kam zu vier Sitzungen im März, April, Juni und Oktober 2018 in Malta zusammen. Anmerkungen zu einem Diskussionsentwurf gingen von einzelnen Mitgliedern des EASO-Netztes von Mitgliedern von Gerichten ein, nämlich von den Richtern **Ildiko Figula** (Ungarn), **Ana Celeste Carvalho** (Portugal) und **Bostjan Zalar** (Slowenien). Anmerkungen gingen ferner ein von Mitgliedern des EASO-Beirats, nämlich von der Abteilung Asyl des Dänischen Flüchtlingsrates, der niederländischen Zentralbehörde für die Aufnahme von Asylbewerbern, dem Europäischen Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen, der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, dem Ungarischen Helsinki-Komitee (HHC), dem polnischen Ministerium für Inneres und Verwaltung und der Association SPReNE (Vereinigung zum Schutz der Kinder). Im Einklang mit der Gründungsverordnung des EASO wurde der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen zur Äußerung aufgefordert, der daraufhin Anmerkungen zum Entwurf der richterlichen Analyse vorlegte.

Anmerkungen zum Entwurf legten in eigenem Namen auch die **Richter Lars Bay Larsen, Irmantas Jarukaitis** und **Yann Laurans** vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) vor. Die Arbeitsgruppe stützte sich bei ihren Vorbereitungen auf die Stellungnahme des European Law Institute mit dem Titel *Detention of Asylum Seekers and Irregular Migrants and the Rule of Law: Checklists and European Standards*<sup>(2)</sup>.

Die vorliegende richterliche Analyse wird regelmäßig auf der Grundlage der in Anhang C, Seite 78, dargestellten Methodik auf den neuesten Stand gebracht.

---

<sup>(2)</sup> European Law Institute, *Detention of Asylum Seekers and Irregular Migrants and the Rule of Law: Checklists and European Standards*, 2017.

# Vorwort

Mit dieser richterlichen Analyse soll Gerichten, die mit Fragen der Inhaftnahme im Zusammenhang mit Fällen internationalen Schutzes befasst sind, ein hilfreiches Instrument für ein besseres Verständnis der sich ergebenden Fragen nach Maßgabe des GEAS und des EU-Rechts im Allgemeinen an die Hand gegeben werden. Es ist festzustellen, dass nicht alle Mitgliedstaaten die einschlägigen Richtlinien umgesetzt haben. Ferner wird festgestellt, dass Fragen der Inhaftnahme von den Mitgliedstaaten auf verschiedenste Weise behandelt werden. So werden beispielsweise in einigen Mitgliedstaaten sämtliche Fragen der Inhaftnahme von Strafgerichten entschieden, selbst wenn die Haft von einer Verwaltungsbehörde angeordnet wurde.

Die richterliche Analyse ist in erster Linie für die Mitglieder der Gerichte der EU-Mitgliedstaaten bestimmt, die sich mit Rechtsbehelfsverfahren befassen oder Entscheidungen über Anträge auf internationalen Schutz überprüfen. Es wird vorausgesetzt, dass der Leser in groben Zügen mit der Struktur der Rechtsvorschriften über internationalen Schutz im Sinne des GEAS vertraut ist. Ferner wird vorausgesetzt, dass der Leser mit den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Verfahren im Bereich des internationalen Schutzes und der Inhaftnahme des Mitgliedstaats vertraut ist, in dem er seine Tätigkeit ausübt. Diese Analyse soll jedoch sowohl für Leser von Nutzen sein, die kaum oder keine Erfahrung mit Entscheidungen in diesem Bereich haben, als auch für Richter, die über einschlägige Erfahrung verfügen oder auf diesen Bereich spezialisiert sind.

Die richterliche Analyse wird durch einen Anhang ergänzt, in dem einschlägiges Quellenmaterial und ein Entscheidungsbaum aufgeführt werden, der als Kurzanleitung für die Behandlung von Fragen im Zusammenhang mit der Inhaftnahme dienen soll. Sie wird zudem durch eine Zusammenstellung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ergänzt, auf die im Hauptteil der Analyse Bezug genommen wird. Diese Zusammenstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit – und kann dies auch nicht. Es wird dem Leser empfohlen, bei der Prüfung konkreter Fragestellungen stets nach den jeweils aktuellen einschlägigen Materialien zu suchen.

Ziel der richterlichen Analyse ist es, den aktuellen Stand der Rechtsvorschriften über die Inhaftnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, in verständlicher, leserlicher und nutzerfreundlicher Form darzustellen. Es handelt sich jedoch um einen Rechtsbereich, der einem raschen Wandel unterliegt. Mithin wird diese Analyse, wie alle anderen richterlichen Analysen der EASO-Reihe, regelmäßig aktualisiert werden.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	8
<b>Schlüsselfragen</b> .....	10
<b>1. Inhaftnahme: Überblick über den Rechtsrahmen für diese richterliche Analyse</b> .....	11
1.1 Charta der Grundrechte der Europäischen Union .....	12
1.2 Europäische Menschenrechtskonvention .....	13
1.3 Richtlinie über die Aufnahmebedingungen (ABR) (Neufassung) .....	14
1.4 Dublin-III-Verordnung .....	15
1.5 Rückführungsrichtlinie .....	15
1.6 Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung) .....	16
1.7 Genfer Flüchtlingskonvention .....	16
1.8 Weitere einschlägige Quellen .....	17
<b>2. Wer ist eine Person, die internationalen Schutz beantragt?</b> .....	18
2.1 Wann erlangt man die Eigenschaft einer Person, die internationalen Schutz beantragt? .....	18
2.2 Wann verliert eine Person, die internationalen Schutz beantragt, die Eigenschaft als Antragsteller? .....	22
<b>3. Wie ist Inhaftnahme oder Haft im Rahmen des GEAS zu verstehen, und in welchem Verhältnis stehen diese Begriffe zu anderen Einschränkungen der Freiheit?</b> .....	24
<b>4. Haftgründe: In welchen Fällen können Personen, die internationalen Schutz beantragen, in Haft genommen werden?</b> .....	26
<b>5. Alternativen zur Inhaftnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen</b> .....	35
5.1 Rechtsvorschriften .....	35
5.2 Alternativen zur Haft – allgemeine Grundsätze .....	36
5.3 Alternativen zur Haft – Liste der Maßnahmen .....	38
<b>6. Haftdauer</b> .....	41
6.1 Dauer der Inhaftnahme .....	41
6.2 Haftdauer nach Maßgabe der ABR (Neufassung) bei einzelnen Haftgründen ....	42
6.3 Verlängerung der Inhaftnahme .....	43
6.4 Dauer der Haft nach der Dublin-III-Verordnung .....	43
<b>7. Weitere Garantien für in Haft befindliche Personen, die internationalen Schutz beantragt haben</b> .....	46
7.1 Erfordernis der gebotenen Sorgfalt .....	46
7.2 Erfordernis einer schriftlichen Haftanordnung .....	46
7.3 Aspekte des Rechts auf gerichtliche Überprüfung .....	47
7.4 Recht auf unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung .....	49
7.5 Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf .....	50
7.6 Möglichkeit der Kontaktaufnahme mit dem UNHCR .....	51

<b>8. Haftbedingungen</b> .....	52
8.1 Spezielle Hafteinrichtungen .....	52
8.2 Spezielle Anforderungen .....	53
8.2.1 Überbelegung, Lüftung, Möglichkeit des Aufenthalts an der frischen Luft, Qualität der Heizung, Hygienevorschriften .....	53
8.2.2 Medizinische Versorgung .....	54
8.2.3 Familien .....	55
8.2.4 Minderjährige .....	55
8.2.5 Unbegleitete Minderjährige .....	57
8.2.6 Weitere schutzbedürftige Personen .....	57
8.2.7 Recht auf Kommunikation und Information während der Haft .....	58
<b>9. Beweislast / Beweismaßstab</b> .....	59
<b>Anhang A – Ausgewählte einschlägige internationale Bestimmungen</b> .....	60
Charta der Grundrechte der Europäischen Union .....	60
Europäische Menschenrechtskonvention .....	60
Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge .....	62
Allgemeine Erklärung der Menschenrechte .....	63
Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes .....	63
Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU) .....	64
Richtlinie über Aufnahmebedingungen (2013/33/EU) .....	67
Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-III-Verordnung) .....	73
Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG .....	75
<b>Anhang B – Entscheidungsbaum</b> .....	76
<b>Anhang C – Methodik</b> .....	78
<b>Anhang D – Literaturlauswahl</b> .....	86

## Abkürzungsverzeichnis

ABR (Neufassung)	Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung)
AEAJ	Association of European Administrative Judges (Vereinigung der europäischen Verwaltungsrichter)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AR	Richtlinie des Rates 2004/83/EG vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes
AR (Neufassung)	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)
AVR	Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft
AVR (Neufassung)	Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung)
Dublin-III-Verordnung	Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung)
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

EU	Europäische Union
EU-Charta	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
Genfer Flüchtlingskonvention	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (1951) in der durch sein Protokoll (1967) geänderten Fassung
PDS	European Asylum Support Office Professional Development Series for members of courts and tribunals (Reihe des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen für die berufliche Fortbildung für Mitglieder von Gerichten)
Rückführungsrichtlinie	Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen

## Schlüsselfragen

Die vorliegende richterliche Analyse sucht nach Antworten auf die folgenden Schlüsselfragen:

1. Was sind die wichtigsten Quellen des EU-Primär- und Sekundärrechts in Bezug auf die Inhaftnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen?
2. Wer ist eine Person, die internationalen Schutz beantragt?
3. Aus welchen Gründen und für welchen Zeitraum kann ein solcher Antragsteller in Haft genommen werden?
4. Welche Alternativen zur Haft gibt es und wann kommen sie zur Anwendung?
5. Welche konkreten Garantien gibt es insbesondere für Kinder und andere schutzbedürftige Antragsteller?

# 1. Inhaftnahme: Überblick über den Rechtsrahmen für diese richterliche Analyse

**Ziel:** In diesem Abschnitt sollen die EU-Rechtsinstrumente dargestellt werden, die Bestandteil des GEAS oder für das GEAS relevant sind und Bestimmungen über die Inhaftnahme von Personen beinhalten, die internationalen Schutz beantragen.

**Siehe EASO-Unterlage:**

*Richterliche Analyse – Einführung in das gemeinsame europäische Asylsystem für Gerichte*

Die Inhaftnahme ist in folgenden Rechtsinstrumenten des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) geregelt: Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung) (AVR (Neufassung)), Richtlinie über die Aufnahmebedingungen (Neufassung) (ABR (Neufassung)) und Dublin-III-Verordnung. Ein weiteres wichtiges EU-Rechtsinstrument, das nicht Bestandteil des GEAS ist, ist die Rückführungsrichtlinie. Im Gegensatz zu den vorherigen EU-Rechtsinstrumenten regeln die EU-Rechtsvorschriften nunmehr die Inhaftnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, im Einzelnen, harmonisieren die Gründe, aus denen einer Person, die internationalen Schutz beantragt, die Freiheit entzogen werden kann, und gewähren einen weitergehenden Schutz des Rechts einer Person, die internationalen Schutz beantragt, auf Freiheit<sup>(1)</sup>. Dabei sind die allgemeinen Grundsätze Verhältnismäßigkeit, Rechtmäßigkeit, Willkürverbot, Nichtdiskriminierung und Treu und Glauben sowie die einschlägigen Rechtsquellen dem Anhang A zu entnehmen. Ebenso müssen die nationalen Gerichte die allgemeinen, von der EU-Rechtsprechung entwickelten Grundsätze des EU-Rechts wie loyale Zusammenarbeit, Effektivität und Äquivalenz als Instrumente für die Auslegung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften heranziehen. Dies ist umso bedeutsamer, wenn das EU-Recht einen stärkeren Schutz bietet.

Durch die Prüfung und Auslegung der verschiedenen Rechtsinstrumente durch den EuGH und den EGMR hat sich eine umfangreiche und sich fortentwickelnde Rechtsprechung herausgebildet. Die vorliegende richterliche Analyse nimmt erforderlichenfalls Bezug auf diese Rechtsprechung; die einzelnen in der Analyse behandelten Fälle werden in der Zusammenstellung der Rechtsprechung zusammenfassend dargestellt. Die nationalen Gerichte der Mitgliedstaaten werden ebenfalls eine Rechtsprechung entwickelt haben, die im jeweiligen Mitgliedstaat anwendbar ist. Diese Analyse soll keine individuelle oder vergleichende Prüfung der nationalen Rechtsprechung leisten. Ebenso wenig soll diese Analyse – soweit die Mitgliedstaaten die Vorschriften der EU-Instrumente in ihr einzelstaatliches Recht übernommen haben – eine individuelle oder vergleichende Bewertung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften leisten.

<sup>(1)</sup> Schlussanträge des Generalanwalts Saugmandsgaard Øe vom 10. November 2016, *Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie/Salah Al Chodor u. a.*, C-528/15, Rn. 48 und 52.

## 1.1 Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Charta) zum Bestandteil des Primärrechts der Europäischen Union<sup>(2)</sup>. Ihre Bestimmungen gelten unmittelbar und haben Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten. Als EU-Primärrecht dient die EU-Charta als Leitprinzip für die Auslegung der Sekundärrechtsakte. Ebenso enthalten die Sekundärrechtsakte eine Reihe von Bezugnahmen auf die Bestimmungen der EU-Charta<sup>(3)</sup>. Nach Artikel 51 gilt die EU-Charta nur im Anwendungsbereich des EU-Rechts<sup>(4)</sup>. Dies bedeutet, dass die Bestimmungen nicht nur für die Einrichtungen der EU verbindlich sind, sondern auch für die Mitgliedstaaten, wenn sie EU-Recht anwenden. Die in der Charta verankerten Grundrechte sind zu wahren, wenn nationale Rechtsvorschriften unter EU-Recht fallen. Der EuGH verweist auf Bestimmungen der Charta in seinen Urteilen, die die Auslegung von EU-Sekundärrecht betreffen. Nach der ständigen Rechtsprechung ist ein nationales Gericht, das Bestimmungen des EU-Rechts anwenden muss, verpflichtet, diese Bestimmungen in vollem Umfang anzuwenden und erforderlichenfalls etwaige entgegenstehende Bestimmungen nationalen Rechts unangewendet zu lassen.

Die EU-Charta ist in Verbindung mit der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) zu sehen. Nach Artikel 52 Absatz 3 haben solche in der EU-Charta verankerten Rechte, die Rechten nach der EMRK entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der Europäischen Menschenrechtskonvention verliehen wird. Daher ist die EMRK (und die Rechtsprechung des EGMR) im Kontext der EU-Charta relevant. Es ist jedoch möglich, dass das Recht der EU einen umfassenderen Schutz bietet.

Artikel 6 (Recht auf Freiheit und Sicherheit) hat folgenden Wortlaut: „Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit.“ Bislang waren Bezugnahmen auf Artikel 6 in der Rechtsprechung des EuGH betreffend die Inhaftnahme im Asylkontext eher selten, wenngleich sich nunmehr einige feststellen lassen. In Artikel 18 (Asylrecht) wird eine „verfassungsmäßige“ Bezugnahme auf die Genfer Flüchtlingskonvention festgeschrieben. Weitere wichtige Artikel im Zusammenhang mit der Inhaftnahme sind Anhang A zu entnehmen.

Die EU-Charta gilt verbindlich und hat denselben Rang wie der Vertrag über die Europäische Union (EUV) und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>(5)</sup>. Die EU-Charta beruht auf der EMRK, weiteren internationalen Menschenrechtsabkommen, den einzelstaatlichen Verfassungstraditionen und dem Recht auf Freizügigkeit.

Die folgenden Artikel der EU-Charta sind für das EU-Asylrecht maßgeblich und haben die gleiche Bedeutung und Tragweite wie die entsprechenden Artikel der EMRK: Artikel 2 EU-Charta, entsprechend Artikel 2 EMRK (Recht auf Leben), sowie Artikel 4 EU-Charta, entsprechend Artikel 3 EMRK (Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung).

<sup>(2)</sup> Siehe Artikel 6 EUV: „[...] die Charta [...] und die Verträge sind rechtlich gleichrangig“.

<sup>(3)</sup> Siehe z. B. Richtlinie über die Aufnahmebedingungen; Erwägungsgrund 35 sieht vor, dass die Richtlinie die uneingeschränkte Wahrung der Menschenwürde gewährleistet und die Anwendung der Artikel 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 und 47 der Charta fördert und entsprechend umgesetzt werden muss; siehe ferner Erwägungsgrund 24 der Rückführungsrichtlinie.

<sup>(4)</sup> Europäischer Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECRE), *An examination of the Reception Conditions Directive and its recast in light of Article 41 and 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Dezember 2013.

<sup>(5)</sup> Artikel 6 EUV.

Die EU-Charta enthält darüber hinaus für das Asylrecht maßgebliche Artikel, die die gleiche Bedeutung wie die entsprechenden Artikel der EMRK haben, deren Tragweite jedoch umfassender ist: Artikel 47 Unterabsätze 2 und 3 der EU-Charta (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht) entsprechen Artikel 6 Absatz 1 und Artikel 13 EMRK, doch deren Beschränkung auf zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen sowie strafrechtliche Anklagen gilt nicht in Bezug auf die Umsetzung des EU-Rechts<sup>(6)</sup>. Die Anwendung der EU-Charta kann nur unter den in Artikel 52 Absatz 1 der EU-Charta vorgesehenen strengen Bedingungen eingeschränkt werden. Die Einschränkung der Grundrechte muss gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten.

In Artikel 47 der EU-Charta wurde das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht verankert:

- Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.
- Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen.
- Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, wird Prozesskostenhilfe bewilligt, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten.

Dabei wird vornehmlich sowohl auf Zivil- und Strafsachen als auch auf verwaltungsrechtliche Streitigkeiten abgestellt<sup>(7)</sup>.

Die in Artikel 24 der EU-Charta verankerten Rechte des Kindes müssen beim Umgang mit Minderjährigen stets berücksichtigt werden<sup>(8)</sup>.

## 1.2 Europäische Menschenrechtskonvention

Artikel 1 (Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte) legt den Anwendungsbereich der EMRK fest: „Die Hohen Vertragsparteien sichern allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in Abschnitt I bestimmten Rechte und Freiheiten zu.“ Die EMRK gilt daher nicht nur im Hoheitsgebiet eines vertragsschließenden Staates, sondern kann auch an der Grenze oder außerhalb des Hoheitsgebiets dieses Staates zur Anwendung kommen, soweit der Staat dort seine Hoheitsgewalt ausübt (z. B. in den Botschaften des Staates)<sup>(9)</sup>. Nach Auffassung des EGMR stellt der Begriff der Hoheitsgewalt nicht allein auf das Hoheitsgebiet ab, sondern umfasst auch Situationen, in denen die Behörden die tatsächliche Kontrolle über ein Gebiet

<sup>(6)</sup> Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (2007/C 303/02), Artikel 52.

<sup>(7)</sup> EuGH, Urteil vom 23. April 1986, *Parti écologiste „Les Verts“/Europäisches Parlament*, C-294/83. Siehe ferner Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (2007/C 303/02), Artikel 47.

<sup>(8)</sup> Siehe ferner *EASO Practical Guide on age assessment*, 2018.

<sup>(9)</sup> EGMR, Urteil vom 7. Juli 2011, Große Kammer, *Al-Skeini u. a./Vereinigtes Königreich*, Beschwerde Nr. 55721/07; EGMR, Urteil vom 29. März 2010, Große Kammer, *Medvedyev u. a./Frankreich*, Beschwerde Nr. 3394/03.

ausüben oder wenn zumindest die Person *de jure* oder *de facto* der Kontrolle der Behörden unterliegt<sup>(10)</sup>.

Nach Maßgabe von Artikel 5 sind Eingriffe in das Recht auf persönliche Freiheit nur aus einer Reihe von Gründen zulässig, die in fünf Absätzen abschließend aufgeführt werden. Artikel 5 enthält ferner Garantien für Personen, denen die Freiheit entzogen wurde. Artikel 5 gestattet die Freiheitsentziehung in Einwanderungsverfahren (darunter auch bei Personen, die internationalen Schutz beantragen) nur zur Verhinderung der unerlaubten Einreise (erste Möglichkeit) oder im Rahmen von Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren (zweite Möglichkeit). Der EGMR<sup>(11)</sup> hat entschieden, dass eine Inhaftierung nur rechtmäßig ist, wenn sie eine dieser beiden Möglichkeiten zum Gegenstand hat und mit den spezifischen Zwecken von Artikel 5 vereinbar ist und eng mit ihnen im Zusammenhang steht.

Neben dem Recht auf Freiheit zählen zu den maßgeblichen Rechten bei Inhaftnahme z. B. das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 8) und das Verbot der Misshandlung (Artikel 3) im Zusammenhang mit den Haftbedingungen und mit Fällen, in denen die Inhaftnahme durch keinen Grund gerechtfertigt ist<sup>(12)</sup>.

### 1.3 Richtlinie über die Aufnahmebedingungen (ABR) (Neufassung)

Die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen von 2003 enthielt nur wenige Aussagen zur Inhaftnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen. Sie gestattete vage, „aus rechtlichen Gründen oder aus Gründen der öffentlichen Ordnung“ den (damals sogenannten) Asylbewerbern einen bestimmten Ort zuzuweisen<sup>(13)</sup>. In der Neufassung der Richtlinie ist jedoch ein umfassender Katalog von Vorschriften über die Inhaftnahme enthalten. Die Inhaftnahme ist ausschließlich aus sechs Gründen zulässig<sup>(14)</sup>. Die Haftgründe müssen ebenso wie die Bestimmungen für Alternativen zur Inhaftnahme „im einzelstaatlichen Recht geregelt“ werden.

Eine Person, die internationalen Schutz beantragt, darf nur „in Fällen, in denen es erforderlich ist, [...] auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung“ und wenn „weniger einschneidende Maßnahmen“ nicht ausreichen, in Haft genommen werden<sup>(15)</sup>. Die Richtlinie, die nunmehr Bestandteil des EU-Rechts im Asylbereich ist, sieht ausdrücklich „Garantien für in Haft befindliche Antragsteller“ vor und legt „Haftbedingungen“ sowie spezifische Bestimmungen über die „Inhaftnahme von schutzbedürftigen Personen und von Antragstellern mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme“ fest.

In seinem Urteil in der Rechtssache *J. N.* äußerte sich der EuGH erstmals zur Auslegung der Bestimmungen der ABR (Neufassung) über die Inhaftnahme. Das Urteil beschränkte sich nicht

<sup>(10)</sup> EGMR, Große Kammer, Urteil vom 23. Februar 2012, *Hirsi Jamaa u. a./Italien*, Beschwerde Nr. 27765/09, Rn. 80, 81.

<sup>(11)</sup> Zwar ist die einschlägige Rechtsprechung im engeren Sinne lediglich für den bzw. die am Gerichtsverfahren beteiligten Staat bzw. Staaten verbindlich, sie bietet jedoch eine für alle Mitgliedstaaten relevante Auslegung.

<sup>(12)</sup> EGMR, Urteil vom 5. April 2011, *Rahimi/Griechenland*, Beschwerde Nr. 8687/08; EGMR, Urteil vom 12. Oktober 2006, *Mubilanzila Mayeka und Kaniki Mitunga/Belgien*, Beschwerde Nr. 13178/03.

<sup>(13)</sup> Siehe Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 2003/9/EG.

<sup>(14)</sup> Artikel 8 Absatz 3 der ABR (Neufassung).

<sup>(15)</sup> Artikel 8 Absatz 2 ABR (Neufassung) – Erfordernis der Verhältnismäßigkeit.

nur auf den Haftgrund der öffentlichen und nationalen Sicherheit, sondern beleuchtete auch die anderen fünf Gründe, insbesondere mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und des Ausnahmecharakters der Inhaftnahme von Asylbewerbern<sup>(16)</sup>. Der Gerichtshof stützte sich ferner bei der Auslegung der Bestimmungen des Sekundärrechts auf die nicht verbindlichen Menschenrechtsnormen („soft law“), namentlich auf die Begründung des der Richtlinie zugrunde liegenden Vorschlags, in dem unter anderem auf die Richtlinien des UNHCR betreffend die Haft von Asylsuchenden<sup>(17)</sup> Bezug genommen wurde. Insbesondere stellte der Gerichtshof ausdrücklich fest, dass „Haft nur verhängt werden [darf], wenn festgestellt wurde, dass sie notwendig, in Anbetracht aller Umstände angemessen und in Bezug auf einen legitimen Zweck verhältnismäßig ist“. Die Neufassung der ABR gilt für alle Personen, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, einschließlich an der Grenze, in den Hoheitsgewässern oder in den Transitzonen, internationalen Schutz beantragen<sup>(18)</sup>.

## 1.4 Dublin-III-Verordnung

In der Dublin-III-Verordnung werden die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats festgelegt, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. Sie gilt in den Mitgliedstaaten unmittelbar<sup>(19)</sup>. Das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats wird eingeleitet, sobald im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats erstmals ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt wird (Artikel 20). Die Haft wird in Artikel 28 geregelt; nach Artikel 2 Buchstabe n in Verbindung mit Artikel 28 Absatz 2 sind die Mitgliedstaaten jedoch verpflichtet, im einzelstaatlichen Recht objektive Kriterien für Gründe festzulegen, die zur Annahme Anlass geben, dass sich eine Person, die internationalen Schutz beantragt hat und gegen die ein Überstellungsverfahren läuft, diesem Verfahren durch Flucht entziehen könnte. Hinsichtlich der Haftbedingungen und der Garantien für in Haft befindliche Personen wird in der Dublin-III-Verordnung festgestellt, dass die Neufassung der ABR gilt.

## 1.5 Rückführungsrichtlinie

Die Rückführungsrichtlinie findet keine Anwendung auf Personen, die internationalen Schutz beantragen (Asylbewerber). Sie findet Anwendung auf illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhältige Drittstaatsangehörige (Erwägungsgrund 9 der Rückführungsrichtlinie). Die Ansicht des Mitgliedstaats hinsichtlich der Echtheit des Antrags sollte nicht dazu führen, dass der Antragsteller in den Anwendungsbereich der Rückführungsrichtlinie fällt. Die Rückführungsrichtlinie kann Anwendung finden auf eine Person, die internationalen Schutz beantragt hat, diese Eigenschaft jedoch verloren hat (siehe unten für welche), doch ihre Wirkungen werden bis zur Entscheidung über einen etwaigen Rechtsbehelf gegen die Ablehnung ausgesetzt<sup>(20)</sup>.

<sup>(16)</sup> EuGH, Urteil vom 15. Februar 2016, *J. N./Staatsecretariat van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU.

<sup>(17)</sup> UNHCR, *Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden und Alternativen zur Haft*, 2012.

<sup>(18)</sup> Artikel 3 ABR (Neufassung) und Artikel 9 AVR.

<sup>(19)</sup> Weitere Einzelheiten zur Dublin-III-Verordnung sind der *Richterlichen Analyse, Einführung in das gemeinsame europäische Asylsystem für Gerichte*, 2016, S. 34, und der *Richterlichen Analyse, Asylverfahren und der Grundsatz der Nichtzurückweisung*, 2018, zu entnehmen.

<sup>(20)</sup> EuGH, Urteil vom 19. Juni 2018, *Sadikou Gnandi/État belge*, C-181/16.

## 1.6 Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung)

In der Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung) (AVR (Neufassung)) werden Mindestnormen für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes festgelegt; sie gilt für alle Anträge, die im Hoheitsgebiet – einschließlich an der Grenze oder in den Transitzone – eines Mitgliedstaates gestellt werden<sup>(21)</sup>. In der AVR (Neufassung) wird klargestellt, wann man die Eigenschaft einer Person erlangt, die internationalen Schutz beantragt, und wann man diese Eigenschaft wieder verliert<sup>(22)</sup>. Die AVR (Neufassung) gewährleistet das Recht auf Zugang zum Verfahren<sup>(23)</sup> und die Berechtigung zum Verbleib im Mitgliedstaat während der Prüfung des Antrags<sup>(24)</sup>, wobei diese Vorschrift eine beschränkte „Freizügigkeit“ begründet<sup>(25)</sup>.

Folglich dürfen die Mitgliedstaaten nach Artikel 26 eine Person nicht allein deswegen in Haft nehmen, weil sie Asylbewerber ist. Ferner müssen im Falle einer Inhaftnahme die Haftgründe und Haftbedingungen sowie die verfügbaren Garantien den Vorgaben der ABR (Neufassung) entsprechen. Artikel 26 sieht keine Bezugnahme auf Artikel 11 der ABR (Neufassung) (Inhaftnahme von schutzbedürftigen Personen) vor; die beiden Richtlinien ergänzen einander jedoch.

## 1.7 Genfer Flüchtlingskonvention

Alle EU-Mitgliedstaaten sind an das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 gebunden. Artikel 78 AEUV legt das Verhältnis zwischen dem EU-Recht und der Genfer Flüchtlingskonvention fest und sieht vor, dass eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz „mit dem Genfer Abkommen [...] sowie den anderen einschlägigen Verträgen im Einklang stehen [muss]“.

Artikel 31 ist von zentraler Bedeutung für den Zweck der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, zu gewährleisten, dass Flüchtlinge wirksam Zugang zu internationalem Schutz erhalten können. In Artikel 31 wird anerkannt, dass Flüchtlinge in Ausübung ihres Rechts auf Beantragung von Asyl oftmals gezwungen sind, ohne Erlaubnis oder ohne, mit unzureichenden bzw. mit falschen oder gefälschten Papieren in ein Hoheitsgebiet zu kommen, einzureisen oder sich dort aufzuhalten. Artikel 31 soll die Rechte dieser Personen schützen.

Artikel 31 sieht vor, dass gegen Flüchtlinge keine Strafen wegen ihrer unrechtmäßigen Einreise oder ihres unrechtmäßigen Aufenthalts verhängt werden, vorausgesetzt, dass sie sich unverzüglich bei den Behörden melden und Gründe darlegen, die ihre unrechtmäßige Einreise oder ihren unrechtmäßigen Aufenthalt rechtfertigen. Das bedeutet, dass Asylbewerber nicht allein deswegen in Haft genommen werden sollten, weil sie Asyl beantragen<sup>(26)</sup>.

<sup>(21)</sup> Artikel 3 Absatz 1 AVR.

<sup>(22)</sup> Siehe Erwägungsgrund 27, Artikel 2 Buchstabe e, Artikel 3, Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 28 AVR.

<sup>(23)</sup> Artikel 6 AVR.

<sup>(24)</sup> Artikel 9 AVR.

<sup>(25)</sup> Artikel 7 ABR (Neufassung).

<sup>(26)</sup> UNHCR, [Artikel 31 des Abkommens über die Rechtsstellung von Flüchtlingen von 1951](#), 2017; EuGH, Urteil vom 17. Juli 2014, Rechtssache C-481/13, *Mohammad Ferouz Qurbani*, zeigt, dass die Mitgliedstaaten nach wie vor bestimmte Befugnisse haben, die nicht in EU-Recht umgesetzt wurden.

## 1.8 Weitere einschlägige Quellen

Es sei darauf hingewiesen, dass es weitere maßgebliche Rechtsquellen gibt (siehe die einschlägigen allgemeinen Grundsätze des EU-Rechts und eine nicht erschöpfende Liste der internationalen Menschenrechtsübereinkommen in Anhang A, wie z. B. das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen). Nicht verbindliche Rechtsnormen („soft law“) (z. B. Richtlinien des UNHCR betreffend die Haft von Asylsuchenden oder Empfehlungen des Europarats zu Asylbewerbern) sind wie bereits angemerkt ebenfalls relevant.

## 2. Wer ist eine Person, die internationalen Schutz beantragt?

**Ziel:** In diesem Teil soll eindeutig ermittelt werden, wer in Bezug auf die Pflichten und Garantien im Zusammenhang mit der Inhaftnahme als eine Person anzusehen ist, die internationalen Schutz beantragt.

**Siehe EASO-Unterlage:**

*Richterliche Analyse – Asylverfahren und der Grundsatz der Nichtzurückweisung*

Diese Frage ist wichtig, da für Personen, die internationalen Schutz beantragen, eine andere Regelung gilt (ABR (Neufassung)) als für illegale Migranten, bei denen es sich gemäß der Definition in der Rückführungsrichtlinie um Personen handelt, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten. Die vorliegende Analyse beschränkt sich auf die Inhaftnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen. Allerdings ist es durchaus denkbar, dass Personen, deren Antrag auf internationalen Schutz abgelehnt wurde, später zu illegalen Migranten werden<sup>(27)</sup>; daher wird in dieser richterlichen Analyse unten auch auf die Bestimmungen der Rückführungsrichtlinie eingegangen. Der Begriff „Person, die internationalen Schutz beantragt“ wird in dieser Analyse im Sinne der neugefassten Richtlinien verwendet, wird im Allgemeinen jedoch synonym zu „Asylbewerber“ gebraucht.

### 2.1 Wann erlangt man die Eigenschaft einer Person, die internationalen Schutz beantragt?

Es steht außer Frage, dass eine „Person, die internationalen Schutz beantragt“ eine Person bezeichnen muss, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat – unabhängig vom Zeitpunkt der Antragstellung. Es ist jedoch unter Umständen nicht so einfach, genau zu bestimmen, wann eine Person den Status eines Antragstellers erhält und ebenso, wann sie diesen Status verliert. Daher ist es von zentraler Bedeutung zu bestimmen, wann der Antrag als gestellt gilt.

Im Sinne von Artikel 2 Buchstabe b der AVR (Neufassung) bezeichnet der Ausdruck „Antrag auf internationalen Schutz“

das Ersuchen eines Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen um Schutz durch einen Mitgliedstaat, bei dem davon ausgegangen werden kann, dass er die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder die Gewährung des subsidiären Schutzstatus anstrebt, und der nicht ausdrücklich um eine andere, gesondert zu beantragende Form des Schutzes außerhalb des Anwendungsbereichs der [AR (Neufassung)] ersucht.

<sup>(27)</sup> EuGH, Urteil vom 19. Juni 2018, *Sadikou Gnandi/État Belge*, C-181/16.

Gemäß Artikel 2 Buchstabe c bezeichnet der Ausdruck „Antragsteller“

„einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, der einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, über den noch keine bestandskräftige Entscheidung ergangen ist“.

Demgemäß sind für den Akt, der die Einleitung des Asylverfahrens auslöst, keine administrativen Formalitäten zu erfüllen<sup>(28)</sup>. In Erwägungsgrund 27 der AVR (Neufassung) ist Folgendes vorgesehen:

Da Drittstaatsangehörige und Staatenlose, die ihren Wunsch bekundet haben, internationalen Schutz zu beantragen, Antragsteller darstellen, sollten sie die Pflichten erfüllen und die Rechte genießen, die in [der AVR (Neufassung) und der ABR (Neufassung)] festgelegt sind. In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten diese Personen so rasch wie möglich als Antragsteller registrieren.

Aus dem Vorstehenden kann geschlossen werden, dass „ein Ersuchen“ im Sinne der Richtlinien keinen förmlichen Antrag bezeichnet. Falls dies die Absicht gewesen sein sollte, hätte dies in den Richtlinien ausdrücklich festgestellt werden können bzw. wäre so festgestellt worden. Dies wird durch Artikel 3 der AVR (Neufassung) verstärkt. Darin wird vorgesehen: „Die Richtlinie gilt für alle Anträge auf internationalen Schutz, die im Hoheitsgebiet – einschließlich an der Grenze, in den Hoheitsgewässern oder in den Transitzonen – der Mitgliedstaaten gestellt werden [...]“.

Aus Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 28 der AVR (Neufassung) geht hervor, dass es einen Unterschied gibt zwischen „einen Antrag stellen“ und „einen förmlichen Antrag stellen“; der EuGH hat aber festgestellt, dass diese Begriffe in den verschiedenen Sprachfassungen der Dublin-III-Verordnung und der AVR (Neufassung) unterschiedlich verwendet werden. Aus der gemeinsamen Betrachtung beider Artikel ergibt sich, dass der Betreffende durch das „Stellen“ eines Antrags, nicht durch die „förmliche Antragstellung“, die Eigenschaft einer „Person, die internationalen Schutz beantragt“ erlangt<sup>(29)</sup>.

Nach Artikel 20 Absatz 1 der Dublin-III-Verordnung wird das Verfahren eingeleitet, sobald ein Antrag gestellt wird. In Artikel 20 Absatz 2 wird festgelegt, wann ein Antrag als gestellt gilt.

In der Rechtssache *Mengesteab* befand die Große Kammer des EuGH Folgendes:

Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 ist dahin auszulegen, dass ein Antrag auf internationalen Schutz als gestellt gilt, wenn der mit der Durchführung der sich aus dieser Verordnung ergebenden Verpflichtungen betrauten Behörde ein Schriftstück zugegangen ist, das von einer Behörde erstellt wurde und bescheinigt, dass ein Drittstaatsangehöriger um internationalen Schutz ersucht hat, und, gegebenenfalls, wenn ihr nur die wichtigsten in einem solchen Schriftstück enthaltenen Informationen, nicht aber das Schriftstück oder eine Kopie davon, zugegangen sind.

<sup>(28)</sup> Europäische Kommission, *Detaillierte Erläuterung des geänderten Vorschlags, Begleitdokument zum geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung gemeinsamer Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus (Neufassung)*, 1. Juni 2011, COM(2011) 319 final, Anhang, S. 3.

<sup>(29)</sup> EuGH, Urteil vom 26. Juli 2017, *Tsegezab Mengesteab/Bundesrepublik Deutschland*, C-670/16.

Der EuGH stützte seine Argumentation unter anderem auf die Tatsache, dass eine enge Auslegung des Konzepts der förmlichen Antragstellung durch die Anforderung der Einreichung eines Formblatts die Dauer der Haft nach der Dublin-Verordnung verlängern würde, da die maximale Haftdauer bis zur Unterbreitung eines Aufnahmegesuchs ab der Stellung eines Antrags berechnet wird.

In Einklang mit der Begriffsbestimmung in Artikel 2 Buchstabe b der AVR (Neufassung) lautet die Schlussfolgerung, dass ein Antrag als „gestellt“ gilt, sobald eine Person, bei der davon ausgegangen werden kann, dass sie die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder die Gewährung des subsidiären Schutzstatus anstrebt, ein Ersuchen einreicht oder den Wunsch äußert, Schutz durch einen Mitgliedstaat zu beantragen. Das EASO hat hierzu Folgendes vorgeschlagen:

Der Begriff der Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz bezieht sich auf jede Handlung, durch die gegenüber einer beliebigen Behörde in irgendeiner Weise dem Wunsch Ausdruck verliehen wird, internationalen Schutz zu erlangen. Jede Person, die ihrer Absicht, um internationalen Schutz nachzusuchen, Ausdruck verliehen hat, gilt als Antragsteller mit allen mit diesem Status verbundenen Rechten und Pflichten<sup>(30)</sup>.

Zwar steht die folgende Rechtssache nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der ursprünglichen Fassung der ABR, doch befand der EGMR in *Hirsi Jamaa u. a./Italien*, dass die Verantwortung des Mitgliedstaats unter Umständen weiterreichen kann und dass selbst wenn keine Willensäußerung vorliegt, jedoch die Absicht offensichtlich ist, der Betreffende als Person behandelt werden sollte, die internationalen Schutz beantragt hat:

[...] die Tatsache, dass die betreffenden Parteien nicht ausdrücklich um Asyl ersucht hatten, befreit Italien nicht von der Erfüllung seiner Verpflichtungen nach Artikel 3 EMRK (Rn. 133).

Der Fall betraf eine Gruppe von rund 200 Personen, die Libyen 2009 auf drei Schiffen in Richtung auf die italienische Küste verlassen hatten. Am 6. Mai 2009 wurden die drei Schiffe von Schiffen der Finanzpolizei und der Küstenwache Italiens innerhalb der in maltesische Zuständigkeit gehörigen Such- und Rettungszone abgefangen. Die auf den abgefangenen Schiffen befindlichen Personen wurden auf italienische Kriegsschiffe verbracht und nach Tripolis zurückgebracht. Die Antragsteller erklärten, dass die italienischen Behörden sie während der Fahrt nicht über ihr Ziel informiert hätten und nichts zu ihrer Identifizierung unternommen hätten. Bei der Ankunft im Hafen von Tripolis wurden die Migranten den libyschen Behörden übergeben. Die Antragsteller gaben an, dass sie der Übergabe an die libyschen Behörden widersprochen hätten, dass sie aber gezwungen worden seien, die italienischen Schiffe zu verlassen. Der italienische Innenminister erklärte auf einer Pressekonferenz am folgenden Tag, dass die Maßnahmen – das Abfangen der Schiffe auf dem offenen Meer und die Rückführung der Migranten nach Libyen – infolge des Inkrafttretens von bilateralen Abkommen mit Libyen im Februar 2009 durchgeführt worden seien und einen wichtigen Wendepunkt bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung darstellten.

A) Der EGMR ist zu dem Urteil gelangt, dass die Antragsteller für die Zwecke von Artikel 1 EMRK in die Zuständigkeit Italiens fielen. Der im italienischen Schifffahrtsgesetz verankerte Grundsatz des Völkerrechts sieht vor, dass ein Schiff auf dem offenen Meer in die ausschließliche Zuständigkeit des Landes fällt, dessen Flagge es führt.

<sup>(30)</sup> EASO und Frontex, *Praxisleitfaden: Zugang zum Asylverfahren*, 2016, S. 4.

Dementsprechend fielen die Ereignisse, die Gegenstand der angeblichen Verstöße sind, in die Zuständigkeit Italiens im Sinne von Artikel 1 EMRK.

- B) Der EGMR ist zu dem Urteil gelangt, dass es zwei Verstöße gegen Artikel 3 EMRK gegeben hat, weil die Antragsteller dem Risiko von Misshandlungen in Libyen und der Rückführung nach Somalia bzw. Eritrea ausgesetzt wurden. Insbesondere stellte der Gerichtshof fest, dass das Vorhandensein von nationalen Gesetzen und die Ratifizierung von internationalen Verträgen, die die Wahrung der Grundrechte garantieren, für sich genommen nicht ausreichen, um einen angemessenen Schutz vor dem Risiko von Misshandlung zu gewährleisten, wenn aus zuverlässigen Quellen Informationen über Verfahrensweisen in der Praxis vorliegen, die den Grundsätzen der EMRK widersprechen. Der Gerichtshof verwies auf die Pflichten, die den Ländern aus internationalem Flüchtlingsrecht erwachsen, und zu denen der Grundsatz der Nichtzurückweisung gehört. Ferner stellte der Gerichtshof fest, dass das behauptete Risiko durch die gemeinsame Situation der Antragsteller und vieler weiterer illegaler Migranten in Libyen für den Einzelnen nicht geringer wird, und kam zu dem Schluss, dass die italienischen Behörden die Antragsteller durch ihre Rückführung nach Libyen in umfassender Kenntnis der Tatsachen der nach der EMRK untersagten Behandlung ausgesetzt haben. Der Gerichtshof kam auch zu dem Schluss, dass den italienischen Behörden bei der Rückführung der Antragsteller nach Libyen bekannt war bzw. hätte bekannt sein müssen, dass es für den Schutz der Betroffenen vor dem Risiko einer willkürlichen Rückführung in ihre jeweiligen Herkunftsländer keine hinreichenden Garantien gibt.
- C) Der EGMR gelangte ferner zu dem Ergebnis, dass ein Verstoß gegen Artikel 4 des Protokolls Nr. 4 vorliegt. Insbesondere prüfte der Gerichtshof, ob es sich bei der Überführung der Antragsteller nach Libyen um eine „Kollektivausweisung ausländischer Personen“ im Sinne dieses Artikels handelte. Der EGMR stellte fest, dass weder Artikel 4 des Protokolls Nr. 4 noch die *Travaux préparatoires* der EMRK der extraterritorialen Anwendung dieses Artikels entgegenstehen. Die Beschränkung der Anwendung dieses Artikels auf Kollektivausweisungen aus dem nationalen Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten würde bedeuten, dass ein erheblicher Bestandteil der gegenwärtigen Migrationsmuster nicht in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fallen würde, und sie würde dazu führen, dass die persönlichen Umstände von Migranten vor der Ausweisung nicht geprüft würden. Der Begriff der „Ausweisung“ bezieht sich ebenso wie der Begriff der „Zuständigkeit“ grundsätzlich auf das Territorium. Wenn der EGMR jedoch wie im vorliegenden Fall festgestellt hat, dass ein Vertragsstaat seine Zuständigkeit ausnahmsweise außerhalb seines nationalen Territoriums ausgeübt hatte, könnte er sich auf den Standpunkt stellen, dass die Ausübung der extraterritorialen Zuständigkeit durch diesen Staat eine Kollektivausweisung darstellt. Zudem konnte die Besonderheit der Situation auf dem Meer keinen rechtsfreien Raum begründen, in dem Einzelpersonen keinem Rechtssystem unterliegen, das in der Lage ist, die Wahrnehmung der in der EMRK geschützten Rechte und Garantien zu gewährleisten. Die Überführung der Antragsteller nach Libyen erfolgte ohne Prüfung der individuellen Situation der einzelnen Antragsteller. Die italienischen Behörden haben kein Verfahren zur Identifizierung der Antragsteller durchgeführt, sondern die Betroffenen lediglich an Bord genommen und in Libyen von Bord gebracht. Die Rückführung der Antragsteller erfolgte im Widerspruch zu Artikel 4 des Protokolls Nr. 4 als kollektive Maßnahme.

Schließlich gelangte der EGMR zu dem Schluss, dass ein Verstoß gegen Artikel 13 in Verbindung mit Artikel 3 und Artikel 4 des Protokolls Nr. 4 vorliegt. Der EGMR wiederholte, wie wichtig es ist, jeder Person, die von einer Rückführungsmaßnahme mit potenziell irreversiblen Folgen betroffen ist, das Recht auf hinreichende Informationen zu garantieren, um den Betroffenen einen wirksamen Zugang zu den entsprechenden Verfahren und zur Untermauerung ihrer Beschwerden zu ermöglichen.

Aus keiner Bestimmung lässt sich ableiten, dass eine Person, deren Anspruch nach der Dublin-III-Verordnung von einem anderen Mitgliedstaat nicht geprüft wird, nicht unter die Definition einer Person fällt, die internationalen Schutz beantragt; mithin sind Dublin-III-Fälle abgedeckt. Dies geht implizit aus der Nennung von Dublin III in der Liste der Haftgründe (Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe f der ABR (Neufassung)) hervor und wurde vom EuGH in der Rechtssache *Cimade und Gisti/Frankreich* <sup>(31)</sup> bestätigt. Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe f der ABR (Neufassung) greift jedoch nur dann als Haftgrund, wenn der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, da die Stellung des Antrags eine Grundvoraussetzung für die Anwendung der Bestimmungen der Dublin-III-Verordnung darstellt <sup>(32)</sup>.

## 2.2 Wann verliert eine Person, die internationalen Schutz beantragt, die Eigenschaft als Antragsteller?

Wann verliert eine Person, die internationalen Schutz beantragt hat, die Eigenschaft als Antragsteller? Wenn man Artikel 2 der ABR (Neufassung) und Artikel 2 AVR (Neufassung) betrachtet, gilt die Person so lange als Antragsteller, bis eine „bestandskräftige Entscheidung“ ergangen ist. Eine „bestandskräftige Entscheidung“ wird in Artikel 2 Buchstabe e der AVR (Neufassung) definiert als Entscheidung, gegen die kein Rechtsbehelf mehr eingelegt werden kann. Nach Maßgabe von Kapitel V der AVR (Neufassung) umfasst ein Rechtsbehelf die Einlegung von Rechtsmitteln vor einem Gericht gegen eine Entscheidung, darunter auch eine Entscheidung über die Unzulässigkeit, mit der das Antragsverfahren als beendet angesehen werden könnte. Der Rechtsbehelf muss eine umfassende Ex-nunc-Prüfung vorsehen, die sich sowohl auf Tatsachen als auch auf Rechtsfragen erstreckt und bei der gegebenenfalls das Bedürfnis nach internationalem Schutz gemäß der Anerkennungsrichtlinie 2011/95/EU beurteilt wird <sup>(33)</sup>.

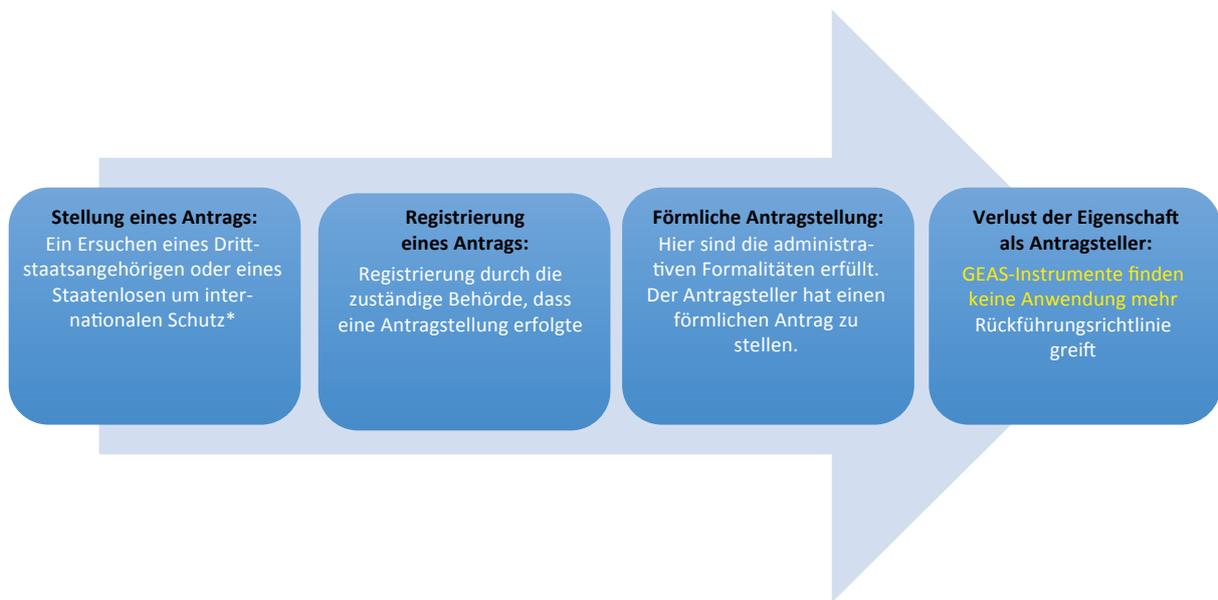
Nachdem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt ist, sieht Artikel 6 Absatz 2 der AVR (Neufassung) die Möglichkeit vor, den Antrag förmlich zu stellen und – in Verbindung mit Artikel 28 der AVR – bei Ausbleiben der förmlichen Antragstellung davon auszugehen, dass der Antragsteller das Verfahren nicht weiter betreibt. Wird gemäß dieser Bestimmung davon ausgegangen, dass der Antrag nicht weiter betrieben wird (vorbehaltlich der Möglichkeit der Wiedereröffnung des Verfahrens oder der Stellung eines neuen Antrags nach Maßgabe von Artikel 28 Absatz 2), gilt die Person, die internationalen Schutz beantragt hat, nicht mehr als Antragsteller und unterliegt sodann der Rückführungsrichtlinie (einschließlich der Bestimmungen über die Inhaftnahme).

<sup>(31)</sup> EuGH, Urteil vom 27. September 2012 betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen des Conseil d'Etat – Frankreich) – *CIMADE, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)/Ministre de l'Intérieur, de l'Outremer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, C-179/11.

<sup>(32)</sup> EuGH, Urteil vom 27. Juli 2017, *Tsegezab Mengesteab/Bundesrepublik Deutschland*, C-670/16: Es kann jedoch sein, dass der semantische Unterschied zwischen „einen Antrag stellen“ und „einen förmlichen Antrag stellen“ weiterhin einen Spielraum für Interpretationen lässt.

<sup>(33)</sup> Artikel 46 Absatz 3 AVR (Neufassung).

In seinem Urteil in der Rechtssache *Gnandi/État belge*<sup>(34)</sup> präzisierte der EuGH die Wechselwirkung zwischen der ABR (Neufassung) und der Rückführungsrichtlinie und stellte fest, dass ein Mitgliedstaat parallel zur Ablehnung des Antrags auf internationalen Schutz eine Rückkehrentscheidung erlassen kann, sodass der (ehemalige) Antragsteller unverzüglich den Bestimmungen der Rückführungsrichtlinie unterliegt. Weiterhin wird in dem Urteil festgestellt, dass das Rückkehrverfahren und mithin die Anwendung der Rückführungsrichtlinie (einschließlich der Bestimmungen über die Inhaftnahme) während des für die Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen die Ablehnung des Antrags und für die Entscheidung über den Rechtsbehelf vorgesehenen Zeitraums ausgesetzt wird. Während dieses Zeitraums behält der Betroffene seinen Status als Person, die internationalen Schutz beantragt hat, bis zur endgültigen Entscheidung über seinen Rechtsbehelf.



<sup>(34)</sup> EuGH, Urteil vom 19. Juni 2018, *Sadikou Gnandi/État belge*, C-181/16.

### 3. Wie ist Inhaftnahme oder Haft im Rahmen des GEAS zu verstehen, und in welchem Verhältnis stehen diese Begriffe zu anderen Einschränkungen der Freiheit?

**Ziel:** In diesem Abschnitt soll präzise herausgearbeitet werden, was mit Inhaftnahme, Haft bzw. Freiheitsentziehung gemeint ist. Zudem sollen diese Begriffe von anderen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit oder Alternativen zur Inhaftnahme abgegrenzt werden.

Haft wird im Rahmen des GEAS (Artikel 2 Buchstabe h der ABR (Neufassung)) wie folgt definiert:

„Haft“: die räumliche Beschränkung eines Antragstellers durch einen Mitgliedstaat auf einen bestimmten Ort, an dem der Antragsteller keine Bewegungsfreiheit hat.

In Artikel 5 EMRK wird das Recht auf Freiheit verankert und Freiheitsentziehung („detention“) als Beispiel für die Entziehung der Freiheit verwendet.

Der Ort der „Haft“ ist für die Tatsache der Haft oder Freiheitsentziehung unerheblich. Der EGMR befand bereits 1996, dass das Festhalten von Personen, die internationalen Schutz beantragen, im Transitbereich eines Flughafens einen Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 1 darstellt. Freiheitsentziehung und Einschränkung der Freiheit unterscheiden sich lediglich in Ausmaß und Intensität, nicht ihrem Wesen oder Inhalt nach<sup>(35)</sup>:

42. Durch die Proklamation des Rechts auf Freiheit wird in Artikel 5 Absatz 1 (Art. 5 (1)) auf die physische Freiheit der Person abgestellt; dadurch soll gewährleistet werden, dass niemand willkürlich seiner Freiheit beraubt wird. Andererseits behandelt der genannte Artikel nicht grundsätzlich die reine Einschränkung der Freizügigkeit; diese Einschränkungen sind in Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 (P4-2) geregelt. Um festzustellen, ob einer Person im Sinne von Artikel 5 die „Freiheit [...] entzogen“ wurde, ist als Ausgangspunkt ihre konkrete Situation zu betrachten, wobei eine Reihe von Kriterien zu berücksichtigen ist, wie z. B. Art, Dauer, Auswirkungen und Form der Umsetzung der in Rede stehenden Maßnahme. Freiheitsentziehung und Einschränkung der Freiheit unterscheiden sich lediglich in Ausmaß und Intensität, nicht ihrem Wesen oder Inhalt nach (siehe *Guzzardi/Italien*, Urteil vom 6. November 1980, Reihe A Nr. 39, S. 33 (Rn. 92).

Die Anwendung dieser Kriterien wirft für den Richter praktische Fragen auf, wie durch unlängst entschiedene und anhängige Rechtssachen vor dem EGMR verdeutlicht wird<sup>(36)</sup>.

<sup>(35)</sup> EGMR, Urteil vom 25. Juni 1996, *Amuur/Frankreich*, Beschwerde Nr. 19776/92, Rn. 42.

<sup>(36)</sup> *Z. A. u. a./Russland, Ilias und Ahmed/Ungarn, J. R. u. a./Griechenland* (endgültig) (anhängige Rechtssachen), einschließlich in „Hotspots“ [siehe Rechtsprechung zu VIAL-/SOUDA-Aufnahmezentren (Straßburg) endgültig oder anhängig].

In diesem Zusammenhang helfen die Richtlinien des UNHCR, Rn. 5-7, weiter:

Für die Zwecke dieser Richtlinien bedeutet „**Haft**“ Freiheitsentzug oder Gewahrsam an einem geschlossenen Ort, den Asylsuchende nicht beliebig verlassen dürfen, einschließlich, aber nicht beschränkt auf Gefängnisse oder eigens eingerichtete Haftanstalten, geschlossene Aufnahme- oder Inhaftierungszentren oder -einrichtungen.

Die Hafteinrichtung kann entweder durch öffentliche Behörden oder private Betreiber verwaltet werden; die Haft kann im Zuge eines Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens angeordnet worden sein oder die Person kann mit oder ohne „rechtliche“ Befugnis in Haft genommen worden sein. Haft bzw. Gewahrsam stellt das äußerste Extrem der Bandbreite von Freiheitsbeschränkung dar. Andere Einschränkungen der Bewegungsfreiheit im Zuwanderungskontext unterliegen ebenfalls internationalen Standards. Freiheitsentzug (Haft) und geringfügigere Einschränkungen der Bewegungsfreiheit unterscheiden sich „in Ausmaß und Intensität, nicht ihrem Wesen oder Inhalt nach“. Die vorliegenden Richtlinien befassen sich zwar hauptsächlich mit Haft (bzw. Gewahrsam), am Rande jedoch auch mit weniger schwerwiegenden Maßnahmen.

Haft kann an verschiedensten Orten stattfinden, etwa an Land- und Seegrenzen, in „Transitbereichen“ auf Flughäfen, auf Inseln, auf Schiffen sowie in geschlossenen Flüchtlingslagern, im eigenen Heim (Hausarrest) und sogar extraterritorial. Unabhängig von der Bezeichnung einer Hafteinrichtung kommt es darauf an, ob Asylsuchenden tatsächlich ihre Freiheit entzogen wird und ob dieser Entzug im Sinne des Völkerrechts rechtens ist.

Nach der Anhörung der Großen Kammer in der Sache Ilias und Ahmed/Ungarn wird in Kürze das Urteil erwartet. In ihrem Urteil vom 14. März 2017 stellte die Kammer einstimmig fest, dass eine Verletzung von Artikel 5 vorlag, als die Beschwerdeführer für einen Zeitraum von mehr als drei Wochen in einem bewachten Komplex, der von außen nicht einmal von ihrem Rechtsanwalt betreten werden konnte, in Gewahrsam genommen wurden. Diese Situation entsprach de facto einer Freiheitsentziehung.

## 4. Haftgründe: In welchen Fällen können Personen, die internationalen Schutz beantragen, in Haft genommen werden?

**Ziel:** In diesem Teil sollen die im GEAS vorgesehenen rechtlichen Gründe eindeutig ermittelt werden, auf deren Grundlage eine Person, die internationalen Schutz beantragt, in Haft genommen werden kann. Bestimmungen über spezifische Personengruppen (z. B. Kinder) werden in diesem Teil nicht erörtert.

Ausgangspunkt ist Erwägungsgrund 15 der ABR (Neufassung), in dem die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention, der EMRK und der Charta der Grundrechte der EU hervorgehoben werden.

Die Inhaftnahme von Antragstellern sollte im Einklang mit dem Grundsatz erfolgen, wonach eine Person nicht allein deshalb in Haft genommen werden darf, weil sie um internationalen Schutz nachsucht, insbesondere sollte die Inhaftnahme im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und unter Beachtung von Artikel 31 des Genfer Abkommens erfolgen. Antragsteller dürfen nur in den in der Richtlinie eindeutig definierten Ausnahmefällen und im Einklang mit den Grundsätzen der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die Art und Weise und den Zweck der Inhaftnahme in Haft genommen werden. Befindet sich ein Antragsteller in Haft, sollte er effektiven Zugang zu den erforderlichen Verfahrensgarantien haben und beispielsweise zur Einlegung eines Rechtsbehelfs bei einer nationalen Justizbehörde berechtigt sein.

Im Gegensatz zu Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f EMRK schreibt das EU-Asylrecht vor, dass der Nachweis der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die nachstehend genannten Zwecke/Gründe zu führen ist (dieses Erfordernis ist auch im internationalen Flüchtlingsrecht und in den internationalen Menschenrechtsnormen verankert).

Nach Maßgabe von Artikel 8 Absatz 3 der ABR (Neufassung) kann ein Antragsteller nur aus einem der abschließend aufgeführten Gründe in Haft genommen werden<sup>(37)</sup>. Die Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz ist kein Haftgrund. Die Tatsache, dass eine Person einem Dublin-III-Verfahren unterworfen ist, ist kein Haftgrund. Die konkreten Gründe, aus denen eine Inhaftnahme als rechtmäßig angesehen werden kann, lauten wie folgt:

<sup>(37)</sup> Siehe Anhang A.

## Um seine Identität oder Staatsangehörigkeit festzustellen oder zu überprüfen

Der Richtlinie sind keine weiteren Anhaltspunkte für diesen Haftgrund zu entnehmen. Aus der Rechtssache *J. N.* <sup>(38)</sup> geht jedoch die Notwendigkeit hervor, bei der Auslegung der ABR (Neufassung) die einschlägigen Grundlageninstrumente zu prüfen. In diesem Zusammenhang wird in den Haft-Richtlinien des UNHCR festgestellt, dass geringfügige Zeiten in Haft zur Erstfeststellung der Identität und für eine Sicherheitsüberprüfung zulässig sein können, wenn die Identität unklar oder strittig ist oder wenn Hinweise auf Sicherheitsrisiken vorliegen. Die Quelle für die UNHCR-Richtlinien sind die Schlussfolgerungen von 1983 zur Inhaftierung von Flüchtlingen und Asylbewerbern <sup>(39)</sup>. Diese fanden wiederum über die vorausgehende Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats <sup>(40)</sup> Eingang in die erste Richtlinie über die Aufnahmebedingungen <sup>(41)</sup>:

Haftmaßnahmen bei Asylsuchenden können nur aus einem der folgenden Gründe getroffen werden [...] wenn ihre Identität, einschließlich ihrer Nationalität, im Zweifelsfall überprüft werden muss, namentlich wenn die betroffene Person ihre Reisepapiere oder Identitätsausweise vernichtet hat oder falsche Papiere benützt hat, um die Behörden des Aufnahmelandes zu täuschen.

In Erwägungsgrund 7 wird betont, dass die der ersten ABR zugrunde liegenden Prinzipien bestätigt werden und dass mit der Neufassung der ABR verbesserte im Rahmen der Aufnahmebedingungen gewährte Vorteile für die Personen, die internationalen Schutz beantragen, gewährleistet werden sollen.

Die Dauer der Haft aus diesem Grund wird später zu erörtern sein, es ist jedoch wichtig, darauf hinzuweisen, dass in der ABR (Neufassung) der Wortlaut auf „um seine Identität oder Staatsangehörigkeit festzustellen oder zu überprüfen“ beschränkt ist, während die UNHCR-Richtlinien in der näheren Beschreibung ergänzen, dass Zeiten der Haft „geringfügig“ sein sollten und das Ministerkomitee (siehe oben) in seinen Überlegungen zudem auf ein bestimmtes Verhalten abstellt.

Die Frage, ob eine Inhaftnahme zur Überprüfung der Staatsangehörigkeit oder Identität im Lichte von Artikel 6 der EU-Charta (Recht auf Freiheit und Sicherheit) zulässig ist, wurde in der Rechtssache *K.* <sup>(42)</sup> aufgeworfen. Dem EuGH wurde die Frage vorgelegt, ob Artikel 8 Absatz 3 Buchstaben a und b der ABR (Neufassung) – der vorsieht, dass eine Person, die internationalen Schutz beantragt, in Haft genommen werden kann, um ihre Staatsangehörigkeit oder Identität

<sup>(38)</sup> EuGH, Urteil vom 15. Februar 2016, *J. N./Staatsecretariat van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU, Rn. 59 und 62: Die verschiedenen Gründe, aus denen ein Mitgliedstaat eine Person, die internationalen Schutz beantragt, in Haft nehmen kann, sind in Artikel 8 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Neufassung der ABR erschöpfend aufgeführt. „Des Weiteren bestimmt Artikel 9 Absatz 1 der [Neufassung der ABR], dass ein Antragsteller [...] nur so lange in Haft genommen wird, wie die in Artikel 8 Absatz 3 der Richtlinie genannten Gründe gegeben sind.“

<sup>(39)</sup> Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, *Inhaftierung von Flüchtlingen und Asylsuchenden*, 13. Oktober 1986, Rn. 44 (XXXVII).

<sup>(40)</sup> Empfehlung [Rec\(2003\)5](#) des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Haftmaßnahmen bei Asylsuchenden.

<sup>(41)</sup> Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten.

<sup>(42)</sup> EuGH, Urteil vom 14. September 2017, *K./Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-18/16, Rn. 59 und 60-61.

zu überprüfen – im Lichte von Artikel 6 der EU-Charta gültig ist. Der EuGH befand, dass eine derartige Inhaftnahme erforderlich ist, um das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu gewährleisten, namentlich um zur Verhinderung etwaiger Sekundärmigration von Antragstellern beizutragen. Darüber hinaus ist nach der ABR (Neufassung) eine Inhaftnahme an die Einhaltung einer ganzen Reihe von Voraussetzungen gebunden und lediglich im eng begrenzten Rahmen gerechtfertigt. Daher stellte der EuGH fest, dass dieser Haftgrund im Einklang mit den Bestimmungen der EU-Charta steht.

**Um Beweise zu sichern, auf die sich sein Antrag auf internationalen Schutz stützt und die ohne Haft unter Umständen nicht zu erhalten wären, insbesondere wenn Fluchtgefahr des Antragstellers besteht**

Wie auch der erste Haftgrund stammt dieser Grund aus den Schlussfolgerungen des UNHCR von 1983, die in die Empfehlung des Ministerkomitees aufgenommen wurden. Der erste Teil des Haftgrundes muss seinem Wesen nach besonders sachorientiert sein. In diesem Zusammenhang helfen wiederum die UNHCR-Richtlinien, namentlich Richtlinie 4.1, Rn. 22:

Es ist zulässig, einen Asylsuchenden für eine begrenzte Zeit in Haft zu nehmen, um im Rahmen einer Erstbefragung die Tatsachen festzustellen, auf denen der Antrag auf internationalen Schutz beruht. Die Haft ist jedoch nur dann gerechtfertigt, wenn diese Informationen ohne Haft nicht erlangt werden könnten. Dabei geht es darum, von den Asylsuchenden Auskunft über wesentliche Fakten zu den Gründen für ihren Asylantrag zu erhalten, was sich in der Regel nicht auf die vollständige inhaltliche Beurteilung der geltend gemachten Gründe erstreckt. Diese Ausnahme vom allgemeinen Grundsatz – dass die Inhaftierung von Asylsuchenden nur das letzte Mittel sein darf – kann nicht geltend gemacht werden, um eine Inhaftierung für die gesamte Dauer des Verfahrens zur Statusfeststellung oder auf unbestimmte Zeit zu rechtfertigen.

Zwar ist „Fluchtgefahr“ als Bedingung formuliert, doch in den meisten Fällen dürfte davon auszugehen sein, dass diese die Grundlage für den Haftgrund bildet, da – wenn bei der Person, die internationalen Schutz beantragt, voraussichtlich keine Fluchtgefahr besteht – es sich nicht erschließt, unter welchen Umständen die Tatsachen festgestellt werden könnten, auf denen der Antrag auf internationalen Schutz beruht.

Außerhalb des Anwendungsbereichs von Dublin III ist dies die einzige Rechtsvorschrift, in der auf eine „Fluchtgefahr“ Bezug genommen wird, wobei ein Unterschied zur Bestimmung in der Dublin-Verordnung besteht, da hier das Attribut „erheblich“ fehlt.

In der Rechtssache *Al Chodor*, auf die im Folgenden näher eingegangen wird, wurde ein Urteil zu Dublin III erlassen, das für die Prüfung der Fluchtgefahr relevant sein muss, da – wenn der Mitgliedstaat objektive Kriterien zur Beurteilung der erheblichen Fluchtgefahr festgelegt hat – diese Kriterien wahrscheinlich allgemeine Geltung haben<sup>(43)</sup>.

<sup>(43)</sup> Einzelstaatliche Vorschriften könnten dieser Hypothese entgegenstehen.

## Um im Rahmen eines Verfahrens über das Recht des Antragstellers auf Einreise in das Hoheitsgebiet zu entscheiden

In der Praxis findet die Bezugnahme auf „im Rahmen eines Verfahrens“ lediglich Anwendung auf Verfahren an der Grenze im Sinne von Artikel 43 der AVR (Neufassung). Diese Vorschrift stammt wiederum aus der Empfehlung des Ministerkomitees. Der Wortlaut in der Empfehlung ist jedoch einfacher: „wenn ein Entscheid in Bezug auf das Recht auf Einreise in das Territorium des betreffenden Staates gefällt werden muss“.

Diese Vorschrift impliziert offenbar nicht, dass der Antragsteller ein Recht auf Einreise haben muss, sondern nur, dass eine Entscheidung darüber getroffen werden muss, ob er ein solches Recht hat oder nicht. Generell wird einer Person, die internationalen Schutz beantragt, die Einreise in einen Mitgliedstaat gestattet, um über diesen Antrag zu entscheiden. Jedoch ist weder in der EU-Charta noch in der ABR (Neufassung) ein Recht auf Einreise vorgesehen, um Schutz zu beantragen. Die 3. Schlussfolgerung der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Tampere lautet wie folgt:

Diese Freiheit [die sich auf Menschenrechte, demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit stützt] sollte jedoch nicht als ausschließliches Vorrecht für die Bürger der Union betrachtet werden. Die Tatsache, dass sie existiert, hat Sogwirkung auf viele andere Menschen in der Welt, die nicht in der Freiheit leben, die die Unionsbürger als selbstverständlich empfinden. Es stünde im Widerspruch zu den Traditionen Europas, wenn diese Freiheit den Menschen verweigert würde, die wegen ihrer Lebensumstände aus berechtigten Gründen in unser Gebiet einreisen wollen. Dies erfordert wiederum, dass die Union gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitiken entwickelt und dabei der Notwendigkeit einer konsequenten Kontrolle der Außengrenzen zur Beendigung der illegalen Einwanderung und zur Bekämpfung derjenigen, die diese organisieren und damit zusammenhängende Delikte im Bereich der internationalen Kriminalität begehen, Rechnung trägt. Diese gemeinsamen Politiken müssen auf Grundsätzen basieren, die sowohl für unsere eigenen Bürger klar und eindeutig sind, als auch denjenigen, die Schutz in der Europäischen Union suchen oder in ihr Gebiet einreisen wollen, Garantien bieten.

**Wenn er sich aufgrund eines Rückkehrverfahrens gemäß der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (9), zur Vorbereitung seiner Rückführung und/oder Fortsetzung des Abschiebungsverfahrens in Haft befindet und der betreffende Mitgliedstaat auf der Grundlage objektiver Kriterien, einschließlich der Tatsache, dass der Antragsteller bereits Gelegenheit zum Zugang zum Asylverfahren hatte, belegen kann, dass berechnigte Gründe für die Annahme bestehen, dass er den Antrag auf internationalen Schutz nur beantragt, um die Vollstreckung der Rückkehrentscheidung zu verzögern oder zu vereiteln**

Die Rückführungsrichtlinie regelt die Inhaftnahme illegaler Migranten bis zur Rückkehr in ihr Herkunftsland und hat sowohl illegale Migranten, die keinen internationalen Schutz beantragt

haben, als auch ehemalige Antragsteller, die internationalen Schutz beantragt haben (d. h. Personen, über deren Anträge endgültig entschieden wurde – siehe oben) zum Gegenstand.

Mit dieser Bestimmung werden rechtliche Gründe geschaffen, um Einzelpersonen in Haft zu nehmen, die gerade – während sie im Rahmen der Rückführungsrichtlinie in Haft genommen werden – internationalen Schutz beantragt haben, wenn die Verwaltungsbehörde und/oder der Richter zur Auffassung gelangen, dass sie den Antrag nur gestellt haben, um die Abschiebung zu verzögern oder zu vereiteln.

Die Definition eines „Antrags auf internationalen Schutzes“ lautet dahingehend, dass eine Person zu einem „Antragsteller“ wird, wenn sie den Antrag auf Schutz gestellt hat, **selbst wenn sie zuvor ohne Erfolg einen Antrag gestellt hat, über den endgültig entschieden wurde.**

Die UNHCR-Richtlinien sehen Folgendes vor:

Es ist generell rechtswidrig, Asylsuchende in laufenden Asylverfahren zum Zweck der Ausweisung zu inhaftieren, da sie bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung über ihren Asylantrag nicht abgeschoben werden dürfen. Haft zum Zweck der Ausweisung kann erst nach einer endgültigen Entscheidung und Ablehnung des Asylantrags angeordnet werden. Liegen hingegen Gründe für die Annahme vor, dass ein bestimmter Asylsuchender ein Rechtsmittel eingelegt oder einen Asylantrag lediglich gestellt hat, um eine Ausweisung oder Abschiebungsanordnung zu verzögern oder zu verhindern, aufgrund derer er abgeschoben werden würde, können die Behörden Haft – sofern im Einzelfall notwendig und verhältnismäßig – in Erwägung ziehen, um zu verhindern, dass sich der Betroffene den Behörden entzieht, während sein Antrag behandelt wird.

In der Rechtssache *Arslan* <sup>(44)</sup> hatte der EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens über zwei Fragen hinsichtlich des Zusammenspiels zwischen der AVR und der Rückführungsrichtlinie in Bezug auf eine Person zu entscheiden, die um internationalen Schutz ersuchte, nachdem sie zunächst für die Zwecke der Abschiebung in Haft genommen worden war. Der Gerichtshof prüfte, ob die Inhaftierung einer Person für die Zwecke der Abschiebung nach Artikel 15 der Rückführungsrichtlinie automatisch beendet werden muss, wenn sie einen Antrag auf internationalen Schutz stellt: Der EuGH hatte zu prüfen, ob Asylbewerber als „illegal aufhältig“ angesehen werden können und mithin in den Anwendungsbereich der Rückführungsrichtlinie fallen. Der EuGH stellte fest, dass vorbehaltlich der in Artikel 7 Absatz 2 der ersten AVR vorgesehenen Ausnahmen Antragsteller nach Artikel 7 Absatz 1 der ersten AVR das Recht haben, zum Zwecke des Asylverfahrens im betreffenden Mitgliedstaat zu verbleiben, bis die Asylbehörde in erster Instanz über ihren Antrag entschieden hat <sup>(45)</sup>. Ein Antragsteller kann zumindest von der Antragstellung bis zur Ablehnung seines Antrags in erster Instanz oder, soweit ein Rechtsbehelf gegen die Ablehnung in erster Instanz aufschiebende Wirkung hat, bis zur Entscheidung über den Rechtsbehelf nicht als „illegal aufhältig“ im Sinne der Rückführungsrichtlinie angesehen werden <sup>(46)</sup>. Der EuGH befand in der Rechtssache *Arslan*, dass die Haft eines Antragstellers nur nach einer fallspezifischen Beurteilung sämtlicher relevanter Umstände unter zwei Bedingungen fort dauern darf: (1) Der Antrag wurde einzig und allein zu dem Zweck gestellt, den Vollzug der Rückführungsentscheidung zu verzögern oder zu

<sup>(44)</sup> EuGH, Urteil vom 30. Mai 2013, *Mehmet Arslan/Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*, C-534/11, EU:C:2013:343.

<sup>(45)</sup> EuGH, 2013, *Arslan*, Rn. 45-46.

<sup>(46)</sup> EuGH, 2013, *Arslan*, Rn. 48-49.

gefährden, und (2) es ist objektiv erforderlich, die Haftmaßnahme aufrechtzuerhalten, um zu verhindern, dass sich der Betreffende seiner Rückführung entzieht. Der EuGH betonte ferner, dass der alleinige Umstand, dass der Antragsteller im Zeitpunkt seiner Antragstellung in Haft genommen und gegen ihn eine Rückführungsentscheidung erlassen wird, nicht automatisch die Vermutung zulassen sollte, dass der Antrag einzig und allein zu dem Zweck gestellt worden sei, die Rückführung zu gefährden, oder dass die Haftmaßnahme *per se* verhältnismäßig und erforderlich sei.

In der Rechtssache *Gnandi/État Belge* (siehe oben) wurde bestätigt, dass die Anwendung der Rückführungsrichtlinie ausgesetzt werden sollte, solange der Betroffene seine Eigenschaft als Person, die internationalen Schutz beantragt hat, behält. Zudem sei darauf verwiesen, dass der Gerichtshof in der Rechtssache *Hassen el Dridi* feststellte, dass im Rahmen der Rückführungsrichtlinie das Mittel der Inhaftnahme allein für die Zwecke der Abschiebung und nur dann zum Einsatz kommen sollte, wenn weniger intensive Zwangsmaßnahmen ihren Zweck nicht erfüllen<sup>(47)</sup>.

**Wenn dies aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung erforderlich ist**

In der Rechtssache *J. N.* befasste sich der Gerichtshof mit dem Schutz der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung. Der EuGH wurde gebeten, darüber zu entscheiden, ob Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe e der ABR (Neufassung) – der vorsieht, dass eine Person, die internationalen Schutz beantragt, in Haft genommen werden kann, wenn dies aus Gründen der nationalen Sicherheit erforderlich ist – im Lichte von Artikel 6 der EU-Charta gültig ist. Die Große Kammer des EuGH vertrat die Auffassung, dass Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe e eine Einschränkung des Rechts auf Freiheit darstellt, das durch Artikel 6 der EU-Charta (der die gleiche Bedeutung und Tragweite wie Artikel 5 EMRK hat) garantiert wird. Ferner vertrat sie den Standpunkt, dass es eine Reihe von Beschränkungen gibt, die den Rückgriff auf die Haft nach Maßgabe von Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe e eng begrenzen. Insofern wurde Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe e im Lichte von Artikel 6 der EU-Charta für gültig befunden. Darüber hinaus entschied der EuGH in seinem Urteil in der Rechtssache *J. N.*, dass eine Beeinträchtigung der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung die Anordnung oder Beibehaltung der Inhaftierung eines Antragstellers nur dann rechtfertigt, „wenn sein individuelles Verhalten eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft oder die innere oder äußere Sicherheit des betreffenden Mitgliedstaats berührt“<sup>(48)</sup>.

Auch hier sind die UNHCR-Richtlinien hilfreich:

Regierungen müssen gegebenenfalls eine bestimmte Person, die eine Bedrohung der nationalen Sicherheit darstellt, in Haft nehmen. Die Festlegung, was eine Bedrohung der nationalen Sicherheit darstellt, ist zwar in erster Linie Sache der Regierung, doch müssen die ergriffenen Maßnahmen (wie etwa Haft) den in diesen Richtlinien dargelegten Standards entsprechen, vor allem dass die Haft notwendig, in Bezug auf die Bedrohung verhältnismäßig und nicht diskriminierend ist und der gerichtlichen Aufsicht unterliegt.

<sup>(47)</sup> EuGH, Urteil vom 28. April 2011, *Hassen El Dridi*, C-61/11 PPU.

<sup>(48)</sup> EuGH, 2011, *Hassen El Dridi*, Rn. 67.

**Wenn dies mit Artikel 28 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrag auf internationalen Schutz zuständig ist, in Einklang steht**

Nach Maßgabe der Dublin-III-Verordnung ist es während des Dublin-Verfahrens jederzeit möglich, Personen, die internationalen Schutz beantragen, zwecks Absicherung der Verfahren für die Überstellung in den für die Bearbeitung des Antrags zuständigen Mitgliedstaat, in Haft zu nehmen. Eine Inhaftnahme allein aufgrund der Tatsache, dass das Überstellungsverfahren durchgeführt wird, ist jedoch nicht gestattet. Der einzige Haftgrund ist das Bestehen einer erheblichen Fluchtgefahr. Die Beurteilung dieser Frage hat im Wege einer Einzelfallprüfung<sup>(49)</sup> zu erfolgen, was bedeutet, dass sämtliche Umstände des Falles zu berücksichtigen sind. Die Haft muss erforderlich und verhältnismäßig sein und ist an die Bedingung geknüpft, dass sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen (siehe Alternativen zur Haft). Da der Zweck der Haft die Sicherstellung von Überstellungsverfahren ist, sollte die Haft nicht aufrechterhalten werden, wenn die Durchführung der Überstellung nicht möglich ist.

### **Erhebliche Fluchtgefahr: Rechtsquelle der objektiven Kriterien**

Im Jahr 2017 äußerte sich der EuGH in der Rechtssache *Al Chodor*<sup>(50)</sup> zu der Frage, ob die bloße Tatsache, dass im einzelstaatlichen Gesetz keine objektiven Kriterien für die Beurteilung, ob bei einem Ausländer eine erhebliche Fluchtgefahr besteht, festgelegt worden sind, die Nichtanwendbarkeit des Instruments der Inhaftnahme nach Artikel 28 Absatz 2 dieser Verordnung zur Folge hat. Der EuGH stellte klar, dass Artikel 2 Buchstabe n

ausdrücklich verlangt, dass die objektiven Kriterien für das Vorliegen von Fluchtgefahr „gesetzlich festgelegt“ werden. Da diese Kriterien weder in der genannten Verordnung noch in einem anderen Unionsrechtsakt festgelegt wurden, ist es im Zusammenhang mit dieser Verordnung Sache des einzelstaatlichen Rechts, sie aufzustellen<sup>(51)</sup>.

Darüber hinaus kam der EuGH zu dem Schluss, dass „die objektiven Kriterien, auf denen die Gründe beruhen, die zu der Annahme Anlass geben, dass sich ein Antragsteller dem Verfahren möglicherweise durch Flucht entziehen könnte, in einer zwingenden Vorschrift mit allgemeiner Geltung festzulegen sind“<sup>(52)</sup>. Eine gefestigte Rechtsprechung genügt nicht. Sind die genannten Kriterien nicht in einer solchen Vorschrift enthalten, ist die Inhaftnahme für rechtswidrig zu erklären.

Der EuGH stellte daher fest, dass Artikel 2 Buchstabe n in Verbindung mit Artikel 28 Absatz 2

dahin auszulegen ist, dass die Mitgliedstaaten aufgrund dieser Bestimmungen verpflichtet sind, in einer zwingenden Vorschrift mit allgemeiner Geltung die objektiven Kriterien

<sup>(49)</sup> EuGH, Urteil vom 15. März 2017, *Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie/Salah Al Chodor, Ajlin Al Chodor, Ajvar Al Chodor*, C-528/15, Rn. 34.

<sup>(50)</sup> EuGH, 2017, *Al Chodor*.

<sup>(51)</sup> EuGH, 2017, *Al Chodor*, Rn. 28.

<sup>(52)</sup> EuGH, 2017, *Al Chodor*, Rn. 45.

festzulegen, auf denen die Gründe beruhen, die zu der Annahme Anlass geben, dass sich ein Antragsteller, gegen den ein Überstellungsverfahren läuft, diesem Verfahren möglicherweise durch Flucht entziehen könnte. Das Fehlen einer solchen Vorschrift hat die Nichtanwendbarkeit von Artikel 28 Absatz 2 dieser Verordnung zur Folge.

Eine Einzelfallprüfung erfordert die individuelle Beurteilung des Ausmaßes der Fluchtgefahr. Die Fluchtgefahr muss erheblich sein, und die Beweislast obliegt dem Staat<sup>(53)</sup>.

Weder aus der Dublin-III-Verordnung noch aus der Rechtsprechung des EuGH, einschließlich des Falls *Al Chodor*, lassen sich Anhaltspunkte ableiten, um eine Liste von Kriterien für die Beurteilung einer erheblichen Fluchtgefahr zu erstellen.

### Absicherung der Überstellungsverfahren

Im Rahmen der Dublin-III-Verordnung wird mit der Inhaftnahme ein bestimmtes Ziel verfolgt, nämlich die Sicherstellung von Überstellungsverfahren. In manchen Fällen erweist sich die Überstellung des Antragstellers in den zuständigen Mitgliedstaat als unmöglich. Nach Artikel 3 Absatz 2 der Dublin-III-Verordnung ist es unmöglich, eine Person, die internationalen Schutz beantragt, an den zunächst als zuständig bestimmten Mitgliedstaat zu überstellen, wenn es wesentliche Gründe für die Annahme gibt, dass das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Antragsteller in diesem Mitgliedstaat systemische Schwachstellen aufweisen, die eine Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung im Sinne des Artikels 4 der EU-Grundrechtecharta mit sich bringen. In der Rechtssache *C. K. u. a.* entschied der EuGH, dass die Überstellung nur unter Bedingungen vorgenommen werden darf, die es ausschließen, dass die betreffende Person tatsächlich und nachweislich Gefahr läuft, bei ihrer Überstellung eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung zu erleiden<sup>(54)</sup>.

Die Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung kann sich allein aus systemischen Mängeln ergeben, wenn diese außergewöhnlich schwer wiegen<sup>(55)</sup>. Doch selbst wenn keine systemischen Mängel vorliegen, kann eine derartige Gefahr allein aus den individuellen Umständen, z. B. einem besonders schlechten Gesundheitszustand, resultieren<sup>(56)</sup>.

Ist den Behörden die problematische Lage im zuständigen Mitgliedstaat bekannt, sollten sie sich nicht auf das Stillschweigen des Antragstellers verlassen oder den Antragstellern die Beweislast in vollem Umfang auferlegen<sup>(57)</sup>. Vom zuständigen Mitgliedstaat abgegebene diplomatische Zusicherungen, die sich stereotyper Begrifflichkeiten bedienen und nur unzureichend auf die anwendbaren Rechtsvorschriften Bezug nehmen, stellen keine hinreichende Gewähr dafür dar, dass keine Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung besteht, wenn aus verlässlichen Quellen über gegenteilige Zustände berichtet wurde<sup>(58)</sup>.

<sup>(53)</sup> European Law Institute, *Detention of Asylum Seekers and Irregular Migrants and the Rule of Law: Checklists and European Standards*, 2017, S. 70.

<sup>(54)</sup> EuGH, Urteil vom 16. Februar 2017, *C. K. u. a.*, C-578/16 PPU.

<sup>(55)</sup> EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2011, *N. S. u. a./Secretary of State for the Home Department*, verbundene Rechtssachen C-411/10 and C-493/10, Rn. 84-94.

<sup>(56)</sup> EuGH, 2017, *C. K. u. a./Republika Slovenija*, Rn. 66-69.

<sup>(57)</sup> Siehe EGMR, Große Kammer, Urteil vom 21. Januar 2011, *M. S. S./Belgien und Griechenland*, Beschwerde Nr. 30696/09, Rn. 346, 352.

<sup>(58)</sup> EGMR, 2011, *M. S. S./Belgien und Griechenland*, Rn. 354.

Weitere Ausführungen zu Artikel 3 Absatz 2 der Dublin-III-Verordnung sind der *Richterlichen Analyse - Asylverfahren und der Grundsatz der Nichtzurückweisung* zu entnehmen<sup>(59)</sup>.

Erweist sich die Überstellung als unmöglich, sollte die Person, die internationalen Schutz beantragt hat, nicht in Haft genommen werden. Bei der Ausstellung der Haftanordnung sollte die Verwaltungsbehörde oder das Gericht prüfen, ob die Überstellung nicht *a priori* nach Maßgabe von Artikel 3 Absatz 2 der Dublin-III-Verordnung ausgeschlossen ist<sup>(60)</sup>.

---

<sup>(59)</sup> EASO, *Richterliche Analyse - Asylverfahren und der Grundsatz der Nichtzurückweisung*, S. 64.

<sup>(60)</sup> Die erweiterte Kammer des Obersten Verwaltungsgerichts der Tschechischen Republik befasste sich mit der Frage, ob die Berücksichtigung der sich aus systemischen Schwachstellen ergebenden Gefahr ausdrücklich in der schriftlichen Begründung einer jeden Haftentscheidung nach der Dublin-III-Verordnung aufgeführt werden muss. Die erweiterte Kammer des Gerichts gelangte zu dem Schluss, dass die Verwaltungsbehörde die Frage der systemischen Schwachstellen im zuständigen Mitgliedstaat nicht ausdrücklich behandeln muss, wenn die drei folgenden Bedingungen erfüllt sind: 1. der betreffende Einwand wurde gegenüber der Verwaltungsbehörde nicht geltend gemacht; 2. die Verwaltungsbehörde ist nach Prüfung dieser Frage zu dem Schluss gelangt, dass es im zuständigen Mitgliedstaat keine systemischen Schwachstellen gibt; und 3. es gibt keine begründeten Zweifel daran, dass derartige systemische Schwachstellen nicht bestehen; Oberstes Verwaltungsgericht, Urteil vom 17. April 2018, *IYH/Polizeibehörden der Tschechischen Republik* (nur in Tschechisch verfügbar), 4 Azs 73/2017 - 29.

## 5. Alternativen zur Inhaftnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen

**Ziel:** In diesem Teil wird eine gründliche Prüfung der Alternativen zur Inhaftnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, vorgenommen und untersucht, wie sich diese Alternativen auf die Rechtmäßigkeit der Inhaftnahme selbst auswirken.

### 5.1 Rechtsvorschriften

Nach der ABR (Neufassung) sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Alternativen zur Inhaftnahme zu prüfen, bevor sie Asylbewerber in Haft nehmen (Erwägungsgrund 15). In Erwägungsgrund 15 der Neufassung der ABR wird Folgendes betont: „Antragsteller dürfen nur in den in der Richtlinie eindeutig definierten Ausnahmefällen und im Einklang mit den Grundsätzen der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die Art und Weise und den Zweck der Inhaftnahme in Haft genommen werden.“ Artikel 8 Absatz 2 sieht Folgendes vor: „In Fällen, in denen es erforderlich ist, dürfen die Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung den Antragsteller in Haft nehmen, wenn sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen.“ Darüber hinaus ist in Artikel 8 Absatz 4 eine nicht erschöpfende Liste alternativer Maßnahmen enthalten, darunter „Meldeauflagen, die Hinterlegung einer finanziellen Sicherheit oder die Pflicht, sich an einem zugewiesenen Ort aufzuhalten“. Ferner haben die Mitgliedstaaten nach Artikel 8 Absatz 4 sicherzustellen, dass die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften Bestimmungen für Alternativen zur Inhaftnahme enthalten.

Nach Maßgabe der Dublin-III-Verordnung (Artikel 28 Absatz 2) darf eine Person „nur im Falle, dass Haft verhältnismäßig ist und sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen“ in Haft genommen werden.

Ein weiteres für die Inhaftnahme von Migranten im Rahmen des Rückführungsverfahrens relevantes Rechtsinstrument ist die Rückführungsrichtlinie. Diese Richtlinie zählt jedoch nicht zu den Rechtsinstrumenten des GEAS. Zwar sieht die Rückführungsrichtlinie eine erschöpfende Liste von Haftgründen, Garantien für in Haft genommene, zur Rückkehr verpflichtete Personen und Vorschriften für die Haftbedingungen vor, im Unterschied zur ABR (Neufassung)<sup>(61)</sup> jedoch verlangt sie weder von den Mitgliedstaaten, einzelstaatliche Vorschriften über alternative Maßnahmen festzulegen, noch enthält sie eine Liste alternativer Maßnahmen. Doch selbst ohne diese ausdrückliche Verpflichtung und in Anbetracht der Tatsache, dass es nach Artikel 15 Absatz 1 dieser Richtlinie möglich ist, einen Drittstaatsangehörigen in Haft zu nehmen, „sofern in dem konkreten Fall keine anderen [...] ausreichenden Zwangsmaßnahmen wirksam angewandt werden können“, sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 6, Artikel 52 Absatz 3 und Artikel 53 der EU-Charta verpflichtet, die Grundsätze der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit anzuwenden und mithin Alternativen zu prüfen, um willkürliche Inhaftnahmen zu vermeiden.

<sup>(61)</sup> Artikel 8 Absatz 4.

Tabelle 1: Rechtsvorschriften

<b>Richtlinie über die Aufnahmebedingungen 2013/33/EU</b>	<b>Erwägungsgrund 15</b>	„Antragsteller dürfen nur in den in der Richtlinie eindeutig definierten Ausnahmefällen und im Einklang mit den Grundsätzen der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die Art und Weise und den Zweck der Inhaftnahme in Haft genommen werden.“
	<b>Artikel 8 Absatz 2</b>	„In Fällen, in denen es erforderlich ist, dürfen die Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung den Antragsteller in Haft nehmen, wenn sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen.“
	<b>Artikel 8 Absatz 4</b>	„Meldeauflagen, die Hinterlegung einer finanziellen Sicherheit oder die Pflicht, sich an einem zugewiesenen Ort aufzuhalten.“
<b>Dublin-Verordnung (EU) Nr. 604/2013</b>	<b>Artikel 28 Absatz 2</b>	Eine Person darf „nur im Falle, dass Haft verhältnismäßig ist und sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen“ in Haft genommen werden.
<b>Asyl-verfahrensrichtlinie 2013/32/EU</b>	<b>Artikel 26</b>	„1. Die Mitgliedstaaten nehmen eine Person nicht allein deshalb in Gewahrsam, weil sie einen Antrag gestellt hat. Die Gründe für den Gewahrsam und die Gewahrsamsbedingungen und die Garantien für in Gewahrsam befindliche Antragsteller bestimmen sich nach der Richtlinie 2013/33/EU.“
<b>Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG</b>	<b>Artikel 15</b>	„1. Sofern in dem konkreten Fall keine anderen ausreichenden, jedoch weniger intensiven Zwangsmaßnahmen wirksam angewandt werden können, dürfen die Mitgliedstaaten Drittstaatsangehörige, gegen die ein Rückkehrverfahren anhängig ist, nur in Haft nehmen, um deren Rückkehr vorzubereiten und/ oder die Abschiebung durchzuführen, und zwar insbesondere dann, wenn: a) Fluchtgefahr besteht oder b) die betreffenden Drittstaatsangehörigen die Vorbereitung der Rückkehr oder das Abschiebungsverfahren umgehen oder behindern. Die Haftdauer hat so kurz wie möglich zu sein und sich nur auf die Dauer der laufenden Abschiebungsverfahren zu erstrecken, solange diese mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden.“
	<b>Artikel 17</b>	„1. Bei unbegleiteten Minderjährigen und Familien mit Minderjährigen wird Haft nur im äußersten Falle und für die kürzestmögliche angemessene Dauer eingesetzt.“

## 5.2 Alternativen zur Haft – allgemeine Grundsätze

„Alternativen zur Haft“ wird nicht definiert. Der Begriff bezieht sich auf jede Art von Rechtsvorschriften, politischen Maßnahmen oder Verfahren, die es Asylbewerbern ermöglichen, unter Einhaltung bestimmter Auflagen oder Einschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit in der Gemeinschaft zu leben, ohne dass diese die Schwelle zur Haft überschreiten<sup>(62)</sup>.

Diese Maßnahmen sind gleichwohl gleichbedeutend mit Einschränkungen, die sich auf die Menschenrechte der Person auswirken<sup>(63)</sup>, und unterliegen daher den Menschenrechtsnormen. Folglich sind diese Maßnahmen im Einzelfall unter Berücksichtigung individueller Faktoren und nach Bewertung der Erforderlichkeit, der Zumutbarkeit und der Verhältnismäßigkeit aufzuerlegen. Es

<sup>(62)</sup> UNCHR, *Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden und Alternativen zur Haft*, 2012.

<sup>(63)</sup> Zu diesen Rechten zählen z. B.: das Recht auf Familienleben (Artikel 8 EMRK), das Verbot der Folter (Artikel 3 EMRK), das Recht auf Achtung des Privatlebens (Artikel 8 EMRK, Artikel 7 EU-Charta), das Recht auf Familienleben (Artikel 2 und 8 EMRK, Artikel 9 EU-Charta, Artikel 12 Absatz 2 der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951), das Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Artikel 3 EMRK, Artikel 4 EU-Charta).

gilt der allgemeine Grundsatz, dass der Rückgriff auf Alternativen nur relevant ist, wenn rechtmäßige Haftgründe vorliegen – selbst wenn im EU-Sekundärrecht eine solche klare Regelung nicht vorgesehen ist und folglich davon ausgegangen werden könnte, dass in dieser Angelegenheit im Wesentlichen nationales Recht angewandt wird –, andernfalls wäre die Anwendung derartiger Maßnahmen gleichbedeutend mit einer Alternative zur Freilassung oder alternativen Formen der Haft. Die Bedeutung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in Verbindung mit dem Grundsatz der Erforderlichkeit wurde wiederholt im Rahmen von Studien zu internationalen Menschenrechtsnormen untersucht<sup>(64)</sup>. So hat z. B. das UNHCR die Auffassung vertreten, dass diese grundlegenden Bestimmungen wesentlich sind, um zu gewährleisten, dass die Haftmaßnahmen in Fällen, in denen die öffentliche Ordnung gefährdet ist, relevant sind und ausreichen.

Zu diesem Zweck wird in den UNHCR-Richtlinien Folgendes festgestellt:

Der allgemeine Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt ein Abwägen zwischen der Bedeutung des Rechts auf Freiheit und persönliche Sicherheit sowie des Rechts auf Bewegungsfreiheit und dem Ziel der öffentlichen Politik, diese Rechte zu beschränken oder zu verweigern. [...] Zur Beurteilung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit muss ferner geprüft werden, ob es für den Betroffenen weniger einschneidende Zwangsmaßnahmen oder Eingriffe (d. h. Alternativen zur Haft) geben würde, die im betreffenden Einzelfall angewandt werden könnten und wirksam wären<sup>(65)</sup>.

Die Prüfung von Alternativen ist nur relevant, wenn rechtmäßige Haftgründe vorliegen<sup>(66)</sup>. Neben der Bedingung rechtmäßiger Haftgründe ist in jeder Phase des Verfahrens, darunter auch bei der gerichtlichen Überprüfung, eine Beurteilung der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit vorgeschrieben. Die Frage, ob der Richter befugt ist zu entscheiden, welche Alternativen zur Anwendung kommen sollten, ist im einzelstaatlichen Recht geregelt.

Daraus folgt, dass unter den verschiedenen möglichen wirksamen Maßnahmen im Einzelfall grundsätzlich jene zu wählen ist, die am wenigsten in das Leben des Betroffenen eingreift. Darüber hinaus ist jede Maßnahme, die gegen eine Einzelperson ergriffen wird, kontinuierlich zu überwachen und regelmäßig zu überprüfen. Zudem müssen diese Maßnahmen durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelt sein, um willkürliche Einschränkungen der Freiheit oder der Freizügigkeit zu vermeiden<sup>(67)</sup>. Diese Alternativen sollten für sich genommen auf ihre Verhältnismäßigkeit/Erforderlichkeit geprüft werden und sollten nicht einer Form verschleierter Haft entsprechen<sup>(68)</sup>.

Da schließlich Minderjährige nur im äußersten Fall in Haft genommen werden dürfen, könnte eine mögliche Alternative darin bestehen, diese in Heimen oder bei Pflegeeltern unterzubringen oder, sofern im einzelstaatlichen Recht vorgesehen, so bald wie möglich einen Vormund zu bestellen. Auf keinen Fall sollten sie von ihren Eltern oder von anderen für sie nach dem

<sup>(64)</sup> Sampson, R.; Grant, M., *Global Trends in Immigration Detention and Alternatives to Detention: Practical, Political and Symbolic Rationales*, Journal on Migration and Human Security, 2013, Bd. 1, Ausgabe 3.

<sup>(65)</sup> UNHCR, *Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden und Alternativen zur Haft*, 2012.

<sup>(66)</sup> Selbst wenn im EU-Sekundärrecht eine solche klare Regelung nicht vorgesehen ist und folglich davon ausgegangen werden könnte, dass in dieser Angelegenheit im Wesentlichen nationales Recht angewandt wird.

<sup>(67)</sup> UNHCR und Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR), *Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons: Summary Conclusions*, Mai 2011, Rn. 2.

<sup>(68)</sup> British Institute of International and Comparative Law, *Immigration Detention and the Rule of Law: Safeguarding Principles*, 2013. Europäisches Parlament, *Impact de la jurisprudence de la CEJ et de la CEDH en matière d'asile et d'immigration*, 2012.

Gesetz oder dem Gewohnheitsrecht verantwortlichen Erwachsenen getrennt werden, und sie dürfen nicht unter haftähnlichen Bedingungen untergebracht werden.

### 5.3 Alternativen zur Haft – Liste der Maßnahmen

Je nach den Umständen der Person, die internationalen Schutz beantragt, und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Verfahren sind verschiedene Alternativen zur Haft denkbar. Es können einzelne oder eine Kombination alternativer Maßnahmen zur Anwendung kommen, wobei die mit ihnen verbundenen Einschränkungen unterschiedlich ausfallen. Die Art der Alternativen zur Inhaftnahme kann nicht spezifisch sein – es kommt auf die Pflicht zur Prüfung von Alternativen an. In Artikel 8 Absatz 4 der ABR werden drei mögliche Maßnahmen aufgeführt, die jedoch nicht als erschöpfende Auflistung zu verstehen sind<sup>(69)</sup>.

#### Meldeauflagen

Während der Prüfung des Asylantrags ist eine Person, die internationalen Schutz beantragt, unter Umständen verpflichtet, sich regelmäßig bei den Einwanderungsbehörden oder anderen Behörden, wie der Polizei oder der zuständigen Asylbehörde, zu melden<sup>(70)</sup>. Unter Berücksichtigung der individuellen Umstände des Antragstellers könnte diese Auflage in regelmäßigen Abständen zu erfüllen sein, wobei gewährleistet sein muss, dass die auferlegten Bedingungen weiterhin dem Erfordernis der Notwendigkeit, Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit gerecht werden. Beispielsweise könnte die Verfügung von Meldeauflagen, zu deren Erfüllung der Antragsteller und seine Familie weite Reisen – ggf. auf eigene Kosten – unternehmen müssen, dazu führen, dass die Betroffenen aufgrund der Unmöglichkeit, die Bedingungen zu erfüllen, nicht mitwirken. Sie könnte weiterhin eine unfaire Diskriminierung aufgrund der wirtschaftlichen Lage darstellen und würde dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit nicht genügen. Jede Verschärfung der Meldeauflagen sollte anhand einer objektiven und individuellen Beurteilung der Fluchtgefahr begründet werden und in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen.

#### Pflicht, sich an einem zugewiesenen Ort aufzuhalten

Asylbewerber können verpflichtet werden, sich an einem bestimmten Wohnort<sup>(71)</sup> oder in einer bestimmten Verwaltungsregion aufzuhalten, bis über ihren Antrag entschieden ist. Wenn sie innerhalb derselben Verwaltungsregion umzuziehen wünschen, können sie verpflichtet sein, die Behörden entsprechend zu unterrichten. Falls sie die Verwaltungsregion zu verlassen oder aus ihr wegzuziehen wünschen, benötigen sie unter Umständen eine vorherige Genehmigung. Sie sind womöglich verpflichtet, in einer speziellen *offenen* oder *halboffenen* Aufnahmeeinrichtung zu wohnen und die Vorschriften und Regeln dieser Einrichtung zu befolgen. Die allgemeine Bewegungsfreiheit innerhalb und außerhalb der Einrichtung muss jedoch gewahrt bleiben, auf keinen Fall darf die Situation einer Haft gleichkommen.

<sup>(69)</sup> Odysseus Academic Network, *Alternatives To Immigration And Asylum Detention In The EU: Time For Implementation*, (Odysseus Network 2015). Optionspapier Nr. 1 des UNHCR, *Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families*, und Optionspapier Nr. 2 des UNHCR, *Options for governments on open reception and alternatives to detention*, 2015.

<sup>(70)</sup> Staatsrat (Griechenland), Urteil Nr. 97/2018, Rn. 21.

<sup>(71)</sup> Staatsrat (Griechenland), Urteil Nr. 97/2018, Rn. 21.

## Hinterlegung einer finanziellen Sicherheit/Kaution

Es kann eine finanzielle Sicherheit oder die Stellung einer Kaution verlangt werden. In diesem Fall sollte die festgesetzte Summe den individuellen Umständen Rechnung tragen und der persönlichen Situation des Asylbewerbers angemessen sein. Sie darf nicht zu hoch angesetzt werden, um eine Diskriminierung von Personen mit begrenzten Mitteln zu vermeiden. Kann der Betroffene die Mittel nicht aufbringen und führt dies zu einer Inhaftnahme oder zur Fortsetzung der Haft, legt dies den Schluss nahe, dass es sich um ein Willkürsystem handelt. Es gibt keinen Grund, warum eine finanzielle Sicherheit oder eine Kaution nicht durch Dritte geleistet bzw. gestellt werden sollte.

## Sonstige alternative Maßnahmen <sup>(72)</sup>:

### Aushändigung oder Übergabe von Ausweispapieren

Asylbewerber können verpflichtet werden, ihre Ausweispaare und/oder Reisedokumente wie Reisepässe auszuhändigen. In diesem Fall sollten ihnen Ersatzdokumente zur Verfügung gestellt werden, die es ihnen gestatten, im Hoheitsgebiet zu bleiben, und/oder ihre Freilassung in die Gemeinschaft ermöglichen.

### Elektronische Überwachung

Elektronische Überwachung oder „Tagging“ kommt in Europa selten zum Einsatz <sup>(73)</sup>. Dabei handelt es sich um eine Form der Aufsicht, mit der die Bewegungen einer Person mithilfe von Technologie wie einer GPS-unterstützten Hand- oder Fußfessel überwacht werden sollen bzw. die Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden soll. Die elektronische Überwachung kommt vorwiegend im Strafrecht zum Einsatz <sup>(74)</sup>. Das UNHCR <sup>(75)</sup> vertritt die Auffassung, dass diese Alternative – vor allem aufgrund des mit ihr verbundenen Stigmas der Kriminalität – den schwerwiegendsten Eingriff in das Leben der Betroffenen darstellt, und rät dringend von ihrem Einsatz ab. In Frankreich kann gegen Eltern von Minderjährigen Hausarrest verhängt werden, wobei in Fällen, in denen der gewöhnliche Hausarrest als unzureichend angesehen wird, die elektronische Überwachung ergänzend zum Einsatz kommt <sup>(76)</sup>. In Portugal kommt die elektronische Überwachung zusammen mit dem Verbot, die Wohnung zu verlassen, zur Anwendung. In diesem Fall stellt dies eine alternative Form der Freiheitsentziehung und keine Alternative zur Haft dar, da es Drittstaatsangehörigen nicht gestattet ist, ihre Wohnung zu verlassen. Im Vereinigten Königreich kann die elektronische Überwachung bei Drittstaatsangehörigen eingesetzt werden, die Aufenthaltsbeschränkungen unterliegen.

<sup>(72)</sup> Welche „sonstigen alternativen Maßnahmen“ angenommen werden können, richtet sich im Wesentlichen nach dem nationalen Recht.

<sup>(73)</sup> *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Rückkehrpolitik der EU*, COM(2014) 199 final vom 28.3.2014, S. 16.

<sup>(74)</sup> FRA, *Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures*, 2015, S. 2.

<sup>(75)</sup> UNHCR, *Haft-Richtlinien*, 2012, Rn. 40. Siehe ferner, UNHCR, *Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons: Summary Conclusions*, Juli 2011, Rn. 21.

<sup>(76)</sup> European Migration Network, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*, 2014.

In Anbetracht der besonderen Situation von Minderjährigen, Schwangeren, älteren Menschen oder Personen mit psychischen Problemen darf diese Alternative *de lege ferenda* nicht auf diesen Personenkreis angewandt werden. Die elektronische Überwachung hat sich in den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Verringerung der Anzahl von Personen, die sich durch Flucht entziehen, nicht als sehr wirksam erwiesen; dennoch gilt sie als zweckdienliche Methode, um die Kontaktaufnahme zu den Betroffenen zu erleichtern, die Einhaltung der Meldeauflagen zu überwachen und bei einem Fluchtversuch frühzeitig gewarnt zu werden.

### Persönlicher Bürge

Ein Bürge ist eine Person, die dafür Sorge trägt, dass Drittstaatsangehörige an Anhörungen, amtlichen Terminen und Treffen usw. teilnehmen. Als Bürge kommen in Frage: Bürger mit einem dauerhaften Aufenthaltsstatus (HR, LT), Drittstaatsangehörige mit rechtmäßigem Aufenthaltsstatus (LT), internationale Organisationen im Bereich des Schutzes der Menschenrechte (HR), oder eine „Vertrauensperson“ (DE, in zwei Bundesländern (Bremen und Brandenburg))<sup>(77)</sup>.

Tabelle 2: Alternativen zur Inhaftnahme in den EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen<sup>(78)</sup>

<b>Meldeauflagen (z. B. regelmäßige Meldepflicht bei der Polizei oder den Einwanderungsbehörden)</b>	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LV, NL, PL, PT, SE, SI, SK, UK, NO
<b>Aufenthaltsbeschränkungen (z. B. zugewiesener Wohnort)</b>	AT, BE, CZ, DE, DK, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LU, NL, PL, PT, SI, UK, NO
<b>Verpflichtung zur Abgabe von Reisepässen oder Reisedokumenten</b>	CY, DE, DK, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LV, NL, PL, SE, NO
<b>Freilassung gegen Kautions (mit oder ohne Bürge)</b>	AT, BE, CZ, DE, FI, HR, HU, IE, NL, PL, PT, SK, UK
<b>Elektronische Überwachung (z. B. Fußfessel)</b>	FR, IE, PT, UK
<b>Anforderungen an den Bürgen</b>	DE, HR, LT
<b>Freilassung unter die Obhut eines Bewährungshelfers oder im Rahmen eines Bewährungsplans</b>	DE
<b>Sicherstellung von Barmitteln für Reisedokumente und Fahr-/ Flugscheine</b>	HU
<b>Unterbringung in offenen Aufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber</b>	LT
<b>Verbot zu arbeiten/studieren</b>	Vereinigtes Königreich

<sup>(77)</sup> Ländercodes der EU-Mitgliedstaaten: AT (Österreich), BE (Belgien), BG (Bulgarien), CY (Zypern), CZ (Tschechische Republik), DE (Deutschland), EE (Estland), EL (Griechenland), ES (Spanien), FI (Finnland), FR (Frankreich), HR (Kroatien), HU (Ungarn), IE (Irland), LT (Litauen), LU (Luxemburg), LV (Lettland), NL (Niederlande), NO (Norwegen), PL (Polen), PT (Portugal), SE (Schweden), SI (Slowenien), SK (Slowakei), UK (Vereinigtes Königreich).

<sup>(78)</sup> European Migration Network, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*, 2014; International Detention Coalition, *Alternatives to Detention in Greece*, Global Detention Project: <https://www.globaldetentionproject.org/>

## 6. Haftdauer

### 6.1 Dauer der Inhaftnahme

Nach Artikel 9 Absatz 1 Unterabsatz 1 der ABR (Neufassung) wird eine Person, die internationalen Schutz beantragt hat, für den kürzest möglichen Zeitraum und nur so lange in Haft genommen, wie die in Artikel 8 Absatz 3 genannten Gründe gegeben sind.

Der EuGH hebt Artikel 9 Absatz 1 der ABR (Neufassung) als Vorschrift hervor<sup>(79)</sup>, definiert jedoch nicht, was unter einem „kürzest möglichen Zeitraum“ zu verstehen ist. Was ein „kürzest möglicher Zeitraum“ ist, hängt ebenso wie die Frage des zumutbaren Zeitraums von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab. In mehreren Rechtssachen hat der EGMR jedoch Leitlinien entwickelt. So wurden z. B. in der Rechtssache *Rahimi/Griechenland* in Anbetracht der Schutzbedürftigkeit eines 15-Jährigen zwei Tage als zu lange angesehen, und in der Rechtssache *J. R. u. a./Griechenland* wurde ein Monat bei erwachsenen Männern, die internationalen Schutz beantragen, für zumutbar gehalten. Weitere Beispiele sind dem Abschnitt „Ausgewählte einschlägige internationale Bestimmungen“ zu entnehmen.

Gemäß der Rückführungsrichtlinie muss die Haftdauer so kurz wie möglich sein und darf sich nur auf die Dauer der laufenden Abschiebungsvorkehrungen erstrecken, solange diese mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden (Artikel 15 Absatz 1). Die Inhaftnahme ist in gebührenden Zeitabständen zu überprüfen und zu beenden, wenn sich herausstellt, dass keine hinreichende Aussicht auf Abschiebung mehr besteht (Artikel 15 Absätze 3 und 4). Die Höchsthaftdauer beträgt sechs Monate, kann jedoch unter bestimmten Bedingungen (Artikel 15 Absätze 5 und 6) um zwölf Monate verlängert werden. In der Rechtssache *Achughbadian* stellte der EuGH fest, dass nach Artikel 15 der Rückführungsrichtlinie die Haft nur in den Fällen um weitere zwölf Monate verlängert werden kann, in denen die Rückführungsentscheidung während der genannten sechs Monate wegen mangelnder Kooperationsbereitschaft des Betroffenen oder Verzögerungen bei der Übermittlung der erforderlichen Unterlagen durch Drittstaaten nicht vollstreckt werden konnte<sup>(80)</sup>.

Da die Haftdauer unmittelbar von den in Artikel 8 Absatz 3 der ABR (Neufassung) aufgeführten Haftgründen abhängt und mit Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f EMRK in Einklang stehen muss, ist eine Inhaftnahme nach Treu und Glauben vorzunehmen, wobei die Haftdauer nicht den vernünftigerweise für den verfolgten Zweck erforderlichen Zeitraum überschreiten sollte<sup>(81)</sup>.

Die Entziehung der Freiheit nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f EMRK wird daher nur für die Dauer des Abschiebungsverfahrens gerechtfertigt sein, solange dieses mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt wird<sup>(82)</sup>. Die Tatsache, dass das Abschiebungsverfahren andauert, reicht nicht

<sup>(79)</sup> EuGH, Urteil vom 14. September 2017, *K./Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-18/16, Rn. 45.

<sup>(80)</sup> EuGH, Urteil vom 6. Dezember 2011, *Alexandre Achughbadian/Préfet du Val-de-Marne*, C-329/11, Rn. 36.

<sup>(81)</sup> EGMR, Urteil vom 20. September 2011, *Lokpo and Touré/Ungarn*, Beschwerde Nr. 10816/10, Rn. 22.

<sup>(82)</sup> EGMR, Urteil vom 26. April 2007, *Gbremedhin (Gaberamadhien)/Frankreich*, Beschwerde Nr. 25389/05, Rn. 74.

aus, wenn keine hinreichende Aussicht auf Abschiebung besteht<sup>(83)</sup>. Die Dauer des Abschiebungsverfahrens hängt daher von den besonderen Umständen des Einzelfalls<sup>(84)</sup> und nicht von den im einzelstaatlichen Recht vorgesehenen Fristen ab. Folglich kann, selbst wenn im einzelstaatlichen Recht Fristen festgelegt sind, bei Einhaltung dieser Fristen nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass die Inhaftnahme im Einklang mit Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f EMRK erfolgt<sup>(85)</sup>.

## 6.2 Haftdauer nach Maßgabe der ABR (Neufassung) bei einzelnen Haftgründen

Je nach Haftgrund und Ziel der Inhaftnahme ist eine unterschiedliche Haftdauer gerechtfertigt. In der Rechtssache *K.* bestätigte der EuGH, dass jeder Haftgrund im Sinne von Artikel 8 Absatz 3 der ABR (Neufassung) einem besonderen Bedürfnis entspricht und somit autonomen Charakter hat<sup>(86)</sup>. Daraus folgt:

[A]us dem Wortlaut von Artikel 8 Absatz 3 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Richtlinie [geht] hervor, dass ein Antragsteller nur dann einer solchen Maßnahme unterworfen werden kann, wenn er seine Identität oder Staatsangehörigkeit nicht mitgeteilt hat oder Identitätsdokumente zum Nachweis hiervon nicht übermittelt hat, obwohl er zur Zusammenarbeit verpflichtet ist. Desgleichen ergibt sich aus Artikel 8 Absatz 3 Unterabsatz 1 Buchstabe b der Richtlinie, dass ein Antragsteller nur dann inhaftiert werden kann, wenn bestimmte Beweise, auf die sich sein Antrag auf internationalen Schutz stützt, „ohne Haft unter Umständen nicht zu erhalten wären, insbesondere wenn Fluchtgefahr des Antragstellers besteht“<sup>(87)</sup>.

In einer vor dem Obersten Verwaltungsgericht der Tschechischen Republik verhandelten Rechtssache wurde befunden, dass zwecks Feststellung oder Überprüfung der Identität des Antragstellers eine Inhaftnahme nur für den Zeitraum möglich ist, in dem die Verwaltungsbehörde konkrete Schritte im Zusammenhang mit diesem Haftgrund ergreift. In dieser Rechtssache wurde eine Haftdauer von 110 Tagen als rechtswidrig eingestuft, da die Person, die internationalen Schutz beantragt hatte, ihrer Pflicht nach Mitteilung ihrer Identität oder Staatsangehörigkeit durch Abgabe einer Erklärung zu ihrer Identität nachgekommen war und unklar war, welche weiteren konkreten Schritte die Verwaltungsbehörde zur Feststellung oder Überprüfung ihrer Identität unternehmen würde<sup>(88)</sup>.

Nach Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe c der ABR (Neufassung) ist es möglich, eine Person, die internationalen Schutz beantragt, in Haft zu nehmen, um über das Recht des Antragstellers auf Einreise in das Hoheitsgebiet zu entscheiden. Artikel 43 Absatz 2 der AVR (Neufassung) sieht im Zusammenhang mit Grenzverfahren vor, dass dem Antragsteller die Einreise in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats gestattet wird, wenn innerhalb von vier Wochen keine Entscheidung ergangen ist.

<sup>(83)</sup> EuGH, Urteil vom 30. November 2009, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*, C-357/09.

<sup>(84)</sup> EGMR, Urteil vom 19. Mai 2016, *J. N./Vereinigtes Königreich*, Beschwerde Nr. 37289/12, Rn. 83.

<sup>(85)</sup> EGMR, 2016, *J. N./Vereinigtes Königreich*, Rn. 83.

<sup>(86)</sup> EuGH, Urteil vom 14. September 2017, *K./Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-18/16, Rn. 42.

<sup>(87)</sup> EuGH, 2017, *K./Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, Rn. 42.

<sup>(88)</sup> Oberstes Verwaltungsgericht (CZ), Urteil vom 27. Juli 2017, *AS/Ministry of Interior*, (nur in Tschechisch verfügbar), 6 Azs 128/2016 - 44.

Die zumutbare Dauer der Inhaftnahme beim Haftgrund nach Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe d der ABR (Neufassung) hängt von der Dauer des Asylverfahrens und von diesbezüglichen Rechtsakten ab. Die Berechnung der Höchsthaftdauer kann sich als problematisch erweisen in Fällen, in denen der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wird, während der Antragsteller sich nach Maßgabe der Rückführungsrichtlinie in Haft befindet. In der Rechtssache *Kadzoev*<sup>(89)</sup> stellte der EuGH klar, dass die Zeit der Unterbringung auf der Grundlage der Rechtsvorschriften über Personen, die internationalen Schutz beantragen, nicht als Haftdauer für die Zwecke der Abschiebung nach Maßgabe von Artikel 15 der Rückführungsrichtlinie angesehen werden kann<sup>(90)</sup>. Darüber hinaus stellte der EuGH fest, dass die Haft nicht länger gerechtfertigt und die betreffende Person unverzüglich freizulassen ist, wenn sich herausstellt, dass aus rechtlichen oder anderweitigen Erwägungen keine hinreichende Aussicht auf Abschiebung mehr besteht<sup>(91)</sup>, und das Artikel 15 Absätze 4 und 6 der Richtlinie 2008/115 dahin gehend auszulegen ist, dass er bei Ablauf der in der Richtlinie vorgesehenen maximalen Haftdauer nicht erlaubt, den Betroffenen nicht unverzüglich freizulassen, weil er keine gültigen Dokumente besitzt, sich aggressiv verhält und weder über eigene Unterhaltsmittel noch über eine Unterkunft, noch über vom Mitgliedstaat für diese Zwecke gestellte Mittel verfügt<sup>(92)</sup>.

Die Rückführungsrichtlinie findet keine Anwendung auf einen Drittstaatsangehörigen, der um internationalen Schutz ersucht hat<sup>(93)</sup>; daher muss, wenn die Haftgründe nicht mehr durch die Rückführungsrichtlinie, sondern nach Maßgabe der ABR (Neufassung) bestimmt werden, die Angemessenheit der Haft überprüft werden.

### 6.3 Verlängerung der Inhaftnahme

Personen, die internationalen Schutz beantragen, wird sowohl durch eine erstmalige Inhaftnahme als auch durch eine Haftverlängerung die Freiheit entzogen. Insofern sind beide Maßnahmen ihrem Wesen nach vergleichbar. Der EuGH äußerte diese Auffassung im Zusammenhang mit der Auslegung der Rückführungsrichtlinie in der Rechtssache *Mahdi*<sup>(94)</sup>, doch diese Schlussfolgerung ist auch auf Fälle der Inhaftnahme von Personen anwendbar, die internationalen Schutz beantragen. Bei Ablauf der Dauer der erstmaligen Haft und Verlängerung der Haft durch die Entscheidung der Behörden muss die Dauer der verlängerten Haft wie im Falle der erstmaligen Haft im Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen, wobei alle oben genannten Grundsätze zu achten sind.

### 6.4 Dauer der Haft nach der Dublin-III-Verordnung

Die ABR (Neufassung) und der Grundsatz, dass die Haft so kurz wie möglich dauern sollte, gilt auch im Rahmen der Dublin-III-Verordnung für Personen, die internationalen Schutz beantragen. Der einzige Unterschied besteht darin, dass der Zweck der Inhaftnahme die Absicherung des Dublin-Verfahrens ist. In der Dublin-III-Verordnung sind für den Fall, dass eine Person in Haft genommen wird, die spezifischen Fristen für die Durchführung der Überstellung

<sup>(89)</sup> EuGH, Urteil vom 30. November 2009, *Kadzoev*, C-357/09, Rn. 67.

<sup>(90)</sup> EuGH, 2009, *Kadzoev*, Rn. 48.

<sup>(91)</sup> EuGH, 2009, *Kadzoev*, Rn. 63.

<sup>(92)</sup> EuGH, 2009, *Kadzoev*, Rn. 71.

<sup>(93)</sup> EuGH, Urteil vom 30. Mai 2013, *Arslan*, C-534/11.

<sup>(94)</sup> EuGH, Urteil vom 5. Juni 2014, *Mahdi*, C-146/14, Rn. 44.

festgelegt. Wie aus Erwägungsgrund 20 der Dublin-III-Verordnung hervorgeht, sollten die Verfahren in Bezug auf eine in Haft genommene Person vorrangig schnellstmöglich angewandt werden. Die Verfahrensfristen, die die Dauer der Haft einschränken, sind Artikel 28 Absatz 3 der Dublin-III-Verordnung zu entnehmen <sup>(95)</sup>:

Hält der ersuchende Mitgliedstaat die Fristen für die Stellung eines Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs nicht ein oder findet die Überstellung nicht innerhalb des Zeitraums von sechs Wochen im Sinne des Unterabsatzes 3 statt, wird die Person nicht länger in Haft gehalten.

Die Berechnung der Fristen wird in Artikel 42 der Dublin-III-Verordnung geregelt. Die Fristen sind in der Tabelle 3 zusammengestellt.

**Tabelle 3: Fristen für Dublin-Verfahren, wenn sich der Antragsteller in Haft befindet**

<b>Gesuch um Aufnahme oder Wiederaufnahme</b>	ein Monat ab der Stellung des Antrags <sup>(96)</sup>
<b>Antwort auf ein Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuch</b>	zwei Wochen nach Eingang des Gesuchs
<b>Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat</b>	sechs Wochen nach der stillschweigenden oder ausdrücklichen Annahme des Gesuchs/von dem Zeitpunkt an, ab dem der Rechtsbehelf oder die Überprüfung keine aufschiebende Wirkung mehr hat

Die zulässige Dauer der Haft steht in engem Zusammenhang mit den vorgenannten Dublin-Verfahren.

In der Rechtssache *Khira Amayry/Migrationsverket* <sup>(97)</sup> traf der EuGH eine Unterscheidung zwischen der Situation, in der sich eine Person bereits in Haft befindet, wenn das Gesuch auf Aufnahme oder Wiederaufnahme angenommen wird, und der Situation, in der die Inhaftnahme beginnt, nachdem der ersuchte Mitgliedstaat dem Gesuch auf Aufnahme oder Wiederaufnahme stattgegeben hat. Der EuGH verwies darauf, dass keine der in Artikel 28 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Dublin-III-Verordnung aufgeführten Fristen Bezug auf den Beginn der Haft nimmt, und gab zu bedenken, dass die erhebliche Fluchtgefahr mitunter zu einem späteren Zeitpunkt erkennbar wird. Der EuGH wies daher die Auslegung zurück, der zufolge die Inhaftnahme zwingend sechs Wochen nach der Annahme des Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs endet, wenn die Inhaftnahme erst nach dieser Annahme erfolgt <sup>(98)</sup>. Der EuGH zog den Schluss, dass

die nach dieser Bestimmung vorgesehene Höchstfrist von sechs Wochen, innerhalb deren die Überstellung einer in Haft genommenen Person erfolgen muss, nur in dem Fall

<sup>(95)</sup> In der Rechtssache *FK/Polizeibehörden der Tschechischen Republik* stellte das Oberste Verwaltungsgericht der Tschechischen Republik fest, dass in der ersten Phase des Überstellungsverfahrens (bis zur Stellung des Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs) die Haftdauer höchstens einen Monat ab dem Zeitpunkt der Stellung des Antrags auf internationalen Schutz betragen darf. Oberstes Verwaltungsgericht (CZ), Urteil vom 19. Februar 2015, *FK/Polizeibehörden der Tschechischen Republik* (nur in tschechisch verfügbar), 7 Azs 11/2015 - 32

<sup>(96)</sup> Artikel 24 der Dublin-III-Verordnung sollte weiterhin entsprechend gelten. Wenn im ersuchenden Mitgliedstaat kein neuer Antrag gestellt wurde, könnte vorgebracht werden, dass der Ausgangspunkt für die Berechnung der Frist der Zeitpunkt ist, zu dem der ersuchende Mitgliedstaat festgestellt hat, dass ein anderer Mitgliedstaat zuständig sein könnte. Siehe hierzu die *Richterliche Analyse –Asylverfahren und der Grundsatz der Nichtzurückweisung*, S. 51-52.

<sup>(97)</sup> EuGH, Urteil vom 13. September 2017, *Khira Amayry/Migrationsverket*, C-60/16.

<sup>(98)</sup> EuGH, 2017, *Khira Amayry/Migrationsverket*, Rn. 33-38.

gilt, dass sich die betroffene Person bereits in Haft befindet, wenn eines der beiden in dieser Bestimmung angeführten Ereignisse eintritt<sup>(99)</sup>.

In Fällen, in denen die Haft beginnt, nachdem dem Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuch stattgegeben wurde, ist die Haftdauer erst von dem Zeitpunkt an begrenzt, zu dem die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung wegfällt<sup>(100)</sup>. Der EuGH führte aus:

Auch wenn in der Dublin-III-Verordnung keine Höchstdauer für die Haft festgelegt ist, muss die Haft gleichwohl mit dem in Artikel 28 Absatz 3 Unterabsatz 1 dieser Verordnung festgelegten Grundsatz vereinbar sein, wonach die Haft so kurz wie möglich zu sein hat und nicht länger sein darf, als bei angemessener Handlungsweise notwendig ist, um die erforderlichen Verwaltungsverfahren mit der gebotenen Sorgfalt durchzuführen, bis die Überstellung durchgeführt wird<sup>(101)</sup>.

Der EuGH stellte klar, dass jeder Fall besonders gelagert ist; darüber hinaus sollte die Haft grundsätzlich so kurz wie möglich sein und nicht über das notwendige Maß hinaus verlängert werden; zudem sollte der Zeitraum der Haft nicht „die Dauer von sechs Wochen, in denen die Überstellung effektiv vorgenommen werden konnte, erheblich [überschreiten]“<sup>(102)</sup>. In einem Fall, in dem die Haft erst nach Annahme des Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs durch den Mitgliedstaat beginnt, würde eine Haftdauer von drei bzw. 12 Monaten das zumutbare Maß bereits überschreiten. Die Argumentation des EuGH stützt sich auf den Zweck der Verordnung, die Überstellung von Drittstaatsangehörigen in den zuständigen Mitgliedstaat zu gewährleisten, und auf die Überlegung des Gerichtshofes, dass jede andere Auslegung die Möglichkeit der Mitgliedstaaten einschränken würde, die Frist zur Ermittlung des zuständigen Mitgliedstaats und zur Durchführung der Überstellung so weit wie möglich auszuschöpfen. Das Urteil sollte nicht herangezogen werden, um eine größtmögliche Ausdehnung der Haftdauer zu rechtfertigen.

**Tabelle 4: Rechtssache *Khir Amayry/Migrationsverket***

<b>Frage Nr. 1: Person ist bei Annahme des Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs bereits in Haft</b>	Höchstdauer der Inhaftnahme von sechs Wochen
<b>Frage Nr. 2: Haft beginnt erst nach Annahme des Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs</b>	Haft sollte die Haftdauer von sechs Wochen nicht erheblich überschreiten: nach Wegfall der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung gilt eine Höchstdauer der Haft von sechs Wochen

Der EuGH befand ferner, dass auf die mit Artikel 28 Absatz 3 eingeführte Frist von sechs Wochen von dem Zeitpunkt an, ab dem der Rechtsbehelf oder die Überprüfung keine aufschiebende Wirkung mehr hat, die Tage, während derer die betreffende Person bereits in Haft war, nachdem ein Mitgliedstaat dem Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuch stattgegeben hat, nicht anzurechnen sind. Das bedeutet, dass – wenn ein Überstellungsverfahren neu beginnt, nachdem ein Rechtsbehelf oder eine Überprüfung keine aufschiebende Wirkung mehr hat – eine neue Sechswochenfrist für die Durchführung der Überstellung beginnt. Dies gilt unabhängig davon, ob die Aussetzung automatisch erfolgt oder ob sie auf Antrag der Person, die internationalen Schutz beantragt, durch Erlass einer gerichtlichen Entscheidung gewährt wurde.

<sup>(99)</sup> EuGH, 2017, *Khir Amayry/Migrationsverket*, Rn. 39.

<sup>(100)</sup> EuGH, 2017, *Khir Amayry/Migrationsverket*, Rn. 40.

<sup>(101)</sup> EuGH, 2017, *Khir Amayry/Migrationsverket*, Rn. 41.

<sup>(102)</sup> EuGH, 2017, *Khir Amayry/Migrationsverket*, Rn. 45.

## 7. Weitere Garantien für in Haft befindliche Personen, die internationalen Schutz beantragt haben

### 7.1 Erfordernis der gebotenen Sorgfalt

Nach Artikel 9 Absatz 1 Unterabsatz 2 der ABR (Neufassung) werden die Verwaltungsverfahren in Bezug auf die in Artikel 8 Absatz 3 genannten Gründe für die Inhaftnahme mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt. Verzögerungen in den Verwaltungsverfahren, die nicht dem Antragsteller zuzurechnen sind, rechtfertigen keine Fortdauer der Haft.

Erwägungsgrund 16 der ABR (Neufassung) sieht Folgendes vor: Der Begriff „gebotene Sorgfalt“ setzt zumindest voraus, dass die Mitgliedstaaten konkrete und sinnvolle Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die zur Überprüfung der Gründe für die Inhaftierung erforderliche Zeit so kurz wie möglich ist und dass tatsächlich die Aussicht besteht, dass diese Überprüfung in kürzestmöglicher Zeit erfolgreich durchgeführt wird, sodass die Dauer der Haft den Zeitraum, der vernünftigerweise erforderlich ist, um die einschlägigen Verfahren abzuschließen, nicht überschreitet.

Wenn diese Verfahren nicht mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden, ist die Haft nicht länger im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f EMRK zulässig<sup>(103)</sup>.

### 7.2 Erfordernis einer schriftlichen Haftanordnung

Nach Artikel 9 Absatz 2 der ABR (Neufassung) wird die Haft der Antragsteller von einer Justiz- oder Verwaltungsbehörde schriftlich angeordnet. In der Anordnung werden die sachlichen und rechtlichen Gründe für die Haft angegeben. Wie aus Artikel 28 Absatz 4 der Dublin-III-Verordnung hervorgeht, gilt dieses Erfordernis auch für Dublin-Fälle. Gemäß Artikel 9 Absatz 4 der ABR (Neufassung) sind die Antragsteller unverzüglich schriftlich und „in einer Sprache, die sie verstehen, oder von der vernünftigerweise angenommen werden darf, dass sie sie verstehen, über die Gründe für die Haft“ und über die verfügbaren Rechtsbehelfe zu informieren.

Dieses Erfordernis entspricht Artikel 5 Absatz 2 EMRK, in dem eine wesentliche Garantie verankert ist: Jede in Haft genommene Person muss darüber informiert werden, warum ihr die Freiheit entzogen wurde. Sie muss in einer einfachen allgemein verständlichen Sprache, die sie versteht, über die wesentlichen rechtlichen und sachlichen Gründe für die Freiheitsentziehung unterrichtet werden, damit sie in der Lage ist, sich an ein Gericht zu wenden, um die Rechtmäßigkeit der Inhaftnahme überprüfen zu lassen<sup>(104)</sup>. Zwar sind diese Informationen „innerhalb möglichst kurzer Frist“ zu übermitteln, das bedeutet jedoch nicht zwangsläufig,

<sup>(103)</sup> EGMR, Urteil vom 22. September 2015, *Nabil u. a./Ungarn*, Beschwerde Nr. 62116/12, Rn. 29; EGMR, Urteil vom 3. Mai 2016, *Abdi Mahamud/Malta*, Beschwerde Nr. 56796/13.

<sup>(104)</sup> EGMR, Urteil vom 15. Dezember 2016, *Khlaifia u. a./Italien*, Beschwerde Nr. 16483/12, Rn. 115.

dass dies bereits vollumfänglich zum Zeitpunkt der Inhaftnahme erfolgen muss<sup>(105)</sup>. Ob der Inhalt der übermittelten Informationen und die Zügigkeit der Übermittlung ausreichen, ist nach den besonderen Umständen des Einzelfalls zu würdigen<sup>(106)</sup>. Werden diese Informationen nicht zur Verfügung gestellt, kann das Recht auf Rechtsbehelf nicht wirksam wahrgenommen werden<sup>(107)</sup>.

### 7.3 Aspekte des Rechts auf gerichtliche Überprüfung

Nach Artikel 9 Absatz 3 der ABR (Neufassung) sorgen die Mitgliedstaaten von Amts wegen und/oder auf Antrag des Antragstellers für eine zügige gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Inhaftnahme.

Nach Maßgabe des Erwägungsgrunds 16 der ABR (Neufassung) sind die Mitgliedstaaten im Zuge der gerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Inhaftnahme verpflichtet, konkrete und sinnvolle Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die zur Überprüfung der Gründe für die Inhaftierung erforderliche Zeit so kurz wie möglich ist und dass tatsächlich die Aussicht besteht, dass diese Überprüfung in kürzestmöglicher Zeit erfolgreich durchgeführt wird.

In diesem Zusammenhang ist auch auf Artikel 5 Absatz 4 EMRK zu verweisen, in dem ebenfalls das Recht auf eine gerichtliche Entscheidung innerhalb kurzer Frist über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung proklamiert wird, die zu beenden ist, wenn sie sich als rechtswidrig herausstellt<sup>(108)</sup>. Aus den oben genannten Vorschriften ergeben sich drei Aspekte: Erstens muss die Person während ihrer Inhaftnahme Zugang zum Rechtsbehelf haben, damit sie die Möglichkeit hat, eine zügige Überprüfung der Rechtmäßigkeit zu veranlassen. Zweitens muss die Überprüfung gerichtlicher Art sein und für die fragliche Freiheitsentziehung angemessene Garantien vorsehen. Drittens sollte durch die Überprüfung ggf. eine Freilassung bewirkt werden können<sup>(109)</sup>.

Bei der Beurteilung der Frage, ob der Grundsatz der Durchführung des Verfahrens innerhalb kurzer Frist eingehalten wurde, sind die Umstände und die Komplexität des Einzelfalls, Besonderheiten des einzelstaatlichen Verfahrens und das Verhalten des Antragstellers im Laufe des Verfahrens zu berücksichtigen<sup>(110)</sup>. Zwar ist die Anzahl der Tage, die für die Durchführung der

<sup>(105)</sup> EGMR, 2016, *Khlaifia u. a./Italien*, Rn. 115.

<sup>(106)</sup> EGMR, 2016, *Khlaifia u. a./Italien*, Rn. 115; Beispiele: EGMR, Urteil vom 23. Juli 2013, *M. A./Zypern*, Beschwerde Nr. 41872/10, Rn. 228: Verzögerungen von 76 Stunden oder vier bzw. zehn Tagen gelten als Verstoß gegen die Vorschriften.

<sup>(107)</sup> EGMR, 2016, *Khlaifia u. a./Italien*, Rn. 132.

<sup>(108)</sup> EGMR, Urteil vom 17. April 2014, *Gayratbek Saliyev/Russland*, Beschwerde Nr. 39093/13, Rn. 76.

<sup>(109)</sup> EGMR, Urteil vom 19. Mai 2016, *J. N./Vereinigtes Königreich*, Beschwerde Nr. 37289/12, Rn. 88. In den Rechtssachen *Kadem/Malta*, Beschwerde Nr. 55263/00, Rn. 44-45, und *Rehbock/Slowenien*, Beschwerde Nr. 29462/95, Rn. 82-86, befand der EGMR Zeiträume von siebzehn (17) bzw. sechsundzwanzig (26) Tagen für übermäßig lang, um über die Rechtmäßigkeit der Inhaftnahme des Antragstellers zu entscheiden. In der Rechtssache *Mamedova/Russland*, Beschwerde Nr. 7064/05, Rn. 96, wurde die Dauer der Rechtsbehelfsverfahren, die sich teilweise über sechsundzwanzig (26) Tage hingen, als Verstoß gegen das Erfordernis der Überprüfung innerhalb einer kurzen Frist angesehen. In der Rechtssache *Karimov/Aserbaidshon*, Beschwerde Nr. 12535/06, stellte der EGMR fest, dass Verzögerungen von dreizehn (13) bis zwanzig (20) Tagen für die Überprüfung von Rechtsbehelfen gegen die Haftanordnung mit dem Erfordernis einer „kurzen Frist“ nach Artikel 5 Absatz 4 EMRK unvereinbar sein könnten.

<sup>(110)</sup> EGMR, Urteil vom 15. Dezember 2016, *Khlaifia u. a./Italien*, Beschwerde Nr. 16483/12, Rn. 131.

einschlägigen Verfahren erforderlich sind, offensichtlich ein wichtiges Element, sie ist jedoch an und für sich nicht maßgeblich für die Frage, ob eine Entscheidung mit der erforderlichen Zügigkeit getroffen wurde<sup>(111)</sup>. In diesem Sinne müssen die Mitgliedstaaten ihre Rechtsordnungen so organisieren, dass die Gerichte in der Lage sind, den verschiedenen Anforderungen zu genügen<sup>(112)</sup>.

Andererseits schreiben weder die ABR (Neufassung) noch Artikel 5 Absatz 4 EMRK die Schaffung eines zweiten Rechtszugs für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Inhaftnahme vor<sup>(113)</sup>. Sieht das einzelstaatliche Recht jedoch einen Rechtsbehelf vor, muss die Berufungsinstanz auch den Erfordernissen von Artikel 5 Absatz 4 EMRK genügen. Das Erfordernis der „zügigen Überprüfung“ (ABR) bzw. der „kurzen Frist“ (EMRK) wird bei Verfahren vor Berufungsgerichten weniger streng ausgelegt<sup>(114)</sup>.

Darüber hinaus hat der EGMR bisher nicht festgestellt, dass Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f EMRK eine automatische gerichtliche Überprüfung einer Inhaftnahme bis zur Abschiebung vorschreibt, da das Bestehen eines solchen Rechtsbehelfs nicht gewährleistet wird, dass ein System für die Inhaftnahme im Zusammenhang mit der Einwanderung den Erfordernissen von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f EMRK genügt<sup>(115)</sup>.

Dennoch wird die Haft nach Artikel 9 Absatz 5 der ABR (Neufassung) in angemessenen Zeitabständen von Amts wegen und/oder auf Antrag des betroffenen Antragstellers von einer Justizbehörde überprüft, insbesondere wenn sie von längerer Dauer ist oder sich maßgebliche Umstände ergeben oder neue Informationen vorliegen, die sich auf die Rechtmäßigkeit der Haft auswirken könnten. Diese Bestimmung verlangt, dass eine Kontrolle stattfinden muss, wenn sich neue Umstände zum Haftgrund ergeben, die sich auf die Aufrechterhaltung der Haftanordnung auswirken könnten. Diese Fakten können auf neuen Erkenntnissen der Behörden oder auf neuen Angaben basieren, die von der Person, die internationalen Schutz beantragt, vorgebracht werden. Artikel 5 Absatz 4 EMRK garantiert kein Recht auf gerichtliche Überprüfung in einem Umfang, der es dem Gericht gestatten würde, über alle Aspekte des Falles, einschließlich Fragen der reinen Zweckmäßigkeit, den Ermessensspielraum der zuständigen Behörden durch das eigene Ermessen zu ersetzen<sup>(116)</sup>. Die Überprüfung sollte jedoch hinreichend umfassend sein, um jenen Bedingungen Geltung zu verschaffen, die für eine „rechtmäßige“ Freiheitsentziehung einer Person nach Artikel 5 Absatz 1 EMRK wesentlich sind<sup>(117)</sup>. Das überprüfende „Gericht“ darf nicht allein beratende Befugnisse haben, sondern muss zuständig sein, über die „Rechtmäßigkeit“ der Inhaftnahme zu „entscheiden“ und bei Feststellung der Rechtswidrigkeit die Freilassung anzuordnen<sup>(118)</sup>.

<sup>(111)</sup> Beispiel: EGMR, Urteil vom 17. April 2014, *Gayratbek Saliyev/Russland*, Beschwerde Nr. 39093/13, Rn. 77-79: Rechtsbehelfe gegen die erst nach 47 und 51 Tagen in erster Instanz erlassenen Haftanordnungen; weitere Beispiele: EGMR, Urteil vom 23. Juli 2013, *Aden Ahmed/Malta*, Beschwerde Nr. 55352, Rn. 115.

<sup>(112)</sup> EGMR, Urteil vom 29. August 1990, *E./Norwegen*, Beschwerde Nr. 11701/85, Rn. 66.

<sup>(113)</sup> Allerdings hat das Oberste Verwaltungsgericht (der Tschechischen Republik) am 15. Dezember 2017 in der Rechtssache C-704/17 D. H./Ministerstvo vnitra dem EuGH folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt: *Steht die Auslegung von Artikel 9 der Richtlinie 2013/33/EU [...] in Verbindung mit den Artikeln 6 und 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union einer innerstaatlichen rechtlichen Regelung entgegen, die es dem Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) verwehrt, eine Gerichtsentscheidung in Sachen der Inhaftnahme eines Ausländers zu überprüfen, nachdem der Ausländer aus der Haft entlassen wurde?*

<sup>(114)</sup> EGMR, 2014, *Gayratbek Saliyev/Russland*, Rn. 77-79.

<sup>(115)</sup> EGMR, 2016, *J. N./Vereinigtes Königreich*, Rn. 87.

<sup>(116)</sup> EGMR, Urteil vom 15. Dezember 2016, *Khlaifia u. a./Italien*, Beschwerde Nr. 16483/12, Rn. 128.

<sup>(117)</sup> EGMR, 2016, *Khlaifia u. a./Italien*, Rn. 128.

<sup>(118)</sup> EGMR, 2016, *Khlaifia u. a./Italien*, Rn. 128.

Der Beschluss oder die Anordnung zur Freilassung muss vollständig und umfassend vollstreckt werden und darf weder verhindert, für ungültig erklärt oder über Gebühr hinausgezögert werden<sup>(119)</sup>.

Es sei ferner darauf hingewiesen, dass die Inhaftnahme nach Artikel 15 Absatz 3 der Rückführungsrichtlinie – entweder auf Antrag der betreffenden Drittstaatsangehörigen oder von Amts wegen – in gebührenden Zeitabständen überprüft wird und dass bei längerer Haftdauer die Überprüfungen der Aufsicht einer Justizbehörde unterliegen müssen.

## 7.4 Recht auf unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung

Nach Maßgabe von Artikel 9 Absatz 6 Unterabsatz 1 der ABR (Neufassung) sorgen die Mitgliedstaaten im Falle einer gerichtlichen Überprüfung der Haftanordnung nach Absatz 3 dafür, dass Antragsteller, die nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung in Anspruch nehmen können<sup>(120)</sup>. In Artikel 26 Absatz 2 der ABR (Neufassung) wird der Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung und -vertretung auf Antrag auf Fälle eines Rechtsbehelfs oder einer Überprüfung durch eine Justizbehörde ausgedehnt, soweit diese zur Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes erforderlich ist. In beiden Fällen sollte die Rechtshilfe durch Personen, die über eine angemessene Qualifikation verfügen, geleistet werden. Erwägungsgrund 21 der ABR (Neufassung) sieht Folgendes vor: Damit die Verfahrensgarantien, d. h. Gelegenheit zur Kontaktaufnahme mit Organisationen oder Personengruppen, die Rechtsberatung leisten, sichergestellt sind, sollten Informationen über derartige Organisationen und Personengruppen bereitgestellt werden.

In diesem Zusammenhang ist Artikel 47 der EU-Charta zu erwähnen, in dem Folgendes bestimmt wird: „Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen.“ „Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, wird Prozesskostenhilfe bewilligt, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten.“ Nach Auffassung des EGMR impliziert der Zugang zu einem Rechtsbehelf, dass die von den Behörden auf freiwilliger Basis geschaffenen Umstände derart beschaffen sein müssen, dass sie Personen, die internationalen Schutz beantragen, eine realistische Möglichkeit einräumen, den Rechtsbehelf auch anwenden zu können<sup>(121)</sup>. Im Zusammenhang mit Verfahren der Inhaftnahme befand der EuGH allerdings, dass es zwar keine Verpflichtung gibt, unentgeltlich Prozesskostenhilfe bereitzustellen, dass jedoch das Fehlen von Prozesskostenhilfe – insbesondere wenn im inländischen Kontext für die Zwecke von Artikel 5 Absatz 4 eine Rechtsvertretung vorgeschrieben ist – problematisch für die Gewährleistung des Zugangs zu einem solchen Rechtsbehelf sein könnte<sup>(122)</sup>. Den Mitgliedstaaten steht es frei, die Rechtsberatung einzuschränken, wenn der Rechtsbehelf keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hat. Diese Einschränkungen müssen mit Artikel 47 der EU-Charta vereinbar sein. Artikel 9 Absätze 7 bis 9 und Artikel 26 Absätze 3 bis 5 der ABR (Neufassung) gestatten es den Mitgliedstaaten, die Gewährung unentgeltlicher Rechtsberatung und -vertretung an Bedingungen zu knüpfen, da Personen, die internationalen Schutz

<sup>(119)</sup> EGMR, Urteil vom 28. Juli 1999, *Immobiliare Saffi/Italien*, Beschwerde Nr. 22774/93, Rn. 74, nicht bezogen auf Personen, die internationalen Schutz beantragen, der allgemeine Aspekt wird jedoch behandelt.

<sup>(120)</sup> EGMR, Urteil vom 9. Oktober 1979, *Airey/Irland*, Beschwerde Nr. 6289/73, Rn. 26.

<sup>(121)</sup> EGMR, Urteil vom 5. Februar 2002, *Čonka/Belgien*, Beschwerde Nr. 51564/99, Rn. 46.

<sup>(122)</sup> EGMR, Urteil vom 23. Juli 2013, *Suso Musa/Malta*, Beschwerde Nr. 42337/12, Rn. 61.

beantragen, keine günstigere Behandlung zuteilwerden sollte, als sie den eigenen Staatsangehörigen gewährt wird<sup>(123)</sup>.

Der EGMR hat festgestellt, dass fehlende Prozesskostenhilfe den Zugang zur wirksamen Beschwerde nach Artikel 13 EMRK verwehren kann<sup>(124)</sup>.

## 7.5 Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf

Personen, die internationalen Schutz beantragen, haben ein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gegen die Inhaftnahme, das sich aus Artikel 47 der EU-Charta ableitet. In Artikel 26 Absatz 1 der ABR (Neufassung) werden die Gründe festgelegt, aus denen Personen, die internationalen Schutz beantragen, Entscheidungen bezüglich der Aufnahmebedingungen anfechten können, indem sie Rechtsbehelfe gegen alle Entscheidungen im Zusammenhang mit dem „Entzug oder der Einschränkung“ von Aufnahmebedingungen einlegen. Darüber hinaus sieht Artikel 26 Absatz 2 unentgeltliche Rechtsberatung vor, wenn die Person, die internationalen Schutz beantragt, die Kosten nicht aufbringen kann und „soweit diese zur Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes erforderlich ist“. In dieser Bestimmung findet sich eine Garantie für in Haft genommene Antragsteller, die bereits in ähnlicher Form in Artikel 9 Absatz 6 der ABR (Neufassung) vorgesehen ist. Im Einklang mit Artikel 13 EMRK und der EU-Charta wird durch diese Maßnahmen die Wahrscheinlichkeit des Zugangs zu einem wirksamen Rechtsbehelf erhöht, was für die Gewährleistung einer kohärenten Wahrung der in der ABR (Neufassung) vorgesehenen Ansprüche von zentraler Bedeutung ist.

In der Rechtssache *Mahdi* entwickelte der EuGH Standards für einen wirksamen Rechtsbehelf. Eine Justizbehörde muss in der Lage sein, über alle tatsächlichen und rechtlichen Umstände zu befinden, die relevant für die Feststellung sind, ob eine Inhaftnahme gerechtfertigt ist. Dies erfordert eine eingehende Prüfung der tatsächlichen Umstände des jeweiligen Falles. Wenn die ursprünglich angeordnete Inhaftnahme nicht mehr gerechtfertigt ist, muss die zuständige Justizbehörde in der Lage sein, die Entscheidung der Verwaltungsbehörde durch ihre eigene Entscheidung zu ersetzen und über die Möglichkeit zu befinden, eine Ersatzmaßnahme oder die Freilassung des betreffenden Drittstaatsangehörigen anzuordnen. Zu diesem Zweck muss die Justizbehörde in der Lage sein, sowohl die tatsächlichen Umstände und Beweise zu berücksichtigen, die von der Verwaltungsbehörde angeführt werden, als auch jede etwaige Stellungnahme des Drittstaatsangehörigen. Außerdem muss es der Justizbehörde möglich sein, jeden anderen für ihre Entscheidung relevanten Umstand zu ermitteln, falls sie dies für erforderlich hält. Folglich können die Befugnisse der Justizbehörde im Rahmen einer Kontrolle keinesfalls auf die von der betreffenden Verwaltungsbehörde vorgelegten Umstände beschränkt werden. Jede andere Auslegung würde zu einer unwirksamen Kontrolle durch die Justizbehörde führen, wodurch die Erreichung der verfolgten Ziele gefährdet würde. Das überprüfende Gericht muss zuständig sein, um zu entscheiden, ob eine Entziehung der Freiheit im Lichte der neuen Faktoren, die nach der ersten Entscheidung über die Freiheitsentziehung einer Person zutage gefördert wurden, nunmehr unrechtmäßig ist<sup>(125)</sup>.

<sup>(123)</sup> Beispiel: Nach deutschem Recht wird unentgeltliche Verfahrenskostenhilfe lediglich gewährt, wenn hinreichende Aussicht auf eine erfolgreiche Anfechtung der Haftanordnung besteht: Bundesgerichtshof (Deutschland), Beschluss vom 20. Mai 2016 in der Abschiebungshaftsache V ZB 140/15, Rn. 17.

<sup>(124)</sup> EGMR, Urteil vom 21. Januar 2011, *M. S. S./Belgien und Griechenland*, Beschwerde Nr. 30696/09.

<sup>(125)</sup> Weitere Informationen sind der folgenden Publikation zu entnehmen: European Law Institute, *Detention of Asylum Seekers and Irregular Migrants and the Rule of Law: Checklists and European Standards*, 2017.

## 7.6 Möglichkeit der Kontaktaufnahme mit dem UNHCR

Die AVR (Neufassung) sieht eine Garantie für Asylbewerber vor, gemäß der ihnen nicht die Möglichkeit verwehrt werden darf, während des Asylverfahrens mit dem UNHCR Verbindung aufzunehmen (Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe c der AVR (Neufassung)). Neben dieser allgemeinen Garantie sollen die Mitgliedstaaten nach Maßgabe von Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe b der ABR (Neufassung) ferner dafür Sorge tragen, dass Personen, die internationalen Schutz beantragen – solange sie in Haft sind –, die Möglichkeit haben, insbesondere mit „Personen, die den UNHCR vertreten, und anderen einschlägig tätigen nationalen und internationalen Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen in Verbindung zu treten“. Dieser Grundsatz wird in den Haft-Richtlinien des UNHCR weiterentwickelt. Diese sehen in Rn. 48 Ziffer vii vor, dass der Zugang zu und durch UNHCR gewährleistet sein muss und dass entsprechende Einrichtungen für solche Besuche zur Verfügung gestellt werden sollten.

## 8. Haftbedingungen

Erwägungsgrund 18 der ABR (Neufassung) sieht Folgendes vor: Antragsteller, die sich in Haft befinden, sollten unter uneingeschränkter Wahrung der Menschenwürde behandelt werden und die Bedingungen für ihre Aufnahme sollten ihren Bedürfnissen in dieser Situation angepasst werden<sup>(126)</sup>. Ein Antragsteller darf nicht – selbst vorübergehend nach der Stellung des Antrags auf internationalen Schutz und vor der tatsächlichen Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat – des Schutzes der in der ABR (Neufassung) festgelegten Mindestnormen beraubt werden<sup>(127)</sup>. In Erwägungsgrund 20 der ABR (Neufassung) wird bestimmt, dass die Inhaftnahme als letztes Mittel eingesetzt werden sollte. Artikel 28 Absatz 4 der Dublin-III-Verordnung sieht vor, dass die Artikel 9, 10 und 11 der ABR (Neufassung) bei Fällen der Inhaftnahme nach der Dublin-III-Verordnung gelten.

### 8.1 Spezielle Hafteinrichtungen

Wie in Artikel 10 Absatz 1 der ABR (Neufassung) festgelegt, erfolgt die Haft der Antragsteller grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen. Wenn dies nicht möglich ist, werden in Haft genommene Antragsteller getrennt von gewöhnlichen Strafgefangenen und anderen Drittstaatsangehörigen, die keinen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, untergebracht. Die Trennung von Personen, die internationalen Schutz beantragen, von gewöhnlichen Strafgefangenen ist eine unbedingte Verpflichtung, der selbst dann nachgekommen werden muss, wenn die betroffene Person selbst wünscht, gemeinsam mit gewöhnlichen Strafgefangenen untergebracht zu werden<sup>(128)</sup>. Der EGMR schreibt vor, dass die Inhaftnahme in polizeilichen Einrichtungen auf das absolute Mindestmaß beschränkt werden sollte<sup>(129)</sup>. Darüber hinaus sehen Artikel 21 Absatz 1 und Erwägungsgrund 14 der ABR (Neufassung) vor, dass der Situation von Antragstellern mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme Rechnung getragen wird. Zu diesen schutzbedürftigen Antragstellern zählen Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Mädchen und Frauen, die Opfer von Genitalverstümmelung geworden sind. Aufgrund ihres Status als Asylbewerber gehört eine Person, die internationalen Schutz beantragt, zu einer besonders unterprivilegierten und schutzbedürftigen Gruppe, die auf besonderen Schutz angewiesen ist<sup>(130)</sup>. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass der EGMR in der Rechtssache *M. S. S.* die Schutzbedürftigkeit nicht explizit im Sinne der ABR (Neufassung) ausgelegt hat<sup>(131)</sup>.

<sup>(126)</sup> Artikel 1 der EU-Charta.

<sup>(127)</sup> EuGH, Urteil vom 27. September 2012, *Cimade, GISTI/Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, C-179/11, Rn. 56.

<sup>(128)</sup> EuGH, Urteil vom 17. Juli 2014, *Thi Ly Pham/Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik*, C-474/13, Rn. 17, Rn. 23, in Bezug auf Artikel 16 Absatz 1 der Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG.

<sup>(129)</sup> EGMR, Urteile vom 13. April 2010, *Charahili/Türkei*, Beschwerde Nr. 46605/07; *Keshmiri/Türkei*, Beschwerde Nr. 36370/08, *Ranjbar u. a./Türkei*, Beschwerde Nr. 37040/07, *Tehrani u. a./Türkei*, Beschwerden Nr. 32940/08, 41626/08 und 43616/08.

<sup>(130)</sup> EGMR, Urteil vom 21. Januar 2011, *M. S. S./Belgien und Griechenland*, Beschwerde Nr. 30696/09, Rn. 251.

<sup>(131)</sup> EGMR, 2011, *M. S. S./Belgien und Griechenland*.

Nach Artikel 3 EMRK sind Folter und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe verboten. Zudem sind die Mitgliedstaaten gemäß dieser Bestimmung verpflichtet, Haftbedingungen zu gewährleisten, welche die Menschenwürde achten, und dafür Sorge zu tragen, dass die Art und Weise der Vollstreckung der Maßnahme den Inhaftierten nicht über das der Inhaftierung immanente Maß hinaus Schmerzen oder Härten unterwirft und dass die Gesundheit und das Wohlergehen des Inhaftierten im Rahmen der Erfordernisse der Inhaftierung gesichert bleiben<sup>(132)</sup>. Jedoch muss die Misshandlung einen Mindestschweregrad erreicht haben, um in den Anwendungsbereich von Artikel 3 zu fallen; die Beurteilung dieses Mindestmaßes ist relativ und hängt von allen Umständen des Falles ab, vornehmlich von der Dauer der Misshandlung, ihren körperlichen und mentalen Folgen und von Geschlecht, Alter und Gesundheitszustand der betroffenen Person<sup>(133)</sup>.

Das Festhalten von Personen, die internationalen Schutz beantragen, in einer Transitzone verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Einhaltung ihrer internationalen Verpflichtungen, insbesondere nach dem Genfer Abkommen und der EMRK<sup>(134)</sup>.

## 8.2 Spezielle Anforderungen

In Artikel 10 der ABR (Neufassung) werden besondere Anforderungen an die Inhaftnahme von Personen festgelegt, die internationalen Schutz beantragen, soweit sie zu einer bestimmten schutzbedürftigen Gruppe gehören. Die Haftbedingungen müssen bestimmten Anforderungen genügen, die sich auf Fragen wie Überbelegung, Lüftung, Möglichkeit des Aufenthalts an der frischen Luft, Qualität der Heizung, Gesundheitsvorschriften und medizinische Behandlung sowie grundlegende Sanitär- und Hygienestandards beziehen. Darüber hinaus ist die Einheit der Familie zu achten.

### 8.2.1 Überbelegung, Lüftung, Möglichkeit des Aufenthalts an der frischen Luft, Qualität der Heizung, Hygienevorschriften

Generell sind bei der Prüfung eines Verstoßes gegen Artikel 3 EMRK folgende drei Elemente zu prüfen: (a) Jeder Häftling muss über einen individuellen Schlafplatz in einer Zelle verfügen; (b) jeder Häftling muss mindestens über eine Gesamtfläche von 3 m<sup>2</sup> verfügen; (c) der Raum der Zelle insgesamt muss so beschaffen sein, dass sich die Häftlinge zwischen dem Mobiliar frei bewegen können<sup>(135)</sup>. Die vom Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe entwickelten Standards sind eine wesentliche Garantie für die Gewährleistung des Wohlergehens der Häftlinge<sup>(136)</sup>.

Überbelegung gilt als Verletzung von Artikel 3 EMRK. Grundsätzlich ist vorgeschrieben, dass jeder Häftling bei Mehrfachbelegung über eine Gesamtfläche von mindestens 3 m<sup>2</sup> verfügen muss (einschließlich der vom Mobiliar belegten Fläche, aber ohne im Haftraum befindliche

<sup>(132)</sup> EGMR, 2011, *M. S. S./Belgien und Griechenland*, Rn. 221.

<sup>(133)</sup> EGMR, Urteil vom 15. Dezember 2016, *Khlaifia u. a./Italien*, Beschwerde Nr. 16483/12, Rn. 158-159.

<sup>(134)</sup> EGMR, Urteil vom 25. Juni 1996, *Ammur/Frankreich*, Beschwerde Nr. 19776/92, Rn. 43.

<sup>(135)</sup> EGMR, Urteil vom 23. Juli 2013, *Aden Ahmed/Malta*, Beschwerde Nr. 55352/12, Rn. 87.

<sup>(136)</sup> EGMR, Urteil vom 22. November 2016, *Abdullahi Elmi und Aweys Abubakar/Malta*, Beschwerden Nr. 25794/13 und 28151/13, Rn. 102.

sanitäre Anlagen)<sup>(137)</sup>. Fehlende Fläche kann jedoch durch andere Aspekte der Haftbedingungen ausgeglichen werden<sup>(138)</sup>. Also müssen, wenn die Überbelegung nicht ausreicht, um für sich genommen problematisch im Sinne von Artikel 3 zu sein, z. B. wenn die jedem Häftling zur Verfügung stehende Fläche in der Größenordnung von 3 bis 4 m<sup>2</sup> liegt, andere Aspekte berücksichtigt werden, wie z. B. Möglichkeiten der Bewegung im Freien, Tageslicht, frische Luft, Lüftung, angemessene Heizung, Toilettenbenutzung unter Wahrung der Privatsphäre sowie angemessene sanitäre und hygienische Vorkehrungen<sup>(139)</sup>.

## 8.2.2 Medizinische Versorgung

Die ABR (Neufassung) sieht zudem Bestimmungen über die medizinische Versorgung vor. Die Gesundheit schutzbedürftiger Personen ist ein vorrangiges Anliegen (Artikel 11 Absatz 1 der ABR (Neufassung)), und gemäß Artikel 19 der ABR (Neufassung) tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass Antragsteller die erforderliche medizinische Versorgung erhalten, die zumindest die Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten und schweren psychischen Störungen umfasst. Bei Antragstellern mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme muss die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe, einschließlich erforderlichenfalls einer geeigneten psychologischen Betreuung gewährt werden. Darüber hinaus sieht Artikel 25 Absatz 1 der ABR (Neufassung) vor, dass Opfer von Folter und Gewalt Zugang zu einer adäquaten medizinischen und psychologischen Behandlung oder Betreuung erhalten. Im Allgemeinen sind bei der Vereinbarkeit des Gesundheitszustands eines Antragstellers mit der Unterbringung in der Haft drei konkrete Elemente zu berücksichtigen: a) der Gesundheitszustand des Antragstellers, b) die Angemessenheit der medizinischen Versorgung und Pflege in der Hafteinrichtung und c) die Ratsamkeit der Aufrechterhaltung der Haftmaßnahmen im Lichte des Gesundheitszustands des Antragstellers<sup>(140)</sup>. Insofern stellt die weitere Unterbringung einer hochschwangeren Frau in einer überbelegten Hafteinrichtung oder das Fehlen weiblichen Gefängnispersonals eine Verletzung von Artikel 3 EMRK dar<sup>(141)</sup>. Grundsätzlich sollten Schwangere und stillende Mütter – zwei Personengruppen mit besonderen Bedürfnissen – nicht in Haft genommen werden<sup>(142)</sup>. Entscheiden die Behörden, eine behinderte Person in Haft zu nehmen, haben sie in besonderer Weise dafür Sorge zu tragen, dass Bedingungen gewährleistet sind, die den besonderen Bedürfnissen im Zusammenhang mit der entsprechenden Behinderung entsprechen<sup>(143)</sup>. Ist den Behörden bekannt, dass ein Antragsteller an einer schweren oder unheilbaren Krankheit leidet, müssen sie mit der gebotenen Sorgfalt alle Maßnahmen ergreifen, die vernünftigerweise erwartet werden können, um die Gesundheit des Antragstellers zu schützen und deren weitere Verschlechterung während der Haft zu vermeiden<sup>(144)</sup>. Personen mit psychischen Gesundheitsproblemen sollten in Einrichtungen in Haft genommen werden, die für ihre psychische Erkrankung geeignet sind<sup>(145)</sup>.

<sup>(137)</sup> EGMR, 2016, *Khlaifia u. a./Italien*, Rn. 166.

<sup>(138)</sup> EGMR, 2016, *Khlaifia u. a./Italien*, Rn. 166.

<sup>(139)</sup> EGMR, Urteil vom 10. Januar 2012, *Ananyev u. a./Russland*, Beschwerde Nr. 42525/07, Rn. 7, und Nr. 60800/08, Rn. 149-159.

<sup>(140)</sup> EGMR, Urteil vom 20. Januar 2009, *Slawomir Musial/Polen*, Beschwerde Nr. 28300/06, Rn. 88.

<sup>(141)</sup> EGMR, Urteil vom 24. Oktober 2012, *Mahmundi u. a./Griechenland*, Beschwerde Nr. 14902/10, Rn. 70; EGMR, Urteil vom 9. Dezember 2013, *Aden Ahmed/Malta*, Beschwerde Nr. 55352/12, Rn. 92.

<sup>(142)</sup> EGMR, Urteil vom 21. April, 2011, *Nechiporuk und Yonkalo/Ukraine*, Beschwerde Nr. 42310/04, Rn. 156. UN, *Grundsätze für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Maßnahmen für weibliche Straffällige (Bangkok-Regeln)*, Oktober 2010, Regel 42.

<sup>(143)</sup> EGMR, Urteil vom 8. November 2012, *Z. H./Ungarn*, Beschwerde Nr. 28973/11, Rn. 29.

<sup>(144)</sup> EGMR, Urteil vom 20. Dezember 2011, *Yoh-Ekale Mwanje/Belgien*, Beschwerde Nr. 10486/10, Rn. 94.

<sup>(145)</sup> EGMR, Urteil vom 20. Januar 2009, *Slawomir Musial/Polen*, Beschwerde Nr. 28300/06, Rn. 94.

### 8.2.3 Familien

Familien im Sinne der Definition von Artikel 2 Buchstabe c der ABR (Neufassung) sind zu schützen, selbst wenn sie sich in Haft befinden. Daher sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 12 der ABR (Neufassung) verpflichtet, die Einheit einer Familie so weit wie möglich zu wahren. Diese Vorschrift entspricht Artikel 8 Absatz 1 EMRK, dem zufolge jede Person das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens hat. Daher sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, so vorzugehen, dass die Betroffenen ein normales Familienleben führen können<sup>(146)</sup>. Dass sich Eltern und Kinder an der Gesellschaft des jeweils anderen erfreuen können, stellt ein grundlegendes Element des Familienlebens dar<sup>(147)</sup>. Im Einzelfall ist festzustellen, ob die Inhaftnahme der Familie insbesondere im Hinblick auf die Dauer der Haft im Sinne von Artikel 8 Absatz 2 EMRK erforderlich ist, also ob sie durch drängende gesellschaftliche Anliegen gerechtfertigt ist und insbesondere in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel steht<sup>(148)</sup>. Bei Familien mit minderjährigen Kindern ist eine Inhaftnahme auf das absolut notwendige Mindestmaß zu beschränken<sup>(149)</sup>. Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit müssen die Behörden das Wohl des Kindes berücksichtigen<sup>(150)</sup>. Das bedeutet, dass Familien so weit wie möglich gemeinsam untergebracht werden und Alternativen zu prüfen sind, damit Minderjährige nur im äußersten Fall in Haft genommen werden<sup>(151)</sup>. Nach Maßgabe von Artikel 11 Absatz 4 der ABR (Neufassung) in Verbindung mit Artikel 28 Absatz 4 der Dublin-III-Verordnung müssen in Haft befindliche Familien eine gesonderte Unterbringung erhalten, die ein angemessenes Maß an Privatsphäre gewährleistet. Schließlich sieht Artikel 10 Absatz 4 der ABR (Neufassung) vor, dass in Haft befindliche Familien das Recht haben, mit Familienangehörigen, ihrem Rechtsbeistand oder ihren Beratern sowie mit Personen, die einschlägig tätige Nichtregierungsorganisationen vertreten, unter Bedingungen, die den Schutz der Privatsphäre garantieren, Verbindung aufzunehmen.

### 8.2.4 Minderjährige

Nach Artikel 2 Buchstabe d der ABR (Neufassung) gilt als Minderjähriger eine Person unter 18 Jahren. Die in Artikel 23 der ABR (Neufassung) und in Artikel 8 der Dublin-III-Verordnung an die Mitgliedstaaten gerichtete Anforderung zielt darauf ab, das Wohl Minderjähriger vorrangig zu berücksichtigen. Der Grundsatz des Wohls des Kindes ist nicht beschränkt auf das Erfordernis der gesetzlichen Vertretung eines unbegleiteten Minderjährigen, der Familienzusammenführung, des Wohlergehens und der sozialen Entwicklung des Minderjährigen, der Aspekte von Sicherheit und Gefahrenabwehr und der Achtung seiner Ansichten sowie auf die Notwendigkeit, Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte des unbegleiteten Minderjährigen zu ermitteln<sup>(152)</sup>. Minderjährige dürfen nur im äußersten Falle in Haft genommen werden und nachdem festgestellt worden ist, dass weniger einschneidende alternative Maßnahmen nicht

<sup>(146)</sup> EGMR, Urteil vom 10. April 2018, *Bistieva u. a./Polen*, Beschwerde Nr. 75157/14, Rn. 72.

<sup>(147)</sup> EGMR, 2018, *Bistieva u. a./Polen*, Rn. 73.

<sup>(148)</sup> EGMR, 2018, *Bistieva u. a./Polen*, Rn. 77.

<sup>(149)</sup> EGMR, Urteil vom 17. November 2016, *V. M. u. a./Belgien*, Beschwerde Nr. 60125/11, Rn. 217.

<sup>(150)</sup> EGMR, 2018, *Bistieva u. a./Polen*, Rn. 78.

<sup>(151)</sup> EGMR, 2018, *Bistieva u. a./Polen*, Rn. 78.

<sup>(152)</sup> Artikel 23 der ABR sowie Artikel 6 Absatz 2, Artikel 6 Absatz 3 Buchstaben a bis d und Artikel 6 Absatz 4 der Dublin-III-Verordnung.

wirksam angewandt werden können<sup>(153)</sup>. Im Allgemeinen sind hinsichtlich der Inhaftnahme von Kindern mehrere Aspekte zu berücksichtigen: ob das Kind begleitet oder unbegleitet ist, das Alter des Kindes, sein Gesundheitszustand, einschließlich möglicher Gefühle der Angst, Qual und Unterlegenheit, die Dauer der Haft und deren physische und psychische Auswirkungen, besondere Umstände in der Gewahrsamseinrichtung, darunter die Umstände der umliegenden Region<sup>(154)</sup>. Die Haft wird für den kürzestmöglichen Zeitraum angeordnet, und es werden alle Anstrengungen unternommen, um einen in Haft befindlichen Minderjährigen so bald wie möglich aus dieser Haft zu entlassen<sup>(155)</sup>. Darüber hinaus wird im zweiten Satz des Erwägungsgrunds 18 der ABR (Neufassung) festgestellt, dass die Mitgliedstaaten insbesondere sicherstellen sollten, dass Artikel 37 des Übereinkommens der Vereinten Nationen von 1989 über die Rechte des Kindes Anwendung findet. Insgesamt ist zu berücksichtigen, dass minderjährige Asylbewerber außerordentlich schutzbedürftig sind und bei ihnen stets zu prüfen ist, ob es Alternativen zur Haft gibt<sup>(156)</sup>. In Haft befindliche Minderjährige müssen Gelegenheit zu Freizeitbeschäftigungen einschließlich altersgerechter Spiel- und Erholungsmöglichkeiten erhalten (Artikel 11 Absatz 2 Unterabsatz 3 der ABR (Neufassung)). Durch die Haftbedingungen sollten weder Stress noch Unruhe hervorgerufen werden, die potenziell traumatische Folgen haben<sup>(157)</sup>. Die Dauer der Haft und der Gesundheitszustand des Kindes sind zu berücksichtigen<sup>(158)</sup>. Die Erfüllung aller Bedürfnisse eines jungen Kindes kann nicht allein durch die Tatsache, dass eine Rechtsberatung in Anspruch genommen werden kann und ein täglicher telefonischer Kontakt zu Verwandten möglich ist, als gegeben angesehen werden<sup>(159)</sup>. Es sind Maßnahmen zu ergreifen, die gewährleisten, dass ein Minderjähriger eine angemessene Beratung und Erziehung durch qualifizierte Fachkräfte erhält, die eigens für diesen Zweck beauftragt werden<sup>(160)</sup>. Werden Minderjährige in Haft genommen, haben sie das Recht auf umgehenden Zugang zu einem rechtskundigen oder anderen geeigneten Beistand<sup>(161)</sup>.

Das UNHCR vertritt den Standpunkt, dass Kinder – ungeachtet des rechtlichen oder Migrationsstatus der Kinder oder ihrer Eltern – nicht aus mit ihrer Einwanderung im Zusammenhang stehenden Gründen in Haft genommen werden sollten und dass eine Inhaftnahme niemals dem Kindeswohl entspricht<sup>(162)</sup>. Hierzu hat der EGMR in mehreren Rechtssachen festgestellt, dass eine Inhaftnahme tatsächlich nicht dem Kindeswohl entsprach<sup>(163)</sup>.

<sup>(153)</sup> Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, *European legal and policy framework on immigration detention of children*, 2017.

<sup>(154)</sup> EGMR, Urteil vom 12. Juli 2016, *A. B. u. a./Frankreich*, Beschwerde Nr. 11593/12, Rn. 109.

<sup>(155)</sup> EGMR, Große Kammer, Urteil vom 4. November 2014, *Tarakhel/Schweiz*, Beschwerde Nr. 29217/12, Rn. 99.

<sup>(156)</sup> EGMR, Urteil vom 19. Januar 2012, *Popov/Frankreich*, Beschwerden Nr. 39472/07 und 39474/07, Rn. 91, Rn. 119.

<sup>(157)</sup> EGMR, Urteil vom 22. November 2016, *Abdullahi Elmi und Aweys Abubakar/Malta*, Beschwerden Nr. 25794/13 und 28151/13, Rn. 104.

<sup>(158)</sup> EGMR, 2016, *Abdullahi Elmi und Aweys Abubakar/Malta*, Beschwerden Nr. 5794/13 und 28151/13, Rn. 112.

<sup>(159)</sup> EGMR, Urteil vom 12. Oktober 2006, *Mubilanzila Mayeka und Kaniki Mitunga/Belgien*, Beschwerde Nr. 13178/03, Rn. 52.

<sup>(160)</sup> EGMR, 2006, *Mubilanzila Mayeka und Kaniki Mitunga/Belgien*, Rn. 50-59.

<sup>(161)</sup> Artikel 37 Buchstaben c und d des Übereinkommens über die Rechte des Kindes.

<sup>(162)</sup> UNHCR, *UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context*, 2017.

<sup>(163)</sup> EGMR, Urteil vom 5. April 2011, *Rahimi/Griechenland*, Beschwerde Nr. 8687/08; EGMR, Urteil vom 19. Januar 2010, *Muskhadzhiyeva u. a./Belgien*, Beschwerde Nr. 41442/07; EGMR, 2006, *Mubilanzila Mayeka und Kaniki Mitunga/Belgien*; EGMR, 2012, *Popov/Frankreich*, Rn. 91, Rn. 119.

## 8.2.5 Unbegleitete Minderjährige

Im Sinne der ABR (Neufassung) bezeichnet der Ausdruck „unbegleiteter Minderjähriger“ einen Minderjährigen, der ohne Begleitung eines für ihn nach dem einzelstaatlichen Recht oder den Gepflogenheiten des betreffenden Mitgliedstaats verantwortlichen Erwachsenen in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einreist, solange er sich nicht tatsächlich in der Obhut eines solchen Erwachsenen befindet; dies schließt Minderjährige ein, die nach der Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats dort ohne Begleitung zurückgelassen wurden (Artikel 2 Buchstabe e der ABR (Neufassung)). Unbegleitete Minderjährige dürfen nur in Ausnahmefällen in Haft genommen werden. Artikel 11 Absatz 3 der ABR (Neufassung) legt die folgenden Erfordernisse fest: Es werden alle Anstrengungen unternommen, um unbegleitete Minderjährige so schnell wie möglich aus der Haft zu entlassen, sie werden von Erwachsenen getrennt, in keinem Falle in gewöhnlichen Haftanstalten und so weit wie möglich in Einrichtungen untergebracht, die über Personal und Räumlichkeiten verfügen, die ihren altersgemäßen Bedürfnissen Rechnung tragen. Sehr junge Kinder sind in aller Regel am stärksten auf Erwachsene angewiesen; sie können sich kaum um sich selbst kümmern und haben wahrscheinlich besondere Bedürfnisse<sup>(164)</sup>. Wie aus Artikel 24 Absatz 2 der ABR (Neufassung) hervorgeht, sollten Maßnahmen getroffen werden, die dem Wohl des Kindes förderlich sind, wie die Unterbringung in speziellen Einrichtungen oder in einer Pflegefamilie<sup>(165)</sup>.

## 8.2.6 Weitere schutzbedürftige Personen

Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass in Haft befindliche weibliche Antragsteller „getrennt von männlichen Antragstellern untergebracht werden, es sei denn, letztere sind Familienangehörige und alle Betroffenen haben ihre Zustimmung erteilt“ (Artikel 11 Absatz 5 der ABR (Neufassung)). Ausnahmen können hinsichtlich der Nutzung gemeinsamer Räumlichkeiten gelten, die zur Erholung und für soziale Aktivitäten, einschließlich der Einnahme von Mahlzeiten, bestimmt sind.

Gibt der Antragsteller an, in dem Land, das er verlassen musste, zu einer schutzbedürftigen Gruppe im Sinne von Artikel 21 der ABR (Neufassung) zu gehören, gehen die Behörden mit besonderer Umsicht vor, um Situationen zu vermeiden, in denen der Antragsteller in der Haft unter den anderen inhaftierten Personen nicht sicher ist. In der Rechtssache *O. M.* wurde dies durch die Behörden versäumt, als sie die Inhaftnahme einer LGBTI-Person („LGBTI“ steht für Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender und Intersexuelle) anordneten, ohne in gebührendem Maße zu berücksichtigen, ob schutzbedürftige Personen wie LGBTI sicher oder unsicher sind, wenn sie gemeinsam mit anderen Häftlingen – von denen viele aus Ländern mit weit verbreiteten kulturellen oder religiösen Vorurteilen gegen LGBTI stammten – untergebracht sind<sup>(166)</sup>.

<sup>(164)</sup> EGMR, Urteil vom 12. Oktober 2006, *Mubilanzila Mayeka und Kaniki Mitunga/Belgien*, Beschwerde Nr. 13178/03, Rn. 51.

<sup>(165)</sup> EGMR, 2006, *Mubilanzila Mayeka und Kaniki Mitunga/Belgien*, Rn. 51.

<sup>(166)</sup> EGMR, Urteil vom 5. Juli 2016, *O. M./Ungarn*, Beschwerde Nr. 9912/15, Rn. 53.

## 8.2.7 Recht auf Kommunikation und Information während der Haft

Artikel 10 Absatz 3 der ABR (Neufassung) sieht vor, dass Personen, die den UNHCR oder Organisationen vertreten, die im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats im Auftrag des UNHCR auf der Grundlage einer Vereinbarung mit dem Mitgliedstaat tätig sind, unter Bedingungen, die den Schutz der Privatsphäre garantieren, mit Antragstellern Verbindung aufnehmen und sie besuchen können. Nach Artikel 10 Absatz 4 der ABR (Neufassung) sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass Familienangehörige, ein Rechtsbeistand oder Berater und Personen, die von dem betreffenden Mitgliedstaat anerkannte einschlägig tätige Nichtregierungsorganisationen vertreten, unter Bedingungen, die den Schutz der Privatsphäre garantieren, mit Antragstellern Verbindung aufnehmen und sie besuchen können. Der Zugang zu der Hafteinrichtung darf nur dann eingeschränkt werden, wenn dies nach Maßgabe des einzelstaatlichen Rechts objektiv für die Sicherheit, die öffentliche Ordnung oder die Verwaltung der Hafteinrichtung erforderlich ist und der Zugang dadurch nicht wesentlich behindert oder unmöglich gemacht wird. Darüber hinaus tragen die Mitgliedstaaten nach Maßgabe von Artikel 10 Absatz 5 der ABR (Neufassung) dafür Sorge, dass in Haft befindlichen Antragstellern systematisch Informationen zur Erläuterung der in der Einrichtung geltenden Regeln, Rechte und Pflichten bereitgestellt werden. Die Informationen sind in einer Sprache bereitzustellen, die sie verstehen oder von der vernünftigerweise angenommen werden kann, dass sie sie verstehen. In begründeten Ausnahmefällen können die Mitgliedstaaten für einen angemessenen Zeitraum, der so kurz wie möglich sein sollte, von dieser Verpflichtung abweichen, falls der Antragsteller an einer Grenzstelle oder in einer Transitzone in Haft genommen wird<sup>(167)</sup>. Doch nicht immer liegt eine übermäßige Verletzung der Rechte eines Antragstellers nach Artikel 3 EMRK vor, wenn keine angemessene Information erfolgt, da die Haftdauer ebenfalls zu berücksichtigen ist<sup>(168)</sup>.

<sup>(167)</sup> Artikel 10 Absatz 5 der ABR enthält eine Bezugnahme auf Artikel 43 der Richtlinie 2013/32/EU.

<sup>(168)</sup> EGMR, Urteil vom 25. Januar 2018, *J. R. u. a./Griechenland*, Beschwerde Nr. 22696/16, Rn. 144-147.

## 9. Beweislast/Beweismaßstab

Haftentscheidungen basieren auf einer Beurteilung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme im Licht der Anwendung legitimer und rechtmäßiger Gründe.

Die Beweislast zur Ermittlung eines Haftgrunds, einschließlich einer möglichen Fluchtgefahr, obliegt dem Staat (Artikel 8 Absätze 2 und 3 sowie Artikel 9 Absätze 1 und 2). So muss z. B. die zuständige Behörde, bevor sie Haft aufgrund von Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe e der ABR (Neufassung) anordnet, im konkreten Fall geprüft haben, ob die von der betreffenden Person ausgehende Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung zumindest der Schwere des mit solchen Maßnahmen verbundenen Eingriffs in das Recht auf Freiheit dieser Person entspricht (Rechtssache *J. N.*, C-601/15 PPU, Rn. 69) <sup>(169)</sup>.

Der gemeinsame Faktor, den man stets berücksichtigen muss, ist, dass es in Bezug auf die Möglichkeit des Zugangs zu Informationen über unrechtmäßige Inhaftnahmen oder Haftbedingungen eine große Kluft hinsichtlich des Status und der Mittel gibt, die der in Haft genommenen Person, die internationalen Schutz beantragt, und dem Mitgliedstaat, der die Haft anordnet, zur Verfügung stehen. Derartige Fälle, in denen es insbesondere klare Widersprüche zwischen den Aussagen der Person, die internationalen Schutz beantragt, und der beklagten Regierung gibt <sup>(170)</sup>, eignen sich nicht für die rigorose Anwendung des Grundsatzes *affirmanti incumbit probatio* (dem Behauptenden obliegt der Beweis).

---

<sup>(169)</sup> European Law Institute, *Detention of Asylum Seekers and Irregular Migrants and the Rule of Law: Checklists and European Standards*, 2017.

<sup>(170)</sup> EGMR, Urteil vom 31. Juli 2012, *Mahmundi u. a./Griechenland*, Beschwerde Nr. 14902/10, Rn. 60.

# Anhang A – Ausgewählte einschlägige internationale Bestimmungen

## Charta der Grundrechte der Europäischen Union

### **Artikel 1 Würde des Menschen**

Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie ist zu achten und zu schützen.

### **Artikel 3 Recht auf Unversehrtheit**

Jeder Mensch hat das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit.

### **Artikel 4 Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung**

Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.

### **Artikel 6 Recht auf Freiheit und Sicherheit**

Jeder Mensch hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit.

## Europäische Menschenrechtskonvention

### **Artikel 3 Verbot der Folter**

Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.

### **Artikel 5 Recht auf Freiheit und Sicherheit**

1. Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit. Die Freiheit darf nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden:

(b) rechtmäßige Festnahme oder Freiheitsentziehung wegen Nichtbefolgung einer rechtmäßigen gerichtlichen Anordnung oder zur Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung;

(c) rechtmäßige Festnahme oder Freiheitsentziehung zur Vorführung vor die zuständige Gerichtsbehörde, wenn hinreichender Verdacht besteht, dass die betreffende Person eine Straftat begangen hat, oder wenn begründeter Anlass zu der Annahme besteht, dass es notwendig ist, sie an der Begehung einer Straftat oder an der Flucht nach Begehung einer solchen zu hindern;

(f) rechtmäßige Festnahme oder Freiheitsentziehung zur Verhinderung der unerlaubten Einreise sowie bei Personen, gegen die ein Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren im Gange ist.

2. Jeder festgenommenen Person muss innerhalb möglichst kurzer Frist in einer ihr verständlichen Sprache mitgeteilt werden, welches die Gründe für ihre Festnahme sind und welche Beschuldigungen gegen sie erhoben werden.

3. Jede Person, die nach Absatz 1 Buchstabe c von Festnahme oder Freiheitsentziehung betroffen ist, muss unverzüglich einem Richter oder einer anderen gesetzlich zur Wahrnehmung richterlicher Aufgaben ermächtigten Person vorgeführt werden; sie hat Anspruch auf ein Urteil innerhalb angemessener Frist oder auf Entlassung während des Verfahrens. Die Entlassung kann von der Leistung einer Sicherheit für das Erscheinen vor Gericht abhängig gemacht werden.

4. Jede Person, die festgenommen oder der die Freiheit entzogen ist, hat das Recht zu beantragen, dass ein Gericht innerhalb kurzer Frist über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung entscheidet und ihre Entlassung anordnet, wenn die Freiheitsentziehung nicht rechtmäßig ist.

5. Jede Person, die unter Verletzung dieses Artikels von Festnahme oder Freiheitsentziehung betroffen ist, hat Anspruch auf Schadensersatz.

## **Artikel 6** **Recht auf ein faires Verfahren**

1. Jede Person hat ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Das Urteil muss öffentlich verkündet werden; Presse und Öffentlichkeit können jedoch während des ganzen oder eines Teiles des Verfahrens ausgeschlossen werden, wenn dies im Interesse der Moral, der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft liegt, wenn die Interessen von Jugendlichen oder der Schutz des Privatlebens der Prozessparteien es verlangen oder – soweit das Gericht es für unbedingt erforderlich hält – wenn unter besonderen Umständen eine öffentliche Verhandlung die Interessen der Rechtspflege beeinträchtigen würde.

2. Jede Person, die einer Straftat angeklagt ist, gilt bis zum gesetzlichen Beweis ihrer Schuld als unschuldig.

3. Jede angeklagte Person hat mindestens folgende Rechte:

(a) innerhalb möglichst kurzer Frist in einer ihr verständlichen Sprache in allen Einzelheiten über Art und Grund der gegen sie erhobenen Beschuldigung unterrichtet zu werden;

- (b) ausreichende Zeit und Gelegenheit zur Vorbereitung ihrer Verteidigung zu haben;
- (c) sich selbst zu verteidigen, sich durch einen Verteidiger ihrer Wahl verteidigen zu lassen oder, falls ihr die Mittel zur Bezahlung fehlen, unentgeltlich den Beistand eines Verteidigers zu erhalten, wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist;
- (d) Fragen an Belastungszeugen zu stellen oder stellen zu lassen und die Ladung und Vernehmung von Entlastungszeugen unter denselben Bedingungen zu erwirken, wie sie für Belastungszeugen gelten;
- (e) unentgeltliche Unterstützung durch einen Dolmetscher zu erhalten, wenn sie die Verhandlungssprache des Gerichts nicht versteht oder spricht.

### **Artikel 13** **Recht auf wirksame Beschwerde**

Jede Person, die in ihren in dieser Konvention anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, hat das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, auch wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.

## **Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge**

### **Artikel 26** **Freizügigkeit**

Jeder vertragschließende Staat wird den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in seinem Gebiet befinden, das Recht gewähren, dort ihren Aufenthalt zu wählen und sich frei zu bewegen, vorbehaltlich der Bestimmungen, die allgemein auf Ausländer unter den gleichen Umständen Anwendung finden.

### **Artikel 31** **Flüchtlinge, die sich nicht rechtmäßig im Aufnahmeland aufhalten**

1. Die vertragschließenden Staaten werden wegen unrechtmäßiger Einreise oder Aufenthalts keine Strafen gegen Flüchtlinge verhängen, die unmittelbar aus einem Gebiet kommen, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit im Sinne von Artikel 1 bedroht waren und die ohne Erlaubnis in das Gebiet der vertragschließenden Staaten einreisen oder sich dort aufhalten, vorausgesetzt, dass sie sich unverzüglich bei den Behörden melden und Gründe darlegen, die ihre unrechtmäßige Einreise oder ihren unrechtmäßigen Aufenthalt rechtfertigen.
2. Die vertragschließenden Staaten werden den Flüchtlingen beim Wechsel des Aufenthaltsortes keine Beschränkungen auferlegen, außer denen, die notwendig sind; diese Beschränkungen werden jedoch nur so lange Anwendung finden, wie die Rechtsstellung dieser Flüchtlinge im Aufnahmeland geregelt oder es ihnen gelungen ist, in einem anderen Land Aufnahme zu erhalten. Die vertragschließenden Staaten werden diesen Flüchtlingen eine angemessene Frist sowie alle notwendigen Erleichterungen zur Aufnahme in einem anderen Land gewähren.

### **Artikel 33**

#### **Verbot der Ausweisung und Zurückweisung**

1. Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.
2. Auf die Vergünstigung dieser Vorschrift kann sich jedoch ein Flüchtling nicht berufen, der aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist, in dem er sich befindet, oder der eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde.

## **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte**

### **Artikel 2**

Jeder hat Anspruch auf alle in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten, ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand. Des Weiteren darf kein Unterschied gemacht werden auf Grund der politischen, rechtlichen oder internationalen Stellung des Landes oder Gebietes, dem eine Person angehört, gleichgültig ob dieses unabhängig ist, unter Treuhandschaft steht, keine Selbstregierung besitzt oder sonst in seiner Souveränität eingeschränkt ist.

### **Artikel 8**

Jeder hat Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei den zuständigen innerstaatlichen Gerichten gegen Handlungen, durch die seine ihm nach der Verfassung oder nach dem Gesetz zustehenden Grundrechte verletzt werden.

### **Artikel 9**

Niemand darf willkürlich festgenommen, in Haft gehalten oder des Landes verwiesen werden.

## **Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes**

### **Artikel 37**

Die Vertragsstaaten stellen sicher,

- a) dass kein Kind der Folter oder einer anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterworfen wird. Für Straftaten, die von Personen vor Vollendung

des achtzehnten Lebensjahrs begangen worden sind, darf weder die Todesstrafe noch lebenslange Freiheitsstrafe ohne die Möglichkeit vorzeitiger Entlassung verhängt werden;

b) dass keinem Kind die Freiheit rechtswidrig oder willkürlich entzogen wird. Festnahme, Freiheitsentziehung oder Freiheitsstrafe darf bei einem Kind im Einklang mit dem Gesetz nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden;

c) dass jedes Kind, dem die Freiheit entzogen ist, menschlich und mit Achtung vor der dem Menschen innewohnenden Würde und unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Personen seines Alters behandelt wird. Insbesondere ist jedes Kind, dem die Freiheit entzogen ist, von Erwachsenen zu trennen, sofern nicht ein anderes Vorgehen als dem Wohl des Kindes dienlich erachtet wird; jedes Kind hat das Recht, mit seiner Familie durch Briefwechsel und Besuche in Verbindung zu bleiben, sofern nicht außergewöhnliche Umstände vorliegen;

d) dass jedes Kind, dem die Freiheit entzogen ist, das Recht auf umgehenden Zugang zu einem rechtskundigen oder anderen geeigneten Beistand und das Recht hat, die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung bei einem Gericht oder einer anderen zuständigen, unabhängigen und unparteiischen Behörde anzufechten, sowie das Recht auf alsbaldige Entscheidung in einem solchen Verfahren.

## Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU)

**Erwägungsgrund 27** – Da Drittstaatsangehörige und Staatenlose, die ihren Wunsch bekundet haben, internationalen Schutz zu beantragen, Antragsteller darstellen, sollten sie die Pflichten erfüllen und die Rechte genießen, die in dieser Richtlinie und in der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, festgelegt sind. In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten diese Personen so rasch wie möglich als Antragsteller registrieren.

### Artikel 2 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

b) „Antrag auf internationalen Schutz“ oder „Antrag“ das Ersuchen eines Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen um Schutz durch einen Mitgliedstaat, bei dem davon ausgegangen werden kann, dass er die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder die Gewährung des subsidiären Schutzstatus anstrebt, und der nicht ausdrücklich um eine andere, gesondert zu beantragende Form des Schutzes außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2011/95/EU ersucht;

e) „bestandskräftige Entscheidung“ eine Entscheidung darüber, ob einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen gemäß der Richtlinie 2011/95/EU die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuzuerkennen ist, und gegen die kein Rechtsbehelf nach Kapitel V der vorliegenden Richtlinie mehr eingelegt werden kann, unabhängig davon, ob ein solcher Rechtsbehelf zur Folge hat, dass Antragsteller sich bis zur Entscheidung über den Rechtsbehelf in dem betreffenden Mitgliedstaat aufhalten dürfen;

### **Artikel 3 Anwendungsbereich**

(1) Diese Richtlinie gilt für alle Anträge auf internationalen Schutz, die im Hoheitsgebiet – einschließlich an der Grenze, in den Hoheitsgewässern oder in den Transitzonen – der Mitgliedstaaten gestellt werden, sowie für die Aberkennung des internationalen Schutzes.

(2) Diese Richtlinie gilt nicht für Ersuchen um diplomatisches oder territoriales Asyl in Vertretungen der Mitgliedstaaten.

(3) Die Mitgliedstaaten können beschließen, diese Richtlinie in Verfahren anzuwenden, in denen außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2011/95/EU über Anträge auf Schutz jedweder Form entschieden wird.

### **Artikel 6 Zugang zum Verfahren**

(1) Stellt eine Person einen Antrag auf internationalen Schutz bei einer Behörde, die nach nationalem Recht für die Registrierung solcher Anträge zuständig ist, so erfolgt die Registrierung spätestens drei Arbeitstage nach Antragstellung. Wird der Antrag auf internationalen Schutz bei anderen Behörden gestellt, bei denen derartige Anträge wahrscheinlich gestellt werden, die aber nach nationalem Recht nicht für die Registrierung zuständig sind, so gewährleisten die Mitgliedstaaten, dass die Registrierung spätestens sechs Arbeitstage nach Antragstellung erfolgt. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass diese anderen Behörden, bei denen wahrscheinlich Anträge auf internationalen Schutz gestellt werden, wie Polizei, Grenzschutz, Einwanderungsbehörden und Personal von Gewahrsamseinrichtungen, über die einschlägigen Informationen verfügen und ihr Personal das erforderliche, seinen Aufgaben und Zuständigkeiten entsprechende Schulungsniveau und Anweisungen erhält, um die Antragsteller darüber zu informieren, wo und wie Anträge auf internationalen Schutz gestellt werden können.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass eine Person, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, tatsächlich die Möglichkeit hat, diesen so bald wie möglich förmlich zu stellen. Stellt der Antragsteller keinen förmlichen Antrag, so können die Mitgliedstaaten Artikel 28 entsprechend anwenden.

(3) Unbeschadet des Absatzes 2 können die Mitgliedstaaten verlangen, dass Anträge auf internationalen Schutz persönlich und/oder an einem bestimmten Ort gestellt werden.

(4) Ungeachtet des Absatzes 3 gilt ein Antrag auf internationalen Schutz als förmlich gestellt, sobald den zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats ein vom Antragsteller vorgelegtes Formblatt oder ein behördliches Protokoll, sofern nach nationalem Recht vorgesehen, zugegangen ist.

(5) Beantragt eine große Zahl von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen gleichzeitig internationalen Schutz, so dass es in der Praxis sehr schwierig ist, die Frist nach Absatz 1 einzuhalten, so können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass diese Frist auf 10 Arbeitstage verlängert wird.

## **Artikel 9**

### **Berechtigung zum Verbleib im Mitgliedstaat während der Prüfung des Antrags**

(1) Antragsteller dürfen ausschließlich zum Zwecke des Verfahrens so lange im Mitgliedstaat verbleiben, bis die Asylbehörde auf der Grundlage der in Kapitel III genannten erstinstanzlichen Verfahren über den Antrag entschieden hat. Aus dieser Berechtigung zum Verbleib ergibt sich kein Anspruch auf einen Aufenthaltstitel.

(2) Die Mitgliedstaaten dürfen nur eine Ausnahme machen, wenn eine Person einen Folgeantrag im Sinne von Artikel 41 stellt oder, wenn sie eine Person aufgrund von Verpflichtungen aus einem Europäischen Haftbefehl oder aus anderen Gründen entweder an einen anderen Mitgliedstaat oder aber an einen Drittstaat oder an internationale Strafgerichte überstellen beziehungsweise ausliefern.

(3) Ein Mitgliedstaat darf einen Antragsteller nur dann gemäß Absatz 2 an einen Drittstaat ausliefern, wenn sich die zuständigen Behörden davon überzeugt haben, dass eine Auslieferungsentscheidung keine unmittelbare oder mittelbare Zurückweisung zur Folge hat, die einen Verstoß gegen die völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Pflichten dieses Mitgliedstaats darstellt.

## **Artikel 12**

### **Garantien für Antragsteller**

(1) Bezüglich der Verfahren des Kapitels III stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass alle Antragsteller über folgende Garantien verfügen:

c) Ihnen darf nicht die Möglichkeit verwehrt werden, mit dem UNHCR oder einer anderen Organisation, die für Antragsteller nach Maßgabe des Rechts des betreffenden Mitgliedstaats Rechtsberatung oder sonstige Beratungsleistungen erbringt, Verbindung aufzunehmen.

## **Artikel 26**

### **Gewahrsam**

(1) Die Mitgliedstaaten nehmen eine Person nicht allein deshalb in Gewahrsam, weil sie einen Antrag gestellt hat. Die Gründe für den Gewahrsam und die Gewahrsamsbedingungen und die Garantien für in Gewahrsam befindliche Antragsteller bestimmen sich nach der Richtlinie 2013/33/EU.

## **Artikel 28**

### **Verfahren bei stillschweigender Rücknahme des Antrags oder Nichtbetreiben des Verfahrens**

(1) Besteht Grund zu der Annahme, dass ein Antragsteller seinen Antrag stillschweigend zurückgenommen hat oder das Verfahren nicht weiter betreibt, so stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Asylbehörde entweder entscheidet, die Antragsprüfung einzustellen oder, sofern die Asylbehörde den Antrag nach angemessener inhaltlicher Prüfung gemäß Artikel 4 der Richtlinie 2011/95/EU als unbegründet ansieht, den Antrag abzulehnen. Die Mitgliedstaaten können insbesondere dann davon ausgehen, dass der Antragsteller seinen Antrag auf internationalen Schutz stillschweigend zurückgezogen hat oder das Verfahren nicht weiter betreibt, wenn er

nachweislich a) den Aufforderungen zur Vorlage von für den Antrag wesentlichen Informationen gemäß Artikel 4 der Richtlinie 2011/95/EU oder einer Aufforderung zur persönlichen Anhörung gemäß den Artikeln 14 bis 17 dieser Richtlinie nicht nachgekommen ist, es sei denn, er weist innerhalb einer angemessenen Frist nach, dass sein Versäumnis auf Umstände zurückzuführen war, auf die er keinen Einfluss hatte;

### **Artikel 43 Verfahren an der Grenze**

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass eine Entscheidung im Rahmen der Verfahren nach Absatz 1 innerhalb einer angemessenen Frist ergeht. Ist innerhalb von vier Wochen keine Entscheidung ergangen, so wird dem Antragsteller die Einreise in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats gestattet, damit sein Antrag nach Maßgabe der anderen Bestimmungen dieser Richtlinie bearbeitet werden kann.

## **Richtlinie über Aufnahmebedingungen (2013/33/EU)**

### **Erwägungsgründe**

- **Erwägungsgrund 9** – Die Mitgliedstaaten sollten bei der Anwendung dieser Richtlinie bestrebt sein, im Einklang mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, dem Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1989 über die Rechte des Kindes und der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten die uneingeschränkte Achtung der Grundsätze des Kindeswohls und der Einheit der Familie zu gewährleisten.
- **Erwägungsgrund 15** – Die Inhaftnahme von Antragstellern sollte im Einklang mit dem Grundsatz erfolgen, wonach eine Person nicht allein deshalb in Haft genommen werden darf, weil sie um internationalen Schutz nachsucht, insbesondere sollte die Inhaftnahme im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und unter Beachtung von Artikel 31 des Genfer Abkommens erfolgen. Antragsteller dürfen nur in den in der Richtlinie eindeutig definierten Ausnahmefällen und im Einklang mit den Grundsätzen der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die Art und Weise und den Zweck der Inhaftnahme in Haft genommen werden. Befindet sich ein Antragsteller in Haft, sollte er effektiven Zugang zu den erforderlichen Verfahrensgarantien haben und beispielsweise zur Einlegung eines Rechtsbehelfs bei einer nationalen Justizbehörde berechtigt sein.
- **Erwägungsgrund 16** – Was die Verwaltungsverfahren im Zusammenhang mit den Gründen für die Haft betrifft, so setzt der Begriff „gebotene Sorgfalt“ zumindest voraus, dass die Mitgliedstaaten konkrete und sinnvolle Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die zur Überprüfung der Gründe für die Inhaftierung erforderliche Zeit so kurz wie möglich ist und dass tatsächlich die Aussicht besteht, dass diese Überprüfung in kürzestmöglicher Zeit erfolgreich durchgeführt wird. Die Dauer der Haft darf den Zeitraum, der vernünftigerweise erforderlich ist, um die einschlägigen Verfahren abzuschließen, nicht überschreiten.
- **Erwägungsgrund 17** – Die in dieser Richtlinie aufgeführten Gründe für die Haft lassen andere Haftgründe – einschließlich der Haftgründe im Rahmen eines Strafverfahrens – unberührt, die nach dem einzelstaatlichen Recht unabhängig vom Antrag eines Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen auf internationalen Schutz anwendbar sind.
- **Erwägungsgrund 18** – Antragsteller, die sich in Haft befinden, sollten unter uneingeschränkter Wahrung der Menschenwürde behandelt werden und die Bedingungen für ihre Aufnahme

sollten ihren Bedürfnissen in dieser Situation angepasst werden. Die Mitgliedstaaten sollten insbesondere sicherstellen, dass Artikel 37 des Übereinkommens der Vereinten Nationen von 1989 über die Rechte des Kindes angewandt wird.

- **Erwägungsgrund 19** – In der Praxis ist es unter Umständen – beispielsweise aufgrund der geografischen Lage oder der speziellen Struktur der Hafteinrichtung – nicht immer möglich, unverzüglich bestimmte Aufnahmegarantien in der Haft zu gewährleisten. Allerdings sollte von diesen Garantien allenfalls vorübergehend und nur unter den in dieser Richtlinie dargelegten Umständen abgewichen werden. Abweichungen sind nur in Ausnahmefällen zulässig und sollten hinreichend begründet werden, wobei die Umstände des Einzelfalls, darunter auch die Schwere der Abweichung, ihre Dauer und ihre Auswirkungen für den betroffenen Antragsteller, zu berücksichtigen sind.
- **Erwägungsgrund 20** – Die Inhaftnahme eines Antragstellers sollte lediglich als letztes Mittel eingesetzt werden und darf erst zur Anwendung kommen, nachdem alle Alternativen zu freiheitsentziehenden Maßnahmen sorgfältig darauf geprüft worden sind, ob sie besser geeignet sind, die körperliche und geistige Unversehrtheit des Antragstellers sicherzustellen. Alle Alternativen zur Haft müssen mit den grundlegenden Menschenrechten der Antragsteller in Einklang stehen.
- **Erwägungsgrund 21** – Damit die Verfahrensgarantien, d. h. Gelegenheit zur Kontaktaufnahme mit Organisationen oder Personengruppen, die Rechtsberatung leisten, sichergestellt sind, sollten Informationen über derartige Organisationen und Personengruppen bereitgestellt werden.
- **Erwägungsgrund 22** – Bei der Entscheidung über die Unterbringungsmodalitäten sollten die Mitgliedstaaten dem Wohl des Kindes sowie den besonderen Umständen jedes Antragstellers Rechnung tragen, der von Familienangehörigen oder anderen nahen Verwandten, wie z. B. unverheirateten minderjährigen Geschwistern, die sich bereits in dem Mitgliedstaat aufhalten, abhängig ist.

## **Artikel 2** **Begriffsbestimmungen**

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

- a) „Antrag auf internationalen Schutz“ einen Antrag auf internationalen Schutz im Sinne von Artikel 2 Buchstabe h der Richtlinie 2011/95/EU;
- b) „Antragsteller“ einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, der einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, über den noch nicht endgültig entschieden wurde;
- c) „Familienangehörige“ die folgenden Mitglieder der Familie des Antragstellers, die sich im Zusammenhang mit dem Antrag auf internationalen Schutz in demselben Mitgliedstaat aufhalten, sofern die Familie bereits im Herkunftsland bestanden hat:
  - der Ehegatte des Antragstellers oder dessen nicht verheirateter Partner, der mit dem Antragsteller eine dauerhafte Beziehung führt, soweit nach dem einzelstaatlichen Recht oder den Gepflogenheiten des betreffenden Mitgliedstaats nicht verheiratete Paare nach dem einzelstaatlichen Ausländerrecht betreffend Drittstaatsangehörige vergleichbar behandelt werden wie verheiratete Paare;

- die minderjährigen Kinder des unter dem ersten Gedankenstrich genannten Paares oder des Antragstellers, sofern sie ledig sind, gleichgültig, ob es sich nach dem einzelstaatlichen Recht um eheliche oder außerehelich geborene oder adoptierte Kinder handelt;
  - der Vater, die Mutter oder ein anderer Erwachsener, der nach dem Recht oder den Gepflogenheiten des betreffenden Mitgliedstaats für den Antragsteller verantwortlich ist, wenn dieser minderjährig und unverheiratet ist;
- d) „Minderjähriger“ einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen unter 18 Jahren;
- e) „unbegleiteter Minderjähriger“ einen Minderjährigen, der ohne Begleitung eines für ihn nach dem einzelstaatlichen Recht oder den Gepflogenheiten des betreffenden Mitgliedstaats verantwortlichen Erwachsenen in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einreist, solange er sich nicht tatsächlich in der Obhut eines solchen Erwachsenen befindet; dies schließt Minderjährige ein, die nach der Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats dort ohne Begleitung zurückgelassen wurden;
- f) „im Rahmen der Aufnahmebedingungen gewährte Vorteile“ sämtliche Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten im Einklang mit dieser Richtlinie zugunsten von Antragstellern treffen;
- h) „Haft“ die räumliche Beschränkung eines Antragstellers durch einen Mitgliedstaat auf einen bestimmten Ort, an dem der Antragsteller keine Bewegungsfreiheit hat;
- i) „Unterbringungszentrum“ jede Einrichtung, die als Sammelunterkunft für Antragsteller dient;
- j) „Vertreter“ eine Person oder Organisation, die von den zuständigen Behörden zur Unterstützung und Vertretung eines unbegleiteten Minderjährigen in Verfahren nach Maßgabe dieser Richtlinie bestellt wurde, um das Kindeswohl zu wahren und für den Minderjährigen, soweit erforderlich, Rechtshandlungen vorzunehmen. Wird eine Organisation zum Vertreter bestellt, so bezeichnet diese eine Person, die gegenüber dem unbegleiteten Minderjährigen die Pflichten der Vertretung im Einklang mit dieser Richtlinie wahrnimmt;
- k) „Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme“ eine schutzbedürftige Person gemäß Artikel 21, die besondere Garantien benötigt, um die Rechte aus dieser Richtlinie in Anspruch nehmen und den sich aus dieser Richtlinie ergebenden Pflichten nachkommen zu können.

## **Artikel 8**

### **Haft**

- (1) Die Mitgliedstaaten nehmen eine Person nicht allein deshalb in Haft, weil sie ein Antragsteller im Sinne der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes ist.
- (2) In Fällen, in denen es erforderlich ist, dürfen die Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung den Antragsteller in Haft nehmen, wenn sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen.
- (3) Ein Antragsteller darf nur in Haft genommen werden,

- a) um seine Identität oder Staatsangehörigkeit festzustellen oder zu überprüfen;
- b) um Beweise zu sichern, auf die sich sein Antrag auf internationalen Schutz stützt und die ohne Haft unter Umständen nicht zu erhalten wären, insbesondere wenn Fluchtgefahr des Antragstellers besteht;
- c) um im Rahmen eines Verfahrens über das Recht des Antragstellers auf Einreise in das Hoheitsgebiet zu entscheiden;
- d) wenn er sich aufgrund eines Rückkehrverfahrens gemäß der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger zur Vorbereitung seiner Rückführung und/oder Fortsetzung des Abschiebungsverfahrens in Haft befindet und der betreffende Mitgliedstaat auf der Grundlage objektiver Kriterien, einschließlich der Tatsache, dass der Antragsteller bereits Gelegenheit zum Zugang zum Asylverfahren hatte, belegen kann, dass berechnigte Gründe für die Annahme bestehen, dass er den Antrag auf internationalen Schutz nur beantragt, um die Vollstreckung der Rückkehrentscheidung zu verzögern oder zu vereiteln;
- e) wenn dies aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung erforderlich ist;
- f) wenn dies mit Artikel 28 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, in Einklang steht.

### **Artikel 9** **Garantien für in Haft befindliche Antragsteller**

- (1) Ein Antragsteller wird für den kürzest möglichen Zeitraum und nur so lange in Haft genommen, wie die in Artikel 8 Absatz 3 genannten Gründe gegeben sind.

Die Verwaltungsverfahren in Bezug auf die in Artikel 8 Absatz 3 genannten Gründe für die Inhaftnahme werden mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt. Verzögerungen in den Verwaltungsverfahren, die nicht dem Antragsteller zuzurechnen sind, rechtfertigen keine Fortdauer der Haft.

- (2) Die Haft der Antragsteller wird von einer Justiz- oder Verwaltungsbehörde schriftlich angeordnet. In der Anordnung werden die sachlichen und rechtlichen Gründe für die Haft angegeben.
- (3) Wird die Haft von einer Verwaltungsbehörde angeordnet, so sorgen die Mitgliedstaaten von Amts wegen und/oder auf Antrag des Antragstellers für eine zügige gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Inhaftnahme. Findet eine derartige Überprüfung von Amts wegen statt, so wird so schnell wie möglich nach Beginn der Haft entschieden. Findet die Überprüfung auf Antrag des Antragstellers statt, so wird über sie so schnell wie möglich nach Einleitung des diesbezüglichen Verfahrens entschieden. Zu diesem Zweck legen die

Mitgliedstaaten in ihrem einzelstaatlichen Recht die Frist fest, in der die gerichtliche Überprüfung von Amts wegen und/oder die gerichtliche Überprüfung auf Antrag des Antragstellers durchzuführen ist.

Falls sich die Haft infolge der gerichtlichen Überprüfung als unrechtmäßig herausstellt, wird der betreffende Antragsteller unverzüglich freigelassen.

- (4) In Haft befindliche Antragsteller werden unverzüglich schriftlich und in einer Sprache, die sie verstehen, oder von der vernünftigerweise angenommen werden darf, dass sie sie verstehen, über die Gründe für die Haft und die im einzelstaatlichen Recht vorgesehenen Verfahren für die Anfechtung der Haftanordnung sowie über die Möglichkeit informiert, unentgeltlich Rechtsberatung und -vertretung in Anspruch zu nehmen.
- (5) Die Haft wird in angemessenen Zeitabständen von Amts wegen und/oder auf Antrag des betroffenen Antragstellers von einer Justizbehörde überprüft, insbesondere wenn sie von längerer Dauer ist oder sich maßgebliche Umstände ergeben oder neue Informationen vorliegen, die sich auf die Rechtmäßigkeit der Haft auswirken könnten.
- (6) Im Falle einer gerichtlichen Überprüfung der Haftanordnung nach Absatz 3 sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass der Antragsteller unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung in Anspruch nehmen kann. Die Rechtsberatung und -vertretung umfasst zumindest die Vorbereitung der erforderlichen Verfahrensdokumente und die Teilnahme an der Verhandlung im Namen des Antragstellers vor den Justizbehörden. Die unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung erfolgt durch nach einzelstaatlichem Recht zugelassene oder befugte Personen, die über eine angemessene Qualifikation verfügen und deren Interessen denen der Antragsteller nicht zuwiderlaufen oder nicht zuwiderlaufen könnten.
- (7) Die Mitgliedstaaten können darüber hinaus vorsehen, dass die unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung nur gewährt wird
  - a) für diejenigen, die nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen; und/oder
  - b) durch Rechtsbeistand oder sonstige Berater, die nach nationalem Recht zur Unterstützung und Vertretung von Antragstellern bestimmt wurden.
- (8) Ferner können die Mitgliedstaaten
  - a) für die Gewährung von unentgeltlicher Rechtsberatung und -vertretung eine finanzielle und/oder zeitliche Begrenzung vorsehen, soweit dadurch der Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung nicht willkürlich eingeschränkt wird;
  - b) vorsehen, dass Antragstellern hinsichtlich der Gebühren und anderen Kosten keine günstigere Behandlung zuteil wird, als sie den eigenen Staatsangehörigen in Fragen der Rechtsberatung im Allgemeinen gewährt wird.
- (9) Die Mitgliedstaaten können verlangen, dass der Antragsteller ihnen die entstandenen Kosten ganz oder teilweise zurückerstattet, wenn sich seine finanzielle Lage beträchtlich verbessert hat oder wenn die Entscheidung zur Übernahme solcher Kosten aufgrund falscher Angaben des Antragstellers getroffen wurde.

- (10) Die Verfahren für die Inanspruchnahme von Rechtsberatung und -vertretung werden im einzelstaatlichen Recht geregelt.

### **Artikel 10** **Haftbedingungen**

- (1) Die Haft der Antragsteller erfolgt grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen. Sind in einem Mitgliedstaat solche speziellen Hafteinrichtungen nicht vorhanden und muss die Unterbringung in gewöhnlichen Haftanstalten erfolgen, so wird der in Haft genommene Antragsteller gesondert von den gewöhnlichen Strafgefangenen untergebracht und es kommen die in dieser Richtlinie vorgesehenen Haftbedingungen zur Anwendung. In Haft genommene Antragsteller werden, so weit möglich getrennt von anderen Drittstaatsangehörigen, die keinen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, untergebracht. Können in Haft genommene Antragsteller nicht getrennt von anderen Drittstaatsangehörigen untergebracht werden, so sorgt der betreffende Mitgliedstaat dafür, dass die in dieser Richtlinie vorgesehenen Haftbedingungen angewandt werden.
- (2) In Haft genommene Antragsteller müssen die Möglichkeit haben, sich an der frischen Luft aufzuhalten.
- (3) Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass Personen, die den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) vertreten, unter Bedingungen, die den Schutz der Privatsphäre garantieren, mit Antragstellern Verbindung aufnehmen und sie besuchen können. Diese Möglichkeit gilt auch für Organisationen, die im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats im Auftrag des UNHCR auf der Grundlage einer Vereinbarung mit dem Mitgliedstaat tätig sind.
- (4) Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass Familienangehörige, Rechtsbeistand oder Berater und Personen, die von dem betreffenden Mitgliedstaat anerkannte einschlägig tätige Nichtregierungsorganisationen vertreten, unter Bedingungen, die den Schutz der Privatsphäre garantieren, mit Antragstellern Verbindung aufnehmen und sie besuchen können. Der Zugang zu der Hafteinrichtung darf nur dann eingeschränkt werden, wenn dies nach Maßgabe des einzelstaatlichen Rechts objektiv für die Sicherheit, die öffentliche Ordnung oder die Verwaltung der Hafteinrichtung erforderlich ist und der Zugang dadurch nicht wesentlich behindert oder unmöglich gemacht wird.
- (5) Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass in Haft befindlichen Antragstellern systematisch Informationen zu den in der Einrichtung geltenden Regeln bereitgestellt und ihnen ihre Rechte und Pflichten in einer Sprache erläutert werden, die sie verstehen oder von der vernünftigerweise angenommen werden darf, dass sie sie verstehen. In begründeten Ausnahmefällen können die Mitgliedstaaten für einen angemessenen Zeitraum, der so kurz wie möglich sein sollte, von dieser Verpflichtung abweichen, falls der Antragsteller an einer Grenzstelle oder in einer Transitzone in Haft genommen wird. Diese Ausnahmeregelung gilt nicht für Fälle nach Artikel 43 der Richtlinie 2013/32/EU.

## **Artikel 11**

### **Inhaftnahme von schutzbedürftigen Personen und von Antragstellern mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme**

- (1) Die Gesundheit, auch die psychische Gesundheit, der in Haft genommenen schutzbedürftigen Antragsteller ist ein vorrangiges Anliegen der nationalen Behörden. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass bei in Haft befindlichen schutzbedürftigen Personen regelmäßige Überprüfungen stattfinden und diese Personen in angemessener Weise unterstützt werden, wobei der besonderen Situation der Personen, einschließlich ihrer Gesundheit, Rechnung getragen wird.
- (2) Minderjährige dürfen nur im äußersten Falle in Haft genommen werden, und nachdem festgestellt worden ist, dass weniger einschneidende alternative Maßnahmen nicht wirksam angewandt werden können. Eine derartige Haft wird für den kürzestmöglichen Zeitraum angeordnet, und es werden alle Anstrengungen unternommen, um die in Haft befindlichen Minderjährigen aus dieser Haft zu entlassen und in für sie geeigneten Unterkünften unterzubringen. Das Wohl des Minderjährigen nach Maßgabe von Artikel 23 Absatz 2 zu berücksichtigen ist ein vorrangiges Anliegen der Mitgliedstaaten. In Haft befindliche Minderjährige müssen Gelegenheit zu Freizeitbeschäftigungen einschließlich altersgerechter Spiel- und Erholungsmöglichkeiten erhalten.
- (3) Unbegleitete Minderjährige dürfen nur in Ausnahmefällen in Haft genommen werden. Es werden alle Anstrengungen unternommen, um unbegleitete Minderjährige so schnell wie möglich aus der Haft zu entlassen. Unbegleitete Minderjährige werden in keinem Falle in gewöhnlichen Haftanstalten untergebracht. Unbegleitete Minderjährige werden so weit wie möglich in Einrichtungen untergebracht, die über Personal und Räumlichkeiten verfügen, die ihren altersgemäßen Bedürfnissen Rechnung tragen. Befinden sich unbegleitete Minderjährige in Haft, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass sie von Erwachsenen getrennt untergebracht werden.
- (4) In Haft befindliche Familien müssen eine gesonderte Unterbringung erhalten, die ein angemessenes Maß an Privatsphäre gewährleistet.
- (5) Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass in Haft befindliche weibliche Antragsteller getrennt von männlichen Antragstellern untergebracht werden, es sei denn, letztere sind Familienangehörige und alle Betroffenen haben ihre Zustimmung erteilt. Ausnahmen von Unterabsatz 1 können auch hinsichtlich der Nutzung gemeinsamer Räumlichkeiten gelten, die zur Erholung und für soziale Aktivitäten, einschließlich der Einnahme von Mahlzeiten, bestimmt sind.

In begründeten Fällen können die Mitgliedstaaten für einen angemessenen Zeitraum, der so kurz wie möglich sein sollte, von Absatz 2 Unterabsatz 3, Absatz 4 und Absatz 5 Unterabsatz 1 abweichen, wenn ein Antragsteller an einer Grenzstelle oder in einer Transitzone in Haft genommen wird; davon ausgenommen sind die Fälle nach Artikel 43 der Richtlinie 2013/32/EU.

## Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-III-Verordnung)

### Erwägungsgründe

- **Erwägungsgrund 20** – Die Inhaftnahme von Antragstellern sollte nach dem Grundsatz erfolgen, wonach eine Person nicht allein deshalb in Haft genommen werden darf, weil sie um internationalen Schutz nachsucht. Die Haft sollte so kurz wie möglich dauern und den Grundsätzen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit entsprechen. Insbesondere muss die Inhaftnahme von Antragstellern im Einklang mit Artikel 31 der Genfer Konvention stehen. Die in dieser Verordnung vorgesehenen Verfahren in Bezug auf eine in Haft genommene Person sollten vorrangig schnellstmöglich angewandt werden. Hinsichtlich der allgemeinen Garantien sowie der Bedingungen für die Inhaftnahme sollten die Mitgliedstaaten gegebenenfalls die Bestimmungen der Richtlinie 2013/33/EU auch auf Personen anwenden, die aufgrund dieser Verordnung in Haft genommen wurden.

### Artikel 2 Definitionen

Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

- i) „Minderjähriger“ einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen unter 18 Jahren;
- j) „unbegleiteter Minderjähriger“ einen Minderjährigen, der ohne Begleitung eines für ihn nach dem Recht oder nach den Gepflogenheiten des betreffenden Mitgliedstaats verantwortlichen Erwachsenen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einreist, solange er sich nicht tatsächlich in der Obhut eines solchen Erwachsenen befindet; dies schließt einen Minderjährigen ein, der nach Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats dort ohne Begleitung zurückgelassen wird;
- n) „Fluchtgefahr“ das Vorliegen von Gründen im Einzelfall, die auf objektiven gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen und zu der Annahme Anlass geben, dass sich ein Antragsteller, ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser, gegen den ein Überstellungsverfahren läuft, diesem Verfahren möglicherweise durch Flucht entziehen könnte.

### Artikel 28 Haft

- (1) Die Mitgliedstaaten nehmen eine Person nicht allein deshalb in Haft, weil sie dem durch diese Verordnung festgelegten Verfahren unterliegt.
- (2) Zwecks Sicherstellung von Überstellungsverfahren, dürfen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dieser Verordnung, wenn eine erhebliche Fluchtgefahr besteht, nach einer Einzelfallprüfung die entsprechende Person in Haft nehmen und nur im Falle dass Haft verhältnismäßig ist und sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen.
- (3) Die Haft hat so kurz wie möglich zu sein und nicht länger zu sein, als bei angemessener Handlungsweise notwendig ist, um die erforderlichen Verwaltungsverfahren mit der gebotenen Sorgfalt durchzuführen, bis die Überstellung gemäß dieser Verordnung durchgeführt

wird. Wird eine Person nach diesem Artikel in Haft genommen, so darf die Frist für die Stellung eines Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs einen Monat ab der Stellung des Antrags nicht überschreiten. Der Mitgliedstaat, der das Verfahren gemäß dieser Verordnung durchführt, ersucht in derartigen Fällen um eine dringende Antwort. Diese Antwort erfolgt spätestens zwei Wochen nach Eingang des Gesuchs. Wird innerhalb der Frist von zwei Wochen keine Antwort erteilt, ist davon auszugehen, dass dem Aufnahme- bzw. Wiederaufnahmegesuch stattgegeben wird, was die Verpflichtung nach sich zieht, die Person aufzunehmen und angemessene Vorkehrungen für die Ankunft zu treffen. Befindet sich eine Person nach diesem Artikel in Haft, so erfolgt die Überstellung aus dem ersuchenden Mitgliedstaat in den zuständigen Mitgliedstaat, sobald diese praktisch durchführbar ist und spätestens innerhalb von sechs Wochen nach der stillschweigenden oder ausdrücklichen Annahme des Gesuchs auf Aufnahme oder Wiederaufnahme der betreffenden Person durch einen anderen Mitgliedstaat oder von dem Zeitpunkt an, ab dem der Rechtsbehelf oder die Überprüfung gemäß Artikel 27 Absatz 3 keine aufschiebende Wirkung mehr hat. [...] Die Artikel 21, 23, 24 und 29 gelten weiterhin entsprechend.

- (4) Hinsichtlich der Haftbedingungen und der Garantien für in Haft befindliche Personen gelten zwecks Absicherung der Verfahren für die Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat, die Artikel 9, 10 und 11 der Richtlinie 2013/33/EU.

## **Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG)**

### **Artikel 15 Inhaftnahme**

- (1) Sofern in dem konkreten Fall keine anderen ausreichenden, jedoch weniger intensiven Zwangsmaßnahmen wirksam angewandt werden können, dürfen die Mitgliedstaaten Drittstaatsangehörige, gegen die ein Rückkehrverfahren anhängig ist, nur in Haft nehmen, um deren Rückkehr vorzubereiten und/oder die Abschiebung durchzuführen, und zwar insbesondere dann, wenn a) Fluchtgefahr besteht oder b) die betreffenden Drittstaatsangehörigen die Vorbereitung der Rückkehr oder das Abschiebungsverfahren umgehen oder behindern. Die Haftdauer hat so kurz wie möglich zu sein und sich nur auf die Dauer der laufenden Abschiebungsvorkehrungen zu erstrecken, solange diese mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden.

### **Artikel 17 Inhaftnahme von Minderjährigen und Familien**

- (1) Bei unbegleiteten Minderjährigen und Familien mit Minderjährigen wird Haft nur im äußersten Falle und für die kürzestmögliche angemessene Dauer eingesetzt.

## Anhang B – Entscheidungsbaum

**1. BEFINDET SICH DER ANTRAGSTELLER (ODER BEFAND SICH DER ANTRAGSTELLER ZUR FRAGLICHEN ZEIT) IN HAFT?**

**2. IST DER ANTRAGSTELLER (ODER WAR DER ANTRAGSTELLER ZUR FRAGLICHEN ZEIT) EINE PERSON, DIE INTERNATIONALEN SCHUTZ BEANTRAGT HAT? WENN NICHT, WEITER BEI SCHRITT 8.**

**3. WURDE EINE SCHRIFTLICHE HAFTANORDNUNG (ARTIKEL 9 ABSATZ 2 DER ABR (NEUFASSUNG)) ERLASSEN?**

- Werden in der Anordnung die sachlichen und rechtlichen Gründe für die Haft angegeben?

**4. WAS SIND DIE GRÜNDE FÜR DIE HAFT?**

**5. ENTSPRECHEN DIESE GRÜNDE EINEM ODER MEHREREN DER (IN ARTIKEL 8 ABSATZ 3 DER ABR (NEUFASSUNG)) AUFGEFÜHRTE GRÜNDE FÜR DIE HAFT?**

**5.1 Feststellung/Überprüfung der Identität oder Staatsangehörigkeit**

- Hat es der Antragsteller versäumt, seine Identität oder Staatsangehörigkeit mitzuteilen?
- Ergreift der Staat aktive Schritte zur Feststellung/Überprüfung seiner Identität oder Staatsangehörigkeit?

**5.2 Ermittlung der Grundlage des Antrags**

- Warum ist die Inhaftnahme erforderlich, um die Grundlage des Antrags zu ermitteln?
- Besteht Fluchtgefahr?
- Anhand welcher Kriterien wird diese Gefahr beurteilt?

**5.3 Entscheidung über das Recht auf Einreise**

- Werden Verfahren an der Grenze durchgeführt?
- Überschreitet die Dauer der Haft vier Wochen oder wird sie voraussichtlich diesen Zeitraum überschreiten?

**5.4 Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz nach der Inhaftnahme im Rahmen der Rückführungsrichtlinie**

- Wurde der Antrag auf internationalen Schutz nach der Inhaftnahme im Rahmen der Rückführungsrichtlinie gestellt (nicht förmlich gestellt) (entscheidend ist der Grund für die erstmalige Inhaftnahme)?

- Hatte der Antragsteller vor dieser Inhaftnahme Gelegenheit zum Zugang zum Asylverfahren?
- Bestehen berechtigte Gründe für die Annahme, dass der Antrag nur gestellt wird, um die Abschiebung zu verzögern oder zu vereiteln?

### **5.5 Nationale Sicherheit oder öffentliche Ordnung**

- Hat der Staat nachgewiesen, dass eine Bedrohung vorliegt?
- Ist die Haft gemessen an der Bedrohung erforderlich und verhältnismäßig?

### **5.6 Dublin III**

- Wurde ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt?
- Hat das Überstellungsverfahren nach Dublin III begonnen?
- Besteht eine erhebliche Gefahr, dass sich der Antragsteller durch Flucht entzieht?
- Sind im einzelstaatlichen Recht objektive Kriterien für die Beurteilung der Gefahr festgelegt worden, dass ein Antragsteller sich durch Flucht entziehen könnte?
- Wurde das Aufnahmegesuch angenommen?
- Wurden die Fristen nach Dublin III eingehalten?
- Ist eine Überstellung möglich?

## **6. WIE LANGE WAR DER ANTRAGSTELLER IN HAFT UND WIE LANGE WIRD DIE HAFT VORAUSSICHTLICH ANDAUERN?**

- Wurde der Antragsteller unter Berücksichtigung der Gründe für die Haft für den kürzest möglichen Zeitraum in Haft genommen?
- Handelt der Staat mit der gebotenen Sorgfalt (soweit die oben unter 1, 2, 3 und 6 aufgeführten Gründe zutreffen?)

## **7. GIBT ES WENIGER EINSCHNEIDENDE ALTERNATIVE MASSNAHMEN?**

- Welche alternativen Maßnahmen wurden in Betracht gezogen?

## **8. INHAFTNAHME DES ANTRAGSTELLERS IM RAHMEN DER RÜCKFÜHRUNGS- RICHTLINIE**

- Wurden die Rückkehrverfahren mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt?
- Besteht Fluchtgefahr?
- Hat der Antragsteller die Vorbereitung des Rückkehrverfahrens umgangen oder behindert?
- Wurde der Antragsteller für den kürzestmöglichen Zeitraum in Haft genommen?
- Gibt es weniger einschneidende alternative Maßnahmen?

## Anhang C – Methodik

EASO-Methodik für die berufliche Fortbildung von Mitgliedern von Gerichten

### Hintergrund und Einführung

Gemäß Artikel 6 der EASO-Gründungsverordnung<sup>(171)</sup> (nachstehend „**die Verordnung**“) richtet die Agentur Schulungen für die Mitglieder der Gerichte in den Mitgliedstaaten ein und entwickelt das Schulungsangebot fort. Zu diesem Zweck nutzt das EASO das Fachwissen akademischer Einrichtungen und anderer einschlägiger Organisationen und berücksichtigt dabei die diesbezüglich auf Ebene der Union bestehende Zusammenarbeit unter uneingeschränkter Achtung der Unabhängigkeit der einzelstaatlichen Gerichtsbarkeit.

Mit dem Ziel der Förderung besserer Qualitätsstandards und einheitlicher Entscheidungen in der gesamten EU und im Einklang mit seinem gesetzlichen Auftrag bietet das EASO zwei Hauptkomponenten von Unterstützung für Schulungen, nämlich mit der Ausarbeitung und Veröffentlichung von Fortbildungsmaterial und der Organisation von Fortbildungsaktivitäten. In der vorliegenden Methodik legt das EASO die Verfahren dar, nach denen seine Reihe für die berufliche Fortbildung durchgeführt wird.

Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben hält sich das EASO strikt an die 2013 angenommenen Konzepte und Grundsätze für die Zusammenarbeit des EASO mit Gerichten<sup>(172)</sup>. Eine erste Fassung dieser Methodik wurde 2015 angenommen<sup>(173)</sup>. Im Anschluss an eine Konsultation des EASO-Netzes von Mitgliedern von Gerichten wurden an dieser Methodik einige Änderungen vorgenommen, damit sie den in der Zwischenzeit eingetretenen Entwicklungen besser gerecht wird.

### Reihe für die berufliche Fortbildung

**Inhalt und Geltungsbereich** – Im Einklang mit dem in der Verordnung formulierten gesetzlichen Auftrag und in Zusammenarbeit mit Gerichten verabschiedet das EASO eine **Reihe für die berufliche Bildung (Professional Development Series, nachstehend PDS)**, mit der Mitgliedern von Gerichten ein vollständiger Überblick über das Gemeinsame Europäische Asylsystem (nachstehend das **GEAS**) vermittelt werden soll. Die Reihe umfasst unter anderem **richterliche Analysen und Übersichten über die Rechtsprechung**, die wiederum durch entsprechende **Leitfäden für die Leiter von Fortbildungsseminaren für Richter** („Leitfäden für Seminarleiter“) ergänzt werden. In der ersten Kategorie von Dokumenten werden inhaltliche Aspekte der Thematik aus richterlicher Perspektive behandelt werden, während die zweite Kategorie denjenigen Hilfestellung bieten soll, die mit der Organisation und Durchführung von Fortbildungsworkshops betraut sind.

<sup>(171)</sup> Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (ABl. L 132/11 vom 29.5.2010) (nachstehend „die Verordnung“).

<sup>(172)</sup> Vermerk zur Zusammenarbeit des EASO mit Gerichten der Mitgliedstaaten, 21. August 2013.

<sup>(173)</sup> EASO-Methodik für die berufliche Fortbildung von Mitgliedern von Gerichten, angenommen am 29. Oktober 2015.

Die inhaltlichen Einzelheiten der **PDS** sowie die Reihenfolge, in der die Themen ausgearbeitet werden, wurden nach einer Bedarfsermittlung festgelegt, die in Zusammenarbeit mit dem EASO-Netz der Gerichte (nachstehend das **EASO-Netz**) vorgenommen wurde; diesem Netz gehören derzeit die nationalen Kontaktstellen des EASO in den Gerichten der Mitgliedstaaten, der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und die beiden Verbände an, mit denen das EASO einen formellen Briefwechsel unterhält, nämlich die Internationale Vereinigung der Richter für Flüchtlingsrecht (IARLJ) und die Vereinigung der europäischen Verwaltungsrichter (AEAJ). Ferner werden bei Bedarf noch andere Partner konsultiert, darunter das UNHCR, die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), das Europäische Netz für justizielle Ausbildung (EJTN) und die Europäische Rechtsakademie (ERA). Das Ergebnis dieser Tätigkeit fließt auch in den jährlichen Arbeitsplan des EASO ein, der auf den Planungs- und Koordinierungssitzungen des EASO verabschiedet wird. Unter Berücksichtigung des vom EASO-Netz übermittelten Bedarfs, der Entwicklungen in der europäischen und nationalen Rechtsprechung und des Grades an Abweichungen in der Auslegung maßgeblicher Bestimmungen und Entwicklungen in diesem Bereich werden in Anlehnung an die mit den Beteiligten vereinbarte Struktur Materialien für die berufliche Fortbildung entwickelt.

In der Zwischenzeit hat es eine Reihe von Ereignissen gegeben, aufgrund derer eine Neubewertung sowohl der Themenliste als auch der Reihenfolge erforderlich geworden ist, in der die Themen abgearbeitet werden sollen. So wurde unter anderem mit der Arbeit an bestimmten Kapiteln begonnen, teilweise wurde die Arbeit auch bereits abgeschlossen (subsidiärer Schutz – Artikel 15 Buchstabe c AR, Ausschluss: Artikel 12 und 17 AR, Beendigung des internationalen Schutzes: Artikel 11, 14, 16 und 19 AR, Richterlicher Praxisleitfaden für Herkunftsländerinformationen). Ferner wurden andere Kapitel, die auf der ursprünglichen Liste standen, zur Fertigstellung im Rahmen eines Vertrags zwischen dem EASO und IARLJ-Europa über die Erarbeitung von Fortbildungsmaterialien zu bestimmten Kernthemen vorgesehen: Einführung in das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS), Voraussetzungen für die Zuerkennung internationalen Schutzes, Beweiswürdigung und Glaubhaftigkeitsprüfung im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sowie Asylverfahren und der Grundsatz der Nichtzurückweisung. Auf diese Weise sollte die Ausarbeitung der Materialien beschleunigt werden, wobei die Mitglieder des EASO-Netzes weiterhin in die Arbeiten eingebunden waren. Dabei erhielten sie Gelegenheit, sich zu Entwürfen des in der Ausarbeitung befindlichen Materials zu äußern. In Anbetracht dieser Entwicklungen ist es angebracht, diese Methodik neu zu bewerten. Um besser prognostizieren zu können, wie die verbleibenden Kapitel behandelt werden, und um einen zuverlässigeren Fahrplan für die Zukunft zu haben, wird jährlich eine Neubewertung vorgenommen, in deren Verlauf Mitglieder des EASO-Netzes eine Stellungnahme dazu abgeben, in welcher Reihenfolge an den Kapiteln gearbeitet werden soll.

#### **Bisher wurden fertiggestellt:**

- Artikel 15 Buchstabe c der Anerkennungsrichtlinie (2011/95/EU) – Eine richterliche Analyse; [\[BG\]](#) [\[DE\]](#) [\[EN\]](#) [\[EL\]](#) [\[ES\]](#) [\[FR\]](#) [\[IT\]](#) [\[RU\]](#);
- Ausschluss: Artikel 12 und Artikel 17 der Anerkennungsrichtlinie (Richtlinie 2011/95/EU) – Eine richterliche Analyse; [\[DE\]](#) [\[EN\]](#) [\[ES\]](#) [\[FR\]](#) [\[IT\]](#) [\[RU\]](#);
- Beendigung des internationalen Schutzes: Artikel 11, 14, 16 und 19 der Anerkennungsrichtlinie (Richtlinie 2011/95/EU) – Richterliche Analyse; [\[BG\]](#) [\[DE\]](#) [\[EN\]](#) [\[EL\]](#) [\[ES\]](#) [\[FR\]](#) [\[IT\]](#);
- Judicial practical guide on country of origin Information [\[DE\]](#) [\[EN\]](#) [\[ES\]](#) [\[FR\]](#) [\[IT\]](#).
- Inhaftnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.

**Bisher wurden durch IARLJ-Europe im Rahmen eines Vertrags mit dem EASO fertiggestellt:**

- Einführung in das gemeinsame europäische Asylsystem für Gerichte – Richterliche Analyse [BG] [DE] [EN] [EL] [ES] [FR] [IT];
- Voraussetzungen für die Zuerkennung internationalen Schutzes (Richtlinie 2011/95/EU) – Richterliche Analyse [BG] [DE] [EN] [EL] [ES] [FR] [IT], [RU];
- Beweiswürdigung und Glaubhaftigkeitsprüfung im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems – Richterliche Analyse [DE] [EN] [ES] [FR] [IT];
- Asylverfahren und der Grundsatz der Nichtzurückweisung – Richterliche Analyse [DE] [EN] [ES] [FR] [IT].

**Noch zu erarbeitende Kapitel:**

- Schutzbedürftigkeit in Fällen des internationalen Schutzes;
- Gesetzliche Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, Richtlinie über die Aufnahmebedingungen (2013/33/EU);
- Materieller Inhalt des internationalen Schutzes, einschließlich des Zugangs zu Rechten und zu einem wirksamen Rechtsbehelf sowie Grundrechten.

**Hinzuziehung von Experten**

**Redaktionsteams** – Die **PDS** wird vom **EASO** in Zusammenarbeit mit dem **EASO-Netz** in verschiedenen Arbeitsgruppen (Redaktionsteams) für die einzelnen Themen der PDS mit Ausnahme der Themen erarbeitet, die Gegenstand des Vertrags mit der IARLJ sind. Die Redaktionsteams setzen sich aus Experten zusammen, die über das EASO-Netz benannt werden. Im Einklang mit dem EASO-Arbeitsprogramm und dem konkreten Plan, der auf der jährlichen Planungs- und Koordinierungssitzung angenommen wird, veröffentlicht das EASO Aufrufe zur Interessenbekundung für Experten, die dann die einzelnen Themen ausarbeiten sollen.

Die Aufforderungen werden dem **EASO-Netz** unter Angabe des Themenumfangs des Kapitels, der voraussichtlichen Frist und der Anzahl der benötigten Experten übermittelt. Die nationalen EASO-Kontaktstellen für Mitglieder von Gerichten werden dann aufgefordert, mit einzelstaatlichen Gerichten Kontakt zur Ermittlung von Experten aufzunehmen, die Interesse zeigen und für einen Beitrag zu dem Kapitel zur Verfügung stehen.

Auf der Grundlage der eingegangenen Nominierungen legt das EASO dem EASO-Netz einen Vorschlag für die Zusammenstellung des Redaktionsteams vor. Dieser Vorschlag wird vom EASO anhand folgender Kriterien formuliert:

1. Sollte die Zahl der eingegangenen Nominierungen der Zahl der benötigten Experten entsprechen oder darunter liegen, werden alle nominierten Experten automatisch zur Mitarbeit im Redaktionsteam aufgefordert.
2. Sollten mehr Experten nominiert sein als benötigt, trifft das EASO eine mit Gründen versehene Vorauswahl von Experten. Die Vorauswahl läuft folgendermaßen ab:
  - Das EASO räumt bei der Auswahl denjenigen Experten Vorrang ein, die während des gesamten Prozesses für eine Mitarbeit zur Verfügung stehen und auch an allen Expertensitzungen teilnehmen können.

- Sollte aus einem Mitgliedstaat mehr als ein Experte benannt werden, wendet sich das EASO an die Kontaktstelle und bittet sie, einen Experten auszuwählen. Auf diese Weise können mehr Mitgliedstaaten in der Gruppe vertreten sein.
- Das EASO schlägt dann vor, dass Mitgliedern von Gerichten Vorrang gegenüber juristischen Mitarbeitern oder Berichterstattern eingeräumt wird.
- Sollten noch immer mehr Experten nominiert sein als benötigt, legt das EASO einen mit Gründen versehenen Vorschlag für eine Auswahl vor, der das Eingangsdatum der Nominierungen (die zuerst eingegangenen werden vorrangig behandelt) sowie das Interesse des EASO an einer breitgefächerten regionalen Vertretung berücksichtigt.

Das EASO fordert ferner das UNHCR auf, einen Vertreter für das Redaktionsteam zu benennen.

**Beratende Gruppe** – Im Einklang mit der Verordnung bezieht das EASO eine aus Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Wissenschaft bestehende Beratende Gruppe in die Ausarbeitung sämtlicher PDS-Materialien ein.

Zur Einsetzung dieser Beratenden Gruppe veröffentlicht das EASO Aufrufe zur Interessenbekundung, die an die Mitglieder des EASO-Beirats und andere einschlägige Organisationen, Experten und Wissenschaftler gerichtet sind, die vom EASO-Netz empfohlen werden.

Unter Berücksichtigung der Sachkenntnis der Experten und Organisationen, die sich auf die Aufrufe hin melden, und ihrer Vertrautheit mit dem jeweiligen Rechtsgebiet sowie der Auswahlkriterien des EASO-Beirats legt das EASO dem EASO-Netz einen mit Gründen versehenen Vorschlag vor, der die Zusammensetzung der Gruppe für jedes Thema abschließend bestätigt.

Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) wird zur Teilnahme an der Beratenden Gruppe aufgefordert.

### **Ausarbeitung der PDS**

**Vorbereitungsphase** – Bevor die eigentliche Redaktionsphase beginnt, stellt das EASO diverse Materialien zusammen, darunter

1. ein Verzeichnis sachdienlicher Quellen und verfügbarer Materialien zum Thema;
2. eine Übersicht über die europäische und nationale Rechtsprechung zum jeweiligen Thema, die in einem separaten Dokument veröffentlicht wird – die PDS-Übersicht über die Rechtsprechung.

Neben dem EASO-Netz von Mitgliedern von Gerichten<sup>(174)</sup> spielt in der Vorbereitungsphase die Beratende Gruppe eine wichtige Rolle. Zu diesem Zweck teilt das EASO der Beratenden Gruppe und dem EASO-Netz den Themenumfang des jeweiligen Kapitels mit und übermittelt einen Entwurf des Vorbereitungsmaterials zusammen mit der Aufforderung, weitere Informationen einzureichen, die für die Ausarbeitung von Belang sein könnten. Diese Informationen fließen in die Materialien ein, die dann an das jeweilige Redaktionsteam weitergegeben werden.

<sup>(174)</sup> Auch das UNHCR wird konsultiert.

**Prozess der Abfassung** – Das EASO organisiert für die Abfassung jeder EASO-Fortbildungsunterlage mindestens zwei Arbeitssitzungen (bei Bedarf eventuell auch mehr). Während der ersten Sitzung erledigt das Redaktionsteam Folgendes:

- Ernennung eines oder mehrerer Koordinatoren für den Prozess der Abfassung;
- Entwicklung der Gliederung des Kapitels und Einigung auf eine Arbeitsmethode;
- Verteilung der Aufgaben im Prozess der Abfassung;
- Ausarbeitung der Grundzüge des Inhalts des Kapitels.

Unter Leitung des Teamkoordinators erstellt das Team in enger Zusammenarbeit mit dem EASO einen vorläufigen Entwurf des betreffenden Kapitels.

Während der zweiten Sitzung erledigt das Redaktionsteam Folgendes:

- Überarbeitung des vorläufigen Entwurfs und Einigung auf den Inhalt;
- Gewährleistung der Kohärenz aller Teile und Beiträge zum Entwurf;
- Überprüfung des Entwurfs aus didaktischer Perspektive.

Bei Bedarf kann die Gruppe dem EASO zusätzliche Sitzungen vorschlagen, in denen weiter an dem Entwurf gearbeitet wird. Nach seiner Fertigstellung wird der Entwurf dem EASO vorgelegt.

**Qualitätsprüfung** – Das EASO übermittelt den vom Redaktionsteam fertiggestellten ersten Entwurf dem EASO-Netz, dem UNHCR und der Beratenden Gruppe, die gebeten werden, das Material durchzusehen und somit die Arbeitsgruppe bei der Verbesserung der Qualität des endgültigen Entwurfs zu unterstützen.

Alle eingehenden Anregungen werden an den Koordinator des Redaktionsteams weitergeleitet, der dann gemeinsam mit dem Redaktionsteam die Anregungen prüft und einen endgültigen Entwurf erstellt. Alternativ dazu kann der Koordinator zur Prüfung der Anregungen eine weitere Sitzung vorschlagen, wenn die Anregungen besonders weitreichend sind oder die Struktur und den Inhalt des Kapitels erheblich verändern würden.

Im Namen des Redaktionsteams legt der Koordinator dann das Kapitel dem EASO vor.

**Aktualisierungsverfahren** – Das EASO beauftragt einen geeigneten Dienstleister damit, die bestehende PDS einer regelmäßigen juristischen Überprüfung zu unterziehen und – unter vollständiger Berücksichtigung des speziellen Charakters der zu vermittelnden Informationen und der nötigen vollumfänglichen Wahrung der Unabhängigkeit der einzelstaatlichen Gerichte – gegebenenfalls notwendige Aktualisierungen zu empfehlen.

### **Umsetzung der PDS**

In Zusammenarbeit mit den Mitgliedern des EASO-Netzes und dem EJTN unterstützt das EASO den Einsatz der PDS durch nationale Gerichte und Schulungseinrichtungen. Die Unterstützung durch das EASO umfasst unter anderem:

**Leitfaden für Seminarleiter** – Der Leitfaden dient Seminarleitern als praktisches Referenzwerk und als Hilfe bei der Organisation und Durchführung praktischer Workshops im Rahmen der PDS. Nach dem gleichen Verfahren wie bei der Ausarbeitung der verschiedenen Kapitel der PDS bildet das EASO ein Redaktionsteam, das einen Leitfaden für Seminarleiter erstellt. Es ist übliche Praxis, dass diesem Redaktionsteam ein oder mehrere Mitglieder des Redaktionsteams angehören, das für die Ausarbeitung der richterlichen Analyse zuständig war, auf die sich der Leitfaden bezieht.

**Workshops für nationale Seminarleiter** – Nach Ausarbeitung der einzelnen Kapitel der PDS veranstaltet das EASO außerdem Workshops für nationale Seminarleiter, bei denen ein umfassender Überblick über das Kapitel sowie die für die Organisation von Workshops auf nationaler Ebene vorgeschlagene Methodik vermittelt wird.

- **Benennung nationaler Seminarleiter und Vorbereitung des Workshops** – Das EASO bittet mindestens zwei Mitglieder des Redaktionsteams um Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der Workshops. Das EASO wählt die Seminarleiter aus dem einschlägigen Pool des EASO-Netzes aus und berücksichtigt dabei die Vorschläge des Auswahlkomitees.
- **Auswahl der Teilnehmer** – Das EASO übermittelt an das EASO-Netz eine Aufforderung, eine Reihe potenzieller Seminarleiter mit besonderem Sachverstand auf dem betreffenden Gebiet zu benennen, die Interesse an dieser Tätigkeit zeigen und für die Organisation von Workshops über die PDS auf nationaler Ebene zur Verfügung stehen. Sollten mehr Personen nominiert werden als in der Aufforderung angegeben, trifft das EASO eine Auswahl, bei der es auf eine breite geografische Streuung achtet und vor allem Seminarleiter auswählt, die am besten geeignet sind, die Umsetzung der PDS auf nationaler Ebene zu befördern. Je nach Bedarf und im Einklang mit seinem Arbeitsprogramm und dem Jahresarbeitsplan, wie sie auf den Planungs- und Koordinierungssitzungen des EASO angenommen wurden, kann das EASO die Abhaltung weiterer Workshops für Seminarleiter in Erwägung ziehen.
- Wenn eine Reihe von Materialien zu einem neuen Thema entwickelt wurde, veranstaltet das EASO zu diesem Thema einen **Pilotworkshop zur beruflichen Fortbildung**, der als Grundlage für die Fertigstellung des einschlägigen **Leitfadens für Seminarleiter** herangezogen wird, bevor dieser als endgültig zur Verfügung gestellt wird.

**Nationale Workshops** – Das EASO unterstützt die Organisation von Workshops auf nationaler Ebene in enger Zusammenarbeit mit dem EASO-Netz und den einschlägigen nationalen Ausbildungseinrichtungen für Richter. Dabei wird auch die Einbindung von Mitgliedern von Gerichten unterstützt, die an der Ausarbeitung der PDS beteiligt waren oder an EASO-Workshops für Seminarleiter teilgenommen haben.

### **Aufbau-Workshops des EASO**

Einmal jährlich führt das EASO zudem einen Aufbau-Workshop zu ausgewählten Aspekten des GEAS durch, um die praktische Zusammenarbeit und den justiziellen Dialog zwischen den Mitgliedern von Gerichten zu fördern. Das EASO wird weiterhin zweimal jährlich in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, dem Gerichtshof der Europäischen Union und Richterverbänden hochrangige Veranstaltungen organisieren.

**Ermittlung relevanter Bereiche** – Die Aufbau-Workshops des EASO befassen sich vorrangig mit Bereichen, in denen die Auslegungen in den Mitgliedstaaten weit voneinander abweichen

oder in denen die Entwicklung der Rechtsprechung vom EASO-Netz als wichtig erachtet wird. Im Rahmen seiner jährlichen Planungs- und Koordinierungssitzungen fordert das EASO das EASO-Netz sowie das UNHCR und die Mitglieder der Beratenden Gruppe auf, potenziell interessante Themenbereiche vorzuschlagen. Gestützt auf diese Vorschläge unterbreitet das EASO dem EASO-Netz einen Vorschlag. Das EASO-Netz trifft dann eine endgültige Entscheidung über das Thema des nächsten Workshops. Gegebenenfalls führen die Workshops zur Ausarbeitung von Kapiteln zu spezifischen Schwerpunkten innerhalb der PDS.

**Methodik** – Zur Vorbereitung der Workshops bittet das EASO das EASO-Netz um Unterstützung. Dieses hilft bei der Entwicklung der Workshop-Methodik (z. B. Falldiskussionen, simulierte Gerichtsverhandlungen usw.) und der Zusammenstellung von Materialien. Die jeweilige Methodik ist ausschlaggebend für die maximale Teilnehmerzahl für jeden Workshop.

**Teilnahme an EASO-Aufbau-Workshops** – Gestützt auf die Methodik legt das EASO in Absprache mit den Richterverbänden für jeden Workshop die maximale Teilnehmerzahl fest. Teilnahmeberechtigt sind Mitglieder europäischer und nationaler Gerichte, des EASO-Netzes sowie von EJTN, FRA und UNHCR.

Vor der Organisation eines Workshops sendet das EASO offene Einladungen an das EASO-Netz und die vorstehend genannten Organisationen mit Angaben zum Schwerpunkt des Workshops, zur Methodik, zur maximalen Teilnehmerzahl und zur Anmeldefrist. Die Teilnehmerschaft spiegelt eine ausgewogene Vertretung von Mitgliedern von Gerichten wider; Vorrang hat die jeweils erste Anmeldung aus einem Mitgliedstaat.

### **Monitoring und Evaluierung**

Bei der Entwicklung seiner Tätigkeiten fördert das EASO einen offenen und transparenten Dialog mit dem EASO-Netz, einzelnen Mitgliedern von Gerichten, dem UNHCR, den Mitgliedern der Beratenden Gruppe und den Teilnehmern an seinen Aktivitäten, die aufgefordert sind, dem EASO alle Ansichten und Anregungen vorzutragen, die die Qualität der EASO-Aktivitäten verbessern helfen.

Außerdem arbeitet das EASO Evaluierungsfragebögen aus, die bei seinen Fortbildungsveranstaltungen verteilt werden. Geringfügige Verbesserungsvorschläge werden vom EASO direkt umgesetzt, wobei das EASO-Netz im Rahmen der jährlichen Planungs- und Koordinierungssitzungen des EASO über die allgemeine Bewertung der Tätigkeiten des Büros informiert wird.

Gleichfalls jährlich legt das EASO dem EASO-Netz einen Überblick über seine Tätigkeiten sowie eingegangene sachdienliche Vorschläge für weitere Entwicklungen vor, die auf den jährlichen Planungs- und Koordinierungssitzungen erörtert werden.

### **Grundsätze für die Durchführung**

- Bei der Durchführung seiner Fortbildungsaktivitäten trägt das EASO seiner Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit und den Grundsätzen, die für den Umgang mit Steuergeldern gelten, angemessene Rechnung.
- Für die Fortbildungsunterlagen sind das EASO sowie die Gerichte der EU+-Länder gemeinsam verantwortlich. Alle Partner streben eine Einigung über den Inhalt der einzelnen Kapitel an, damit gewährleistet ist, dass das Endprodukt von der Richterschaft gebilligt wird.

- Das so entstandene Kapitel ist Bestandteil der PDS, einschließlich des Urheberrechts und aller verwandten Schutzrechte. Das EASO nimmt bei Bedarf Aktualisierungen vor und bindet die Gerichte der EU+-Länder umfassend in diesen Prozess ein.
- Sämtliche Entscheidungen bezüglich der Umsetzung der PDS und der Auswahl von Experten werden von allen Partnern einvernehmlich getroffen.

Die Abfassung, Annahme und Umsetzung der PDS erfolgen im Einklang mit der Methodik für die Fortbildungen, die den Mitgliedern von Gerichten zur Verfügung stehen.

Grand Harbour Valletta, 18. Januar 2018

## Anhang D – Literaturauswahl

British Institute of International and Comparative Law, *Immigration Detention and the Rule of Law: Safeguarding Principles*, 2013.

Europarat: *Recommendation Rec(2003) 5 of the Committee of Ministers to Member States on Measures of Detention of Asylum Seekers* (Ministerkomitee: Empfehlung REC(2003)5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Haftmaßnahmen bei Asylbewerbern, 16. April 2003, Rec(2003)5, deutsche Übersetzung verfügbar beim deutschen Bundesamt für Justiz, Fachbereich Straf- und Maßnahmenvollzug).

EASO, *Richterliche Analyse – Einführung in das gemeinsame europäische Asylsystem für Gerichte* – 2016.

EASO, *Richterliche Analyse – Asylverfahren und der Grundsatz der Nichtzurückweisung*, 2018.

EASO, *Praxisleitfaden für die Altersbestimmung*, 2018.

EASO und Frontex, *Praxisleitfaden: Zugang zum Asylverfahren*, 2016.

European Law Institute, *Detention of Asylum Seekers and Irregular Migrants and the Rule of Law: Checklists and European Standards*, 2017.

Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Rückkehrpolitik der EU*, 28. März 2014, COM(2014) 199 final.

Europäische Kommission, *Detaillierte Erläuterung des geänderten Vorschlags, Begleitdokument zum geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung gemeinsamer Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus (Neufassung)*, 1. Juni 2011, KOM(2011) 319 endg.

Europäischer Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECRE), *An examination of the Reception Conditions Directive and its recast in light of Article 41 and 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Dezember 2013.

Europäisches Migrationsnetzwerk, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*, 2014.

Europäisches Parlament, *Impact de la jurisprudence de la CEJ et de la CEDH en matière d'asile et d'immigration*, 2012.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), *Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures*, 2015.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), *European legal and policy framework on immigration detention of children*, 2017.

Global Detention Project, abrufbar unter folgender Internetadresse: <https://www.globaldetentionproject.org/>

International Detention Coalition, *Alternatives to Detention in Greece*, n.d., <https://idcoalition.org/alternatives-to-detention-in-greece/>

Odysseus Academic Network, *Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU: Time for Implementation – Time for implementation*, 2015.

Sampson R.; Grant M., *Global Trends in Immigration Detention and Alternatives to Detention: Practical, Political and Symbolic Rationales*, Journal on Migration and Human Security, 2013, Bd. 1, Ausgabe 3

UNHCR und Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, *Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons: Summary Conclusions*, Mai 2011.

UNHCR, *Grundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Maßnahmen für weibliche Straffällige* United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (Bangkok-Regeln), Oktober 2010, Grundsatz 42.

UNHCR, *Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection*, 2017.

UNHCR, *Detention of Refugees and Asylum-Seekers*, 13. Oktober 1986, Nr. 44.

UNHCR, *Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons: Summary Conclusions*, Juli 2011.

UNHCR, *Guidelines on the applicable criteria and standards relating to the detention of asylum-seekers and alternatives to detention*, 2012.

UNHCR, *Options Paper no 1: Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families*, 2015.

UNHCR, *Options Paper no 2: Options for governments on open reception and alternatives to detention*, 2015.

UNHCR, *UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context*, 2017.



## Die EU kontaktieren

### Besuch

In der Europäischen Union gibt es Hunderte von Europe-Direct-Informationsbüros. Über diesen Link finden Sie ein Informationsbüro in Ihrer Nähe: [https://europa.eu/european-union/contact\\_de](https://europa.eu/european-union/contact_de)

### Telefon oder E-Mail

Der Europe-Direct-Dienst beantwortet Ihre Fragen zur Europäischen Union. Kontaktieren Sie Europe Direct

- über die gebührenfreie Rufnummer: 00 800 6 7 8 9 10 11 (manche Telefondienstleister berechnen allerdings Gebühren),
- über die Standardrufnummer: +32 22999696 oder
- per E-Mail über: [https://europa.eu/european-union/contact\\_de](https://europa.eu/european-union/contact_de)

## Informationen über die EU

### Im Internet

Auf dem Europa-Portal finden Sie Informationen über die Europäische Union in allen Amtssprachen: [https://europa.eu/european-union/index\\_de](https://europa.eu/european-union/index_de)

### EU-Veröffentlichungen

Sie können – zum Teil kostenlos – EU-Veröffentlichungen herunterladen oder bestellen unter <https://publications.europa.eu/de/publications>. Wünschen Sie mehrere Exemplare einer kostenlosen Veröffentlichung, wenden Sie sich an Europe Direct oder das Informationsbüro in Ihrer Nähe (siehe [https://europa.eu/european-union/contact\\_de](https://europa.eu/european-union/contact_de)).

### Informationen zum EU-Recht

Informationen zum EU-Recht, darunter alle EU-Rechtsvorschriften seit 1951 in sämtlichen Amtssprachen, finden Sie in EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu>

### Offene Daten der EU

Über ihr Offenes Datenportal (<http://data.europa.eu/euodp/de>) stellt die EU Datensätze zur Verfügung. Die Daten können zu gewerblichen und nichtgewerblichen Zwecken kostenfrei heruntergeladen werden.



■ Amt für Veröffentlichungen  
der Europäischen Union