

# Jahresbericht 2017 über die Asylsituation in der EU

## Zusammenfassung





## Zusammenfassung

Der Jahresbericht 2017 des EASO über die Asylsituation in der Europäischen Union bietet einen umfassenden Überblick über die Entwicklungen auf europäischer Ebene und auf der Ebene der nationalen Asylsysteme. Auf der Grundlage zahlreicher Quellen untersucht der Bericht die wichtigsten statistischen Trends und analysiert die Veränderungen in den EU+-Ländern in den Bereichen Gesetzgebung, Politik, Praxis und nationale Rechtsprechung. Der Bericht konzentriert sich zwar auf Schlüsselbereiche des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, weist aber häufig auf den umfassenderen Kontext der Migration und der Grundrechte hin.

### *Entwicklungen auf EU-Ebene*

Im Jahr 2017 waren bedeutende Entwicklungen im Bereich des internationalen Schutzes in der Europäischen Union zu verzeichnen.

Während die Umsetzung der Neufassung des EU-Asylbesitzstandes praktisch abgeschlossen ist, wird das neue Paket zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems noch verhandelt. Das Paket bestand aus einer Reihe von Vorschlägen zur Stärkung des Mandats des EASO durch Umwandlung in die Asylagentur der Europäischen Union, zur Reform des Dublin-Systems, zur Änderung des Eurodac-Systems, für eine neue Verordnung über Asylverfahren und Qualifizierungsmaßnahmen sowie zur Überarbeitung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen.

Im Einklang mit ihrer Verantwortung für die korrekte Anwendung des EU-Rechts hat die Europäische Kommission im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn, die Tschechische Republik, Polen und Kroatien Maßnahmen ergriffen.

**Der Gerichtshof der Europäischen Union** hat eine Reihe von Urteilen erlassen, von denen sieben die Umsetzung der Dublin-Verordnung betrafen. Darin wurden die Auswirkungen des Massenzustroms von Asylsuchenden in den Jahren 2015 und 2016 sowie die Auswirkungen von Sekundärbewegungen aufgezeigt. Der EuGH analysierte insbesondere Fragen im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit von Massengrenzübertritten, den Rechten von Asylsuchenden im Zusammenhang mit der Dublin-III-Verordnung und den geltenden Fristen, der automatischen Übertragung der Verantwortung, wenn eine Überstellung nicht erfolgt ist, der Überstellung schwerkranker Asylsuchender, der Inhaftierung im Rahmen der Dublin-III-Verordnung und der Anwendbarkeit von Dublin-III auf Personen, die im Mitgliedstaat der ersten Einreise subsidiären Schutz genießen. Andere vom Gerichtshof behandelte Fragen betrafen das Erfordernis einer An-

hörung im Berufungsverfahren, das Recht auf Anhörung, den Ausschluss vom Flüchtlingsstatus und den Einsatz von Tests zur Feststellung der Homosexualität von Asylsuchenden im Rahmen des Asylverfahrens im Bereich der Aufnahme bestätigte der Gerichtshof die Gründe für die Inhaftierung von Asylsuchenden. Der Gerichtshof wies auch die Klagen der Slowakei und Ungarns gegen den Umsiedlungsmechanismus ab.

Die **Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda** wurde 2017 fortgesetzt, wie zusammengefasst in der Mitteilung der Kommission zur Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda im September 2017. Es wurde auf den Hotspot-Ansatz verwiesen, der als Eckpfeiler im Rahmen der Antwort auf die Migrationsherausforderungen im Mittelmeerraum definiert worden ist, zusammen mit der Unterstützung, die im Rahmen des Ansatzes des EASO für Italien und Griechenland bereitgestellt wird.

In Italien entsandte das EASO nationale Experten, die von Interimspersonal und Kulturvermittlern unterstützt wurden, um ankommende Migranten zu informieren, die formelle Registrierung von Anträgen auf internationalen Schutz im ganzen Land zu beschleunigen, die Nationale Asylkommission und die Territorialen Kommissionen bei ihren Aktivitäten zu unterstützen und die Umsetzung der jüngsten Rechtsvorschriften zur Stärkung des Schutzes von minderjährigen Migranten zu unterstützen. In Griechenland steht der Hotspot-Ansatz im Zusammenhang mit der Umsetzung des EU-Türkei-Abkommens, in dem sich die Staats- und Regierungschefs der EU und der Türkei nach dem massiven Zustrom von Migranten in die EU darauf geeinigt haben, gegen irreguläre Migration vorzugehen. Die Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten zum EU-Türkei-Abkommen wurde in der von den Mitgliedern des Europäischen Rates angenommenen Erklärung zu den externen Aspekten der Migration bekräftigt.

Ein wichtiger Notfallmechanismus, der im Rahmen der Agenda eingeleitet wurde, betraf **die Umsiedlungen**, die eine Antwort auf die hohe Zahl von Einreisen in die EU geben sollen und die einen besonderen Druck auf die Mitgliedstaaten, welche an vorderster Front stehen, ausgeübt haben.

Die Umsiedlung wurde als befristeter Ausnahmemechanismus eingerichtet, der die Überstellung von bis zu 160 000 Antragstellern, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, aus Griechenland und Italien über einen Zeitraum von zwei Jahren bis September 2017 vorsieht. Die Beschlüsse des Rates zu Umsiedlungen sind am 26. September 2017 ausgelaufen. Aus Griechenland wurden bis März 2018 sämtliche übrigen berechtigten Antragsteller umgesiedelt, während bis zum 22. Mai 2018 nur noch 35 aus Italien umgesiedelt werden mussten. Ende 2017 waren 33 151 Personen umgesiedelt worden, 11 445 aus Italien und 21 706 aus Griechenland. Ende März lag die Gesamtzahl der umgesiedelten Personen bei 34 558 (12 559 aus Italien und 21 999 aus Griechen-

land). Das EASO hat den Umsiedlungsprozess in Griechenland und Italien seit Beginn des Prozesses umfassend operativ unterstützt, und die EASO-Aktivitäten sind im Laufe des

Umsetzungszeitraums deutlich ausgeweitet worden.

Während des gesamten Jahres 2017 setzte die Europäische Union ihre Zusammenarbeit mit externen Partnern fort. Der im Juni 2016 eingeführte partnerschaftliche Rahmen für die Migration umfasste Initiativen, die in einer Reihe von vorrangigen Herkunfts- und Transitländern, darunter Mali, Nigeria, Niger, Senegal und Äthiopien, sowie in Zusammenarbeit mit diesen Ländern durchgeführt wurden. Die Maßnahmen zielten auf die Verbesserung des politischen Dialogs, die Bekämpfung von Menschenhandel und Schmuggel, die Stärkung des Schutzes und zur Entwicklung eines neuen Wiederansiedlungsprogramms für Flüchtlinge aus der Türkei, dem Nahen Osten und Afrika bis Ende 2019, die Verbesserung des Rückkehrmanagements und die Einführung von Beschäftigungsprogrammen im Rahmen des Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika und der Europäischen Investitionsoffensive für Drittländer (EIP). Diese Programme unterstützen Investitionen in Partnerländern in Afrika und der Europäischen Nachbarschaft.

### ***Internationaler Schutz in der EU+***

In Bezug auf die statistische Entwicklung gab es im Jahr 2017 728 470 Anträge auf internationalen Schutz in der EU+, was einem Rückgang um 44 % gegenüber 2016 entspricht, aber auf einem höheren Niveau liegt als vor der Flüchtlingskrise, die im Jahr 2015 ihren Anfang nahm. Der Migrationsdruck an den EU-Außengrenzen blieb hoch, ging aber im zweiten Jahr in Folge zurück, vor allem auf den östlichen und zentralen Mittelmeerrouten, während es auf der westlichen Mittelmeerroute einen beispiellosen Anstieg gab.

**Syrien (seit 2013), der Irak und Afghanistan waren die drei Hauptherkunftsländer von Antragstellern in der EU+.** Etwa 15 % aller Antragsteller stammten aus Syrien, wobei der Irak den zweiten und Afghanistan den dritten Platz einnahm und jeweils 7 % aller Anträge in der EU+ ausmachten. Auf diese drei Länder folgten Nigeria, Pakistan, Eritrea, Albanien, Bangladesch, Guinea und der Iran.

In den Nachbarländern Syriens, dem Irak, Jordanien, Libanon, der Türkei, Ägypten und anderen nordafrikanischen Ländern gab das UNHCR an, dass die Zahl der registrierten syrischen Flüchtlinge bis Ende 2017 etwa 5,5 Millionen betrug. Im Jahr 2017 waren, ähnlich wie im Jahr 2016, etwas mehr als zwei Drittel aller Bewerber männlich und ein Drittel weiblich. Die Hälfte der Antragsteller war zwischen 18 und 35 Jahre alt, fast ein Drittel war minderjährig.

Insgesamt wurden im Jahr 2017 in allen EU+-Ländern rund 99 205 Anträge zurückgezogen, ein deutlicher Rückgang von 41 % gegenüber 2016, als 168 195 Anträge zurückgezogen wurden. Das Verhältnis der zurückgezogenen Anträge zur Gesamtzahl der in der EU+ eingereichten Anträge betrug 14 %, ein ähnlicher Anteil wie in den Vorjahren. Nach Angaben des EASO erfolgten die meisten Antragsrücknahmen auf implizite Weise, d. h. die Antragsteller hatten das Asylverfahren abgebrochen, ohne die Behörden explizit darüber zu informieren.

Bei den anhängigen Verfahren wurde Ende 2017 erstmals seit mehreren Jahren der Bestand an anhängigen Verfahren gegenüber dem Vorjahr reduziert, während in der EU+ rund 954 100 Anträge auf eine endgültige Entscheidung warteten, 16 % weniger als zur gleichen Zeit im Jahr 2016. Ende 2017 wartete nur die Hälfte aller anhängigen Verfahren auf eine Entscheidung in erster Instanz, während ein zunehmender Anteil in zweiter oder höherer Instanz anhängig war, was ein neues Phänomen ist. Seit Ende 2016 hat sich die Zahl der Fälle, die auf eine Entscheidung in der zweiten und höheren Instanz warten, fast verdoppelt, was auf die Verlagerung der Arbeitsbelastung in den nationalen Systemen von der ersten Instanz auf die Berufungs- und Überprüfungsphase hindeutet.

Die meisten Anträge, die noch auf eine Entscheidung warten, betrafen Afghanen, Syrer und Iraker. Ende 2017 wurden die meisten der anhängigen Verfahren (443 640) weiterhin aus Deutschland gemeldet. Im Vergleich zu 2016 ging dieser Anteil jedoch um mehr als ein Viertel zurück. Italien war nach wie vor das Land innerhalb der EU+ mit der zweithöchsten Anzahl anhängiger Verfahren, während in Spanien und Griechenland erhebliche Zuwächse zu verzeichnen waren.

Der Abbau des Rückstands in den meisten EU+-Staaten ist auf eine Kombination von Faktoren zurückzuführen, darunter weniger Neuanträge und der Erlass von mehr Entscheidungen. Spezifische organisatorische und politische Maßnahmen in den EU+-Staaten zur Bewältigung des Problems der hohen Verarbeitungsrückstände wirkten sich ebenfalls aus.

In Bezug auf die im Jahr 2017 ergangenen Entscheidungen der EU+-Länder **ergingen 996 685 Entscheidungen in erster Instanz**, ein Rückgang von 13 % im Vergleich zu 2016. Der Rückgang gegenüber dem Vorjahr spiegelt deutlich die geringere Zahl der eingereichten Anträge wider: 2016 war ein Rekordjahr in Bezug auf das Volumen der Anträge auf internationalen Schutz, wobei die EU+-Länder ihre Anstrengungen zur Bewältigung des wachsenden Rückstands intensivierten.

Von allen erstinstanzlichen Entscheidungen im Jahr 2017 fiel fast die Hälfte (462 355) positiv aus, diese Gesamterkennungsrate der EU+ war jedoch um 14 Prozentpunkte niedriger als im Jahr 2016. Trotz insgesamt weniger Entscheidungen ist die Zahl der negativen Entscheidungen sogar gestiegen: von 449 910 im Jahr 2016 auf 534 330 im Jahr 2017. Was die positiven Entscheidungen betrifft, so ging der Anteil der Entscheidungen über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft (von 55 % im Jahr 2016 auf 50 %) oder des subsidiären Schutzes (von 37 % auf 34 %) deutlich zurück, während der Anteil derjenigen, denen humanitärer Schutz gewährt wurde (von 8 % auf 15 %), stieg.

Dieser **Rückgang der EU+-Anerkennungsrate auf 46 %** (ein Rückgang um 14 Prozentpunkte im Vergleich zu 2016) ist zumindest teilweise darauf zurückzuführen, dass weniger Entscheidungen an Antragsteller mit relativ hohen Anerkennungsquoten und mehr Entscheidungen an Antragsteller mit relativ niedrigen Anerkennungsquoten ergehen. Während es weniger Entscheidungen für Antragsteller aus Syrien und Eritrea gab, fielen die Entscheidungen für afghanische, iranische und nigerianische Antragsteller deutlich höher als in 2016 aus.

Wichtig ist, dass die Anerkennungsraten in den einzelnen EU+-Ländern sowohl bei relativ niedrigen als auch bei hohen Werten der Anerkennungsraten variieren, insbesondere bei Bewerbern aus Afghanistan, Iran und Irak, wo die Anerkennungsrate zwischen 0 und 100 % lag. In anderen Ländern war die Konvergenz bei höheren (z. B. Eritrea und Syrien) und niedrigeren (z. B. Albanien und Nigeria) Anerkennungsraten relativ hoch.

Bei den einzelnen Staatsbürgerschaften können Unterschiede in den Anerkennungsraten zwischen den EU+-Ländern in gewissem Maße auf eine fehlende Harmonisierung der Entscheidungspraxis hindeuten (aufgrund einer anderen Beurteilung der Situation in einem Herkunftsland, einer anderen Auslegung der Rechtsbegriffe oder aufgrund der nationalen Rechtsprechung). Es kann jedoch auch darauf hinweisen, dass selbst unter Antragstellern aus demselben Herkunftsland einige EU+-Länder Personen mit sehr unterschiedlichen Schutzgründen aufnehmen können, wie zum Beispiel bestimmte ethnische Minderheiten, Personen aus bestimmten Regionen eines Landes oder Antragssteller, die unbegleitete Kinder darstellen.

Bei Entscheidungen, die unter Berufung stehen oder überprüft werden, sind in den EU+-Ländern im Jahr 2017 **273 960 Entscheidungen in zweiter oder höherer Instanz erlassen worden**, ein Anstieg von 20 % gegenüber 2016, der einen Aufwärtstrend bei der Zahl der Entscheidungen verstärkt, der seit 2015 zu beobachten ist. Drei Viertel aller Entscheidungen in zweiter oder höherer Instanz wurden in Deutschland (58 % der EU+-Gesamtzahl), Frankreich (12 %) und Schweden (7 %) erlassen. Insbesondere für Syrer ergingen viermal so viele

le (38 675), für Afghanen dreimal so viele (34 505) und Iraker fast dreimal so viele (19 935) Entscheidungen. Dagegen erfolgten 2016 ein Drittel aller in der Berufung ergangenen Entscheidungen bei Antragstellern aus drei Westbalkanländern (Albanien, Kosovo und Serbien) ein, wobei die Anerkennungsquoten deutlich niedriger lagen.

Für die Funktionsweise des Dublin-Systems im Jahr 2017 können eine Reihe von Entwicklungen auf der Grundlage von EASO-Daten angeführt werden, die auf eine Zunahme der Entscheidungen im Rahmen einer Dublin-Anfrage hindeuten. Für jede eingegangene Entscheidung über einen Dublin-Antrag im Jahr 2017 wurden fast fünf Anträge im Pool der Länder eingereicht, die über diesen Dublin-Indikator berichten, was bedeuten kann, dass eine beträchtliche Zahl von Antragstellern auf internationalen Schutz im Zusammenhang mit Sekundärbewegungen in den EU+-Ländern steht. Im Jahr 2017 wurden die meisten Entscheidungen in einer kleinen Gruppe von Ländern getroffen. Italien und Deutschland waren die Partnerländer für fast die Hälfte aller Antworten, gefolgt von Bulgarien, Schweden, Frankreich und Ungarn. Die Gesamtannahmequote für Entscheidungen über Dublin-Anträge lag 2017 bei 75 %, wobei die Annahmequote in den antwortenden Ländern sehr unterschiedlich ausfiel.

Am häufigsten wurden Entscheidungen über Dublin-Anträge für Bürger Afghanistans (11 % der Gesamtzahl), Syriens (8 %), des Irak (8 %) und Nigerias (6 %) getroffen. Die EASO-Daten zeigten auch, dass etwa zwei Drittel dieser Entscheidungen auf Rücknahmeanträge zurückzuführen sind, was bedeutet, dass sich die Mehrheit der Entscheidungen auf Fälle bezieht, in denen eine Person einen Antrag in einem EU+-Land stellt und danach in ein anderes Land weiterzieht. Im Jahr 2017 wurde Artikel 17 Absatz 1 der Dublin-Verordnung, bekannt als eine der Ermessensklauseln, fast 12 000 Mal in Anspruch genommen (mehr als die Hälfte dieser Fälle wurden von Deutschland oder Italien angewandt). Im Jahr 2017 führten die 26 Meldeländer etwas mehr als 25 000 Überstellungen durch, ein Drittel mehr als im Jahr 2016. Drei Viertel aller Überstellungen im Jahr 2017 stammten aus fünf EU+-Ländern: Deutschland, Griechenland, Österreich, Frankreich und den Niederlanden. Mehr als die Hälfte der überstellten Personen wurden nach Deutschland und Italien überstellt.

Im Allgemeinen spiegeln die wichtigsten Entwicklungen in den EU+-Ländern im Hinblick auf das Dublin-Verfahren den Umfang der zu bearbeitenden Fälle wider. Wie im Jahr 2016 wurde auch im Jahr 2017 die (vollständige oder teilweise) Aussetzung der Überstellung im Rahmen des Dublin-Verfahrens nach Ungarn und Bulgarien festgestellt. Am 8. Dezember 2016 empfahl die Europäische Kommission Maßnahmen zur Stärkung des griechischen Asylsystems sowie eine schrittweise Wiederaufnahme der Abschiebungen nach Griechenland für bestimmte Kategorien von Asylbewerbern und eine Reihe von Dubliner Mitgliedstaaten, die 2017 im Anschluss an die Empfehlung einen Überstellungsantrag nach Griechenland stellten.

Eine Reihe von EU+-Ländern hat ihre Rechtsvorschriften zum internationalen Schutz geändert. Dazu gehörten bedeutende Gesetzesänderungen in Österreich, Belgien, Ungarn und Italien, aber auch andere Länder änderten ihre Gesetzgebung in verschiedenen Bereichen, einschließlich der Änderung der nationalen Liste der sicheren Herkunftsländer.

Viele EU+-Länder haben auch Änderungen in Bezug auf die interne Umstrukturierung und die Übertragung von Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Stellen der nationalen Asylverwaltung vorgenommen, einschließlich der Einsetzung spezialisierter Arbeitsgruppen zur Behandlung thematischer Fragen. Bedeutende Anstrengungen der EU+-Länder zielten auch darauf ab, die Integrität ihrer nationalen Systeme zu gewährleisten, indem unbegründete Ansprüche auf internationalen Schutz verhindert und bekämpft und Sicherheitsbedenken festgestellt wurden. Dies wurde durch die Einführung fortschrittlicher Identifikations- und Registrierungssysteme, unterstützt durch moderne Technologien, und die Einführung von Verfahren zur Altersbestimmung erleichtert, ein Bereich, in dem im Jahr 2017 viele Entwicklungen zu verzeichnen waren.

Die EU+-Länder haben 2017 verschiedene Initiativen ergriffen, um die Effizienz des Asylverfahrens zu verbessern, d. h. die Verfahren für internationalen Schutz unter optimaler Nutzung der verfügbaren Zeit und Ressourcen durchzuführen, indem die Gewährung des Schutzes in begründeten Fällen beschleunigt und langwierige Verfahren für ungerechtfertigte Fälle vermieden werden. Die wichtigsten Trends betrafen die Digitalisierung und Einführung neuer Technologien (Informationssystem, Datenbanken, Videokonferenzen für Interviews und Dolmetschen), die auch zum Informationsaustausch zwischen verschiedenen Akteuren beitragen. Ähnliche Ziele wurden mit Maßnahmen zur besseren Organisation der Asylsysteme verfolgt, durch die Einrichtung von spezialisierten Bearbeitungszentren, z. B. in Deutschland, und durch Maßnahmen zur Verteilung von Fällen, die bestimmte Kategorien über spezielle Kanäle kanalisieren. Zu den Maßnahmen gehörten auch Priorisierung und beschleunigte Verfahren.

Um die Qualität zu erhalten und zu verbessern, führten die EU+-Länder Qualitätssicherungsmechanismen ein, entwickelten Leitfäden und boten den Bediensteten Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten an, insbesondere in komplexen Asylbereichen, wie z. B. in Fragen der Anfälligkeit. Ergänzt wurden diese Maßnahmen durch ein reichhaltiges und umfassendes Schulungsangebot des EASO. Trotz dieser Bemühungen unterstrichen die Zivilgesellschaft und das UNHCR die Notwendigkeit, die Verbesserung der Qualität in der täglichen Praxis systematisch und konsequent fortzusetzen.

Die auf der Tagung des Rates für Justiz und Inneres am 20. Juli 2015 eingeleitete europäische Neuansiedlungsregelung lief am 8. Dezember 2017 aus.

Bis dahin waren 19 432 Personen, die internationalen Schutz benötigen, im Rahmen der Regelung in 25 Mitgliedstaaten und assoziierten Staaten umgesiedelt worden, was 86 % der ursprünglich von den Parteien zugesagten und vereinbarten 22 504 Umsiedlungen entspricht.

Die Kommission hat am 27. September 2017 eine Empfehlung zur Verbesserung der Rechtswege für Personen, die internationalen Schutz benötigen, herausgegeben und damit eine neue Regelung eingeführt, die darauf abzielt, bis zum 31. Oktober 2019 mindestens 50 000 Personen umzusiedeln. Bis zum 26. Mai 2018 waren bereits über 50 000 Zusagen von 19 Mitgliedstaaten gegeben worden, dies stellt die bisher größte gemeinsame Verpflichtung der EU im Bereich der Neuansiedlung dar. Bisher wurden im Rahmen dieser neuen Regelung bereits fast 2 000 Personen umgesiedelt.

In der Zwischenzeit wurde auch die Umsiedlungsregelung im Rahmen des 1:1-Mechanismus des EU-Türkei-Abkommens mit 12 476 Personen, die seit ihrem Inkrafttreten am 4. April 2016 in 16 Mitgliedstaaten umgesiedelt worden sind, weiter umgesetzt.

Im Rahmen dieser gemeinsamen Umsiedlungsprogramme der EU wurden und werden Menschen hauptsächlich aus der Türkei, Jordanien und dem Libanon umgesiedelt. Die neue Regelung vom 27. September 2017 wird sich insbesondere auf die Umsiedlung aus den afrikanischen Ländern entlang der zentralen Mittelmeerroute konzentrieren.

Im Laufe des Jahres 2017 verzeichneten die EU+-Länder auch zahlreiche Entwicklungen bei den nationalen **Umsiedlungsprogrammen**, wobei sie ihre Erfahrungen und Kapazitäten ausbauen konnten.

Gleichzeitig setzte das EASO ihr Mandat fort, indem sie die praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erleichterte und Länder unterstützte, deren Asyl- und Aufnahmesysteme unter Druck standen, nämlich Bulgarien, Zypern, Italien und Griechenland. Das EASO intensivierte auch seinen Dialog mit der Zivilgesellschaft und organisierte thematische Treffen zu wichtigen Themenbereichen (operative Unterstützung von Hotspots und Umverteilungen, Bereitstellung von Informationen). Das Frühwarn- und Bereitschaftssystem des EASO wurde erweitert und bietet nun ein Analyseportfolio auf der Grundlage standardisierter Daten zur Asylsituation in der EU+, die die EPS-Gemeinschaft der Mitgliedstaaten wöchentlich und monatlich mit dem EASO teilte.

### ***Funktionsweise des GEAS***

Wichtige Entwicklungen wurden in den wichtigsten Themenbereichen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems festgestellt:

In Bezug auf den Zugang zum Verfahren waren **die wichtigsten Aufnahmeländer für Asylbewerber im Jahr 2017 Deutschland, Italien, Frankreich, Griechenland**

**und das Vereinigte Königreich.** Die Rangfolge der vier führenden Länder blieb gegenüber 2016 unverändert, während das Vereinigte Königreich Österreich als fünftwichtigstes Aufnahmeland ablöste. Diese fünf Länder machten zusammen drei Viertel aller in der EU gestellten Anträge aus.

Deutschland war das sechste Jahr in Folge das wichtigste Aufnahmeland. Trotz eines 70 %-igen Rückgangs der Anträge im Jahr 2017 im Vergleich zu 2016 war die Zahl der Anträge mit 222 560 dort fast doppelt so hoch wie in jedem anderen Aufnahmeland. Italien war mit 128 850 Anträgen das zweitwichtigste Aufnahmeland. Frankreich folgte mit insgesamt über 100 000 Anträgen. Gemessen am Länderanteil entfielen allein auf Deutschland 31 % aller Anträge in der EU+ im Jahr 2017. Im Jahr 2016 betrug der Anteil Deutschlands mit 58 % jedoch fast das Doppelte. Gleichzeitig hat sich der Anteil der Antragsteller in den anderen wichtigen Aufnahmeländern, insbesondere in Italien, Frankreich, Griechenland, dem Vereinigten Königreich und Schweden, zwischen 2016 und 2017 fast verdoppelt. Griechenland war das Land mit dem höchsten Anteil von Antragstellern, gemessen an ihrer Einwohnerzahl.

Während mehrere EU+-Länder im Jahr 2017 die vorübergehende Wiedereinführung der Grenzkontrollen (falls erforderlich) an den Schengen-Binnengrenzen fortsetzten, berichtete die Zivilgesellschaft über einen eingeschränkten Zugang zum Hoheitsgebiet, einschließlich des Auftretens von „Pushback-Zwischenfällen“ in mehreren Mitgliedstaaten, wobei sie die Notwendigkeit betonte, einen wirksamen Zugang zum Schutz von Bedürftigen zu gewährleisten. Wichtige Entwicklungen betrafen einen schnellen und effizienten Registrierungsprozess, der die Effektivität in späteren Phasen des Verfahrens steigerte. Ein Beispiel dafür ist die Registrierung von Antragstellern in Griechenland, die bereits im Sommer 2016 zum Zeitpunkt des Massenzustroms vorregistriert worden waren.

**Der Zugang zum Verfahren** wurde auch über spezielle Kanäle gewährt, in denen Personen, die bestimmte Kriterien erfüllen, auf organisierte Weise in das Hoheitsgebiet von EU+-Ländern gebracht wurden, wie z. B. über humanitäre Aufnahmemechanismen, die von mehreren Ländern umgesetzt wurden. Dazu gehörten humanitäre Korridore sowie humanitäre Visa- und Familienzusammenführungsprogramme, die für Migranten einen legalen Weg nach Europa darstellen.

Damit Personen, die um internationalen Schutz ersuchen, ihre Schutzbedürfnisse und persönlichen Lebensumstände umfassend kundtun können und diese eingehend und fair beurteilt werden, benötigen sie Informationen über ihre Situation. Sowohl die nationalen Verwaltungen der EU+-Länder als auch die Zivilgesellschaft haben in allen Phasen des Asylverfahrens eine breite Palette von Informationsinitiativen durchgeführt und dabei eine Reihe von Kommunikationswegen, unter Verwendung von Social-Media- und Smartphone-Anwendungen, erschlossen.

Die Zivilgesellschaft betonte die Notwendigkeit, dafür zu sorgen, dass Informationen verfügbar sind und den Bedürfnissen ihrer Zielgruppen, insbesondere in Bezug auf schutzbedürftige Personen, entsprechen. Was die Rechtshilfe und -vertretung anbelangt, gab es in den EU+-Ländern im Jahr 2017 unterschiedliche Entwicklungen, wobei einige Länder den Anwendungsbereich der Rechtshilfe ausweiteten oder Schritte zur Verbesserung ihrer Wirksamkeit unternahmten und andere die Verfügbarkeit der Hilfsmaßnahmen verringerten. Darüber hinaus wurden eine Reihe von Herausforderungen im Bereich der Rechtshilfe und Vertretung durch zivilgesellschaftliche Akteure vor Ort identifiziert.

Sowohl die Informationsbereitstellung als auch die Rechtshilfe werden durch effektive Dolmetschdienste katalysiert, die ein ebenso wichtiger Faktor im Verfahren zur Erlangung internationalen Schutzes ist. Effektive Dolmetschdienste gewährleisten eine ordnungsgemäße Kommunikation zwischen dem Antragsteller und den Behörden in jeder Phase des Verfahrens, einschließlich des Zugangs zum Asylverfahren, zum Antrag, zur Prüfung und zum Rechtsbehelf. Insgesamt gingen 2017 bei den EU+-Ländern Anträge von Staatsangehörigen aus 54 verschiedenen Herkunftsländern ein, gegenüber 35 im Jahr 2016, was auf die immer größer werdenden Herausforderungen bei der Bereitstellung von Dolmetschdiensten für immer mehr unterschiedliche Sprachen verweist. Dies führte zu einem verstärkten Einsatz technischer Maßnahmen zur Erleichterung des Dolmetschens im Asylverfahren.

**Bei der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz in erster Instanz können die** Mitgliedstaaten besondere Verfahren wie beschleunigte Verfahren, Grenzzonen oder priorisierte Verfahren anwenden, wobei sie sich an die in der europäischen Asylgesetzgebung vorgesehenen Grundsätze und Garantien halten müssen. EASO-Daten zeigen, dass diese Verfahren nicht in der Regel, sondern gezielt und ausnahmsweise eingesetzt werden. Von besonderer Wichtigkeit ist, dass die meisten Entscheidungen, die in der EU+ im beschleunigten Verfahren oder im Grenzverfahren getroffen werden, zu einer deutlich höheren Ablehnung des Antrags führen als bei Entscheidungen, die im normalen Verfahren getroffen werden. Die Anerkennungsquote für Entscheidungen im beschleunigten Verfahren lag bei 11 %, für Entscheidungen im Grenzverfahren bei 8 %. In Bezug auf die Organisation ihrer Verfahren griffen die EU+-Länder häufig auf beschleunigte und priorisierte Verfahren für bestimmte Fallkategorien zurück, je nach Arbeitsbelastung des jeweiligen Landes. Es kam auch zu Entwicklungen bei den Verfahren an der Grenze und in den Transitzone, wobei viele EU+-Länder auch auf die Verwendung von Konzepten sicherer Länder, vor allem sicherer Herkunftsländer, zurückgriffen, bei denen mehrere Länder ihre nationalen Listen sicherer Herkunftsländer geändert haben.

In Bezug auf die Aufnahme wurde insgesamt im Jahr 2017 ein verminderter Druck auf das **Aufnahmesystem** in den meisten EU+-Länder festgestellt. Infol-

gedessen reduzierten mehrere Verwaltungen ihre Aufnahmekapazität, indem sie verschiedene Arten von Aufnahmeeinrichtungen schlossen und nach und nach, basierend auf früheren Planungen, Notfall- oder temporäre Aufnahmezentren durch dauerhafte Zentren ersetzen. Vor diesem Hintergrund wurden Ausnahmen festgestellt, da in einigen anderen Ländern die Aufnahmekapazität erweitert wurde, um einem zunehmenden Druck oder einer noch zu deckenden Nachfrage Rechnung zu tragen. 2017 wurden in einer Reihe von Mitgliedstaaten neue Rechtsvorschriften erlassen, die das Verhalten, die Rechte und Pflichten von Asylsuchenden während ihrer Aufnahme regeln, auch bezüglich ihrer Abschiebung. Parallel dazu wurden Überwachungsstandards entwickelt und entsprechende Programme implementiert, um angemessene Aufnahmebedingungen zu gewährleisten. In Bezug auf die materiellen Aufnahmebedingungen (Nahrung, Kleidung, Wohnung und finanzielle Unterstützung) sowie die Gesundheitsversorgung, den Zugang zur Bildung und zum Arbeitsmarkt waren die Entwicklungen in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich und führten entweder zu einer Verringerung oder einer Ausweitung des Angebots. Unter den von zivilgesellschaftlichen Organisationen geäußerten Bedenken sind vor allem die mangelnde Aufnahmekapazität, schlechte Aufnahmebedingungen und/oder Fragen im Zusammenhang mit der Aufnahme unbegleiteter Minderjähriger zu nennen.

Ähnlich wie bei der Aufnahme wurden im Bereich der Inhaftnahme unterschiedliche Entwicklungen in den einzelnen Ländern festgestellt. Insgesamt hat eine Reihe von EU+-Ländern ihre Rechtsrahmen hinsichtlich der Haftgründe und deren Umsetzung in die Praxis überarbeitet. Viele Länder haben im Rahmen von Asyl- und Rückführungsverfahren neue Formen der Inhaftnahme eingeführt oder planen diese. Vom UNHCR und der Zivilgesellschaft in einer Reihe von EU+-Ländern wurden Bedenken hinsichtlich der Dauer und der Bedingungen der Inhaftnahme sowie der Inhaftnahme von Personen, die schutzbedürftigen Gruppen angehören, geäußert. In verschiedenen EU+-Ländern traten im Laufe des Jahres 2017 neue Rechtsvorschriften in Kraft, die die Freizügigkeit oder den Aufenthalt von Personen, die sich in der Aufnahme befinden, einschränken. Insgesamt führten diese Entwicklungen zu einer erheblichen Menge an nationaler Rechtsprechung zu Fragen der Freizügigkeit und der Anwendung der Inhaftnahme in den verschiedenen Phasen des Asylverfahrens.

Im Jahr 2017 ergingen in den EU+-Ländern 996 685 Entscheidungen in erster Instanz. Auf nationaler Ebene war Deutschland ähnlich wie 2016 das Land mit den meisten Entscheidungen (524 185): 53 % aller Entscheidungen in der EU+ wurden dort erlassen. Weitere Länder, in denen eine große Anzahl von Entscheidungen erlassen wurden, waren Frankreich (11 % des EU+-Gesamtwertes), Italien (8 %), Schweden und Österreich (jeweils 6 %).

Im Vergleich zu 2016 wurden in den meisten EU+ Staaten weniger Entscheidungen in erster Instanz getroffen. Die stärksten Rückgänge gab es in Deutschland (Rückgang um 106 900) und Schweden (Rückgang um 34 705). Relativ gesehen, entfielen von den Ländern mit mehr als 1 000 Entscheidungen in erster Instanz im Jahr 2017 die stärksten Rückgänge auf Finnland und Norwegen (jeweils um 65 %). Deutlich mehr Entscheidungen als 2016 wurden dagegen in Frankreich (Anstieg um fast 24 000), Österreich (13 870 mehr) und Griechenland (13 055 mehr) erlassen. Bei den erstinstanzlichen Entscheidungen für Länder, in denen im Jahr 2017 mindestens 1 000 Entscheidungen erlassen wurden, wies die Schweiz die höchste Gesamtanerkennungsquote auf: 90 % der Entscheidung waren positiv. Relativ hohe Anerkennungsquoten waren auch in Norwegen (71 %), Malta (68 %) und Luxemburg (66 %) zu verzeichnen. Dagegen wies die Tschechische Republik mit 12 % die niedrigste Anerkennungsquote auf, gefolgt von Polen (25 %), Frankreich (29 %), Ungarn und dem Vereinigten Königreich (jeweils 31 %).

Unterschiede in den Anerkennungsquoten zwischen den Ländern ergeben sich aus der Staatsbürgerschaft der Antragsteller, für die die Entscheidungen erlassen werden. Beispielsweise hatte Frankreich im Jahr 2017 eine Anerkennungsquote von 29 % und erließ die meisten Entscheidungen für albanische Staatsbürger, eine Staatsangehörigkeit mit einer im Allgemeinen sehr niedrigen Anerkennungsquote. Im Gegensatz dazu hat die Schweiz mit einer Gesamtanerkennungsquote von 90 % mehr als ein Drittel ihrer Entscheidungen an Eritreer erlassen, eine Staatsangehörigkeit mit einem beträchtlich hohen Anteil an positiven Entscheidungen in der EU+.

**Die wichtigsten Entwicklungen in den EU+-Ländern im Hinblick auf die Verfahren betrafen in erster Linie Maßnahmen zur Optimierung der Bearbeitung von Anträgen auf internationalen Schutz sowie zur Verkürzung der Bearbeitungszeiten.**

Im Jahr 2017 lag **die Anerkennungsrate der in zweiter oder höherer Instanz entschiedenen Fälle bei 35 %**, deutlich höher als im Jahr 2016 (17 %). Im Vergleich zur ersten Instanz sollte die Anerkennungsquote in der Berufung oder Überprüfung niedriger ausfallen, da diese Fälle nach einer negativen erstinstanzlichen Entscheidung geprüft werden. Die höhere Anerkennungsquote lag zwar um 11 Prozentpunkte niedriger als bei erstinstanzlichen Entscheidungen, aber dies war ein wesentlich geringerer Unterschied als 2016, was darauf hindeutet, dass im Jahr 2017 ein höherer Prozentsatz der negativen erstinstanzlichen Entscheidungen in der Berufung aufgehoben wurde. Unter den EU+-Ländern, die mindestens 1 000 Entscheidungen zweiter Instanz erlassen haben, fiel mehr als die Hälfte aller Entscheidungen in höherer Instanz in Finnland (65 %), in den Niederlanden (58 %), im Vereinigten Königreich (57 %) und in Österreich (56 %) positiv aus.

Im Jahr 2017 konzentrierten sich die Entwicklungen in den EU+-Ländern auf Maßnahmen zur Verbesserung der institutionellen Effizienz, zur Beschleunigung der Verfahren in zweiter Instanz im Hinblick auf die Bearbeitung der hohen Zahl von Beschwerden sowie zur Überarbeitung der Verfahrensregeln (vor allem im Hinblick auf die Überarbeitung der Fristen für die Einreichung von Beschwerden). Um die Beschwerdeverfahren weiter zu verbessern, nehmen die EU+-Länder auch strukturelle institutionelle Veränderungen vor.

Im Jahr 2017 wurde auch festgestellt, dass die EU+-Länder die Verfahren in zweiter Instanz dezentralisiert haben, um die Bearbeitung von Beschwerden weiter zu verbessern. Ähnlich wie in der ersten Instanz wurden Maßnahmen ergriffen, um den Rückstand bei anhängigen Fällen zu beseitigen, die Verfahren zu straffen und Technologien zur Unterstützung einer effizienten Entscheidungsfindung einzusetzen.

Die Bereitstellung von Herkunftslandinformationen (COI) zu einer Vielzahl von Drittländern und Themen ist nach wie vor von entscheidender Bedeutung für eine ausreichend informierte, gerechte und gut begründete Asylentscheidung sowie eine evidenzbasierte Politikentwicklung. Während auf EU+-Ebene im Jahr 2017 weniger Asylanträge gestellt wurden als im Jahr 2016, nahmen die Anträge in einer Reihe von EU+-Ländern erheblich zu. Insgesamt wurden die Anträge auf eine größere Anzahl von Nationalitäten verteilt, was zu einem anhaltenden Bedarf an relevanten Herkunftslandinformationen führte.

Was die COI-Produktion anbelangt, so haben einige Länder neben einer breiten Palette regelmäßiger Veröffentlichungen von etablierten COI-Einheiten, von denen viele über das EASO COI-Portal verfügbar sind, ihre neuen, wenn nicht sogar ersten Ergebnisse im Jahr 2017 gemeldet. Insgesamt haben die EU+-Länder im Laufe des Jahres 2017 die Standards und die Qualitätssicherung von COI-Produkten weiter verbessert, während viele nationale COI-Einheiten, auch im Rahmen von EASO COI-Netzwerken, die Zusammenarbeit mit ihren Kollegen in anderen Ländern ausbauten.

Der EU-Asylbesitzstand umfasst Bestimmungen über die Identifizierung von Unterstützungsmaßnahmen für Antragsteller, die besondere Verfahrensgarantien benötigen (insbesondere aufgrund von Folter, Vergewaltigung oder jeder anderen Form von psychischer, physischer oder sexueller Gewalt). Eine der Schlüsselgruppen stellen unbegleitete Minderjährige dar, die ohne Betreuung eines für sie verantwortlichen Erwachsenen Schutz suchen.

2017 beantragten **ca. 32 715 unbegleitete Minderjährige internationalen Schutz in der EU+**, halb so viele wie 2016, wobei ihr Anteil an allen Antragstellern 4 % betrug. Mehr als drei Viertel aller unbegleiteten Minderjährigen haben in fünf EU+-Ländern um Asyl ersucht: Italien, Deutschland, Griechenland, das Vereinigte Königreich und Schweden.

Die Präsenz unbegleiteter Minderjähriger hat eine Reihe von Entwicklungen in den EU+-Ländern vorangetrieben. Dazu gehörten insbesondere die Einführung und Verbesserung spezialisierter Aufnahme- und alternativer Betreuungsmodalitäten, die Überarbeitung der Regeln für die Ernennung von Vormündern sowie die Verfahrensvorschriften für die Beurteilung und Gewährleistung des Kindeswohls. Ebenso standen spezialisierte Aufnahmeeinrichtungen und -dienste im Mittelpunkt der Entwicklungen in Bezug auf andere schutzbedürftige Gruppen, wobei viele Länder spezialisierte Einrichtungen sowie Mechanismen zur Identifizierung und Überweisung geschaffen haben. Die Zivilgesellschaft betont, dass noch Anstrengungen unternommen werden müssen, damit die Unterstützung umfassend und im Einklang mit den etablierten Standards steht und eine frühzeitige Erkennung der Schutzwürdigkeit in der Praxis gewährleistet wird.

Personen, denen in einem EU+-Land eine Form des internationalen Schutzes gewährt wurde, können eine Reihe von Rechten und Vergünstigungen in Anspruch nehmen, die mit diesem Status verbunden sind. Spezifische Rechte, die Personen mit internationalem Schutzstatus gewährt werden, sind in der Regel in den nationalen Rechtsvorschriften und Leitlinien festgelegt, oft als Teil umfassender Integrationspläne, die mehrere Kategorien von Drittstaatsangehörigen betreffen. Sie sind in nationale Migrationspolitiken eingebettet, sofern diese auf nationaler Ebene festgelegt wurden. Zahlreiche Länder haben nationale Integrationspläne und -strategien auf einzelstaatlicher Ebene verabschiedet, andere haben Änderungen an bestehenden Instrumenten vorgenommen, häufig unter Einführung von Integrationskursen und Integrationsmechanismen in den Arbeitsmarkt. Dies begünstigt die Chancen der Schutzberechtigten, eigene Fördermittel zu erhalten, während der Zugang zu finanziellen Zuwendungen zeitweise eingeschränkt wurde.

**Rückkehrverfahren und -maßnahmen haben im Laufe des Jahres 2017 in den EU+ Ländern an Bedeutung gewonnen.** Obwohl diese sich auf den allgemeinen Migrationskontext beziehen, haben verschiedene Länder angesichts der steigenden Zahl von abgelehnten Antragstellern und potenziellen Rückkehrern neue Rechtsvorschriften erlassen, um die Rückkehrverfahren zu erleichtern. Neben der üblichen Unterstützung in Form der unterstützten freiwilligen Rückkehr, die ebenfalls verstärkt wurde, wurden unter anderem Maßnahmen zur Vollstreckung von Rückführungsentscheidungen getroffen und die Zeit vor der Abreise geregelt.

Im Laufe des Jahres 2017 förderten die meisten EU+-Länder Initiativen zur freiwilligen Rückkehr in verschiedenen Formen: finanziell, durch Informationskampagnen, durch direkte Beteiligung an Rückkehraktivitäten und durch Unterstützung anderer Akteure wie der IOM oder zivilgesellschaftlicher Organisationen.

