Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
GERARD HOGAN
vom 11. Februar 2021 [1]

Rechtssache C-921/19

LH
gegen
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(Vorabentscheidungsersuchen der Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch [Gericht Den Haag, Sitzungsort 's-Hertogenbosch, Niederlande])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung – Asylpolitik – Gemeinsame Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes – Richtlinie 2013/32/EU – Unzulässigkeitsgründe – Art. 40 – Folgeantrag – Neue Elemente oder Erkenntnisse – Beurteilungsmaßstab – Beweislast – Art. 19 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Schutz vor Abschiebung"

I. Einleitung

1. Der Europäische Rat hat im Stockholmer Programm Folgendes erklärt: „Es ist entscheidend, dass Personen unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat sie ihren Asylantrag stellen, eine gleichwertige Behandlung hinsichtlich der Aufnahmebedingungen und die gleiche Behandlung hinsichtlich des Verfahrens und der Bestimmung des Status erfahren. Dabei sollte als Ziel gelten, dass ähnliche Fälle in gleicher Weise behandelt werden und zu dem gleichen Ergebnis führen." [2] Dieser noble Geist bildet den Hintergrund des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens, da die gestellten Fragen den Kern der Gleichbehandlung von Asylbewerbern berühren, unabhängig von dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Asylantrag stellen.

2. Konkret wird die sich in der vorliegenden Rechtssache stellende Kernfrage – nämlich, unter welchen Umständen sich ein Asylbewerber auf „neue Elemente oder Erkenntnisse" zur Stellung eines neuen Asylantrags nach Art. 40 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie berufen kann – in verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt. Ein Forschungsprojekt des Hohen Kommissars der

1 Originalsprache: Englisch.

2 Nummer 6.2 des Stockholmer Programms – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger (ABl. 2010, C 115, S. 1). Dieses Bemühen, zu einer einheitlichen Norm zu kommen, spricht auch schon aus der Änderung des Titels 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 (Neufassung) (ABl. 2013, L 180, S. 60) (im Folgenden: Verfahrensrichtlinie) gegenüber ihrer Vorläuferin, der Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (ABl. 2005, L 326, S. 13). Es wird jedoch aus dem 13. Erwägungsgrund der Verfahrensrichtlinie, in dem lediglich von einer „Angleichung der Rechtsvorschriften über die Verfahren zur Zuerkennung und Aberkennung internationalen Schutzes" die Rede ist, und Art. 5 dieser Richtlinie, der den Mitgliedstaaten die Einführung oder Beibehaltung günstigerer Bestimmungen erlaubt, deutlich, dass mit der Verfahrensrichtlinie keine vollständige Harmonisierung der von ihr geregelten Fragen angestrebt wird.

Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), das 2010 [3] veröffentlicht wurde, stellte, wenngleich im Kontext der Richtlinie 2005/85, in Bezug auf diese Formulierung fest, dass „die Forschungsergebnisse große Abweichungen in der Auslegung in der Praxis erkennen lassen. Diese Formulierung wird sowohl unter den Mitgliedstaaten als auch innerhalb der Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt." Als einer der drei, eine restriktive Auslegung vertretenden Staaten, wurden die Niederlande genannt, das Land, aus dem das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen vorgelegt wird [4]. Weiterhin bestand „nach Ansicht [des UNHCR] eindeutig eine Notwendigkeit für größere Klarheit und Einheitlichkeit durch Entwicklung detaillierterer Rechtsvorschriften oder sonstiger Leitlinien für Entscheidungsträger" [5].

3. Eine solche detailliertere Rechtsvorschrift zu dieser Frage ist in der Verfahrensrichtlinie [6] nicht enthalten. Es dürfte somit keinen Grund zu der Annahme geben, dass die Auslegung des Kriteriums „neue Elemente oder Erkenntnisse" in den verschiedenen Mitgliedstaaten einheitlicher geworden ist.

4. Der Unionsgesetzgeber war sich eindeutig bewusst, dass sein Ziel, ein gemeinsames Verfahren zu schaffen, das dazu führt, dass ähnliche Fälle in den verschiedenen Mitgliedstaaten gleichbehandelt werden und zum gleichen Ergebnis führen, von der einheitlichen Anwendung der Verfahrensrichtlinie durch die Mitgliedstaaten abhängen würde. Er sah dementsprechend im zehnten Erwägungsgrund dieser Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser Richtlinie die vom Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) entwickelten entsprechenden Leitlinien berücksichtigen sollten. Das EASO hat bisher in mehreren Bereichen praktische Instrumente und Leitlinien herausgegeben. Im Hinblick auf Folgeanträge ist sein Beitrag jedoch begrenzt [7]. Es ist jetzt Sache des Gerichtshofs, Hinweise hierzu zu geben.

5. Ich werde vorliegend zu erläutern versuchen, inwieweit diese Problematik sich im Kontext des Sachverhalts der vorliegenden Rechtssache stellt. Vorab sind jedoch die einschlägigen Rechtsvorschriften darzustellen.

3 UNHCR, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions [UNHCR, Verbesserung von Asylverfahren: Vergleichende Analyse und Empfehlungen für Recht und Praxis, Detaillierte Untersuchung zu wesentlichen Bestimmungen der Asylverfahrensrichtlinie], März 2010, S. 401 (der Abschnitt über Folgeanträge beginnt auf S. 361).

4 Ebd.

5 Ebd., S. 407.

6 Aufgrund einer Reihe wesentlicher Änderungen wurde die Richtlinie 2005/85 neu gefasst.

7 Vgl. z. B. EASO Guidance on asylum procedure: operational standards and indicators, EASO Practical Guides Series [Leitlinien zum Asylverfahren: Normen und Indikatoren für die Anwendung, Reihe von Praxisleitlinien der EASO], September 2019, Standards 61 bis 63, insbesondere Indicator 62.1, wo lediglich danach gefragt wird, ob es interne Leitlinien dazu gibt, was als neue Elemente oder Erkenntnisse und als Maßstab dafür anzusehen ist, ob ein Verfahren der ersten Prüfung durchzuführen ist.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Anerkennungsrichtlinie

6. In Art. 4 Abs. 1, 2 und 3 der Richtlinie 2011/95/EU[8] ist die Prüfung der Tatsachen und Umstände bei Anträgen auf internationalen Schutz geregelt. Es heißt dort:

„(1) Die Mitgliedstaaten können es als Pflicht des Antragstellers betrachten, so schnell wie möglich alle zur Begründung des Antrags auf internationalen Schutz erforderlichen Anhaltspunkte darzulegen. Es ist Pflicht des Mitgliedstaats, unter Mitwirkung des Antragstellers die für den Antrag maßgeblichen Anhaltspunkte zu prüfen.

(2) Zu den in Absatz 1 genannten Anhaltspunkten gehören Angaben des Antragstellers zu Alter und familiären und sozialen Verhältnissen – auch der betroffenen Verwandten –, Identität, Staatsangehörigkeit(en), Land/Ländern und Ort(en) des früheren Aufenthalts, früheren Asylanträgen, Reisewegen und Reisedokumenten sowie zu den Gründen für seinen Antrag auf internationalen Schutz und sämtliche ihm zur Verfügung stehenden Unterlagen zu diesen Angaben.

(3) Die Anträge auf internationalen Schutz sind individuell zu prüfen, wobei Folgendes zu berücksichtigen ist:

a) alle mit dem Herkunftsland verbundenen Tatsachen, die zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag relevant sind, einschließlich der Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Herkunftslandes und der Weise, in der sie angewandt werden;

b) die maßgeblichen Angaben des Antragstellers und die von ihm vorgelegten Unterlagen, einschließlich Informationen zu der Frage, ob er verfolgt worden ist bzw. verfolgt werden könnte oder einen ernsthaften Schaden erlitten hat bzw. erleiden könnte;

c) die individuelle Lage und die persönlichen Umstände des Antragstellers, einschließlich solcher Faktoren wie familiärer und sozialer Hintergrund, Geschlecht und Alter, um bewerten zu können, ob in Anbetracht seiner persönlichen Umstände die Handlungen, denen er ausgesetzt war oder ausgesetzt sein könnte, einer Verfolgung oder einem sonstigen ernsthaften Schaden gleichzusetzen sind;

d) die Frage, ob die Aktivitäten des Antragstellers seit Verlassen des Herkunftslandes ausschließlich oder hauptsächlich aufgenommen wurden, um die für die Beantragung von internationalem Schutz erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit bewertet werden kann, ob der Antragsteller im Fall einer Rückkehr in dieses Land aufgrund dieser Aktivitäten verfolgt oder ernsthaften Schaden erleiden würde;

e) die Frage, ob vom Antragsteller vernünftigerweise erwartet werden kann, dass er den Schutz eines anderen Staates in Anspruch nimmt, dessen Staatsangehörigkeit er für sich geltend machen könnte."

8 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) (ABl. 2011, L 337, S. 9, im Folgenden: Anerkennungsrichtlinie).

7. Nach Art. 4 Abs. 5 der Anerkennungsrichtlinie bedürfen dann, wenn die Mitgliedstaaten den Grundsatz anwenden, wonach der Antragsteller seinen Antrag auf internationalen Schutz begründen muss, und für Aussagen des Antragstellers Unterlagen oder sonstige Beweise fehlen, diese Aussagen keines Nachweises, wenn bestimmte auf Bemühungen und die allgemeine Glaubwürdigkeit des Antragstellers bezogene Kriterien erfüllt sind.

8. In Art. 14 Abs. 3 Buchst. b der Anerkennungsrichtlinie heißt es weiter:

„(3) Die Mitgliedstaaten erkennen einem Drittstaatsangehörigen oder einem Staatenlosen die Flüchtlingseigenschaft ab, beenden diese oder lehnen ihre Verlängerung ab, falls der betreffende Mitgliedstaat nach Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft feststellt, dass

…

b) eine falsche Darstellung oder das Verschweigen von Tatsachen seinerseits, einschließlich der Verwendung falscher oder gefälschter Dokumente, für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ausschlaggebend war."

2. Verfahrensrichtlinie

9. Die Erwägungsgründe 21 und 36 der Verfahrensrichtlinie lauten:

„(21) Solange ein Antragsteller seinen Antrag rechtfertigen kann, sollte das Fehlen von Dokumenten bei der Einreise oder die Verwendung falscher oder gefälschter Dokumente nicht für sich schon automatisch die Inanspruchnahme eines Grenzverfahrens oder beschleunigten Verfahrens zur Folge haben.

…

(36) Stellt der Antragsteller einen Folgeantrag, ohne neue Beweise oder Argumente vorzubringen, so wäre es unverhältnismäßig, die Mitgliedstaaten zur erneuten Durchführung des gesamten Prüfungsverfahrens zu verpflichten. In diesen Fällen sollten die Mitgliedstaaten einen Antrag gemäß dem Grundsatz der rechtskräftig entschiedenen Sache (res iudicata) als unzulässig abweisen können."

10. Art. 31 der Verfahrensrichtlinie enthält einige Vorschriften über das Prüfungsverfahren für Anträge auf internationalen Schutz. Art. 31 Abs. 1 enthält die allgemeine Regel, und Art. 31 Abs. 8 Buchst. e und f enthält Ausnahmen:

„(1) Die Mitgliedstaaten bearbeiten Anträge auf internationalen Schutz im Rahmen eines Prüfungsverfahrens unter Beachtung der Grundsätze und Garantien in Kapitel II.

…

(8) Die Mitgliedstaaten können festlegen, dass das Prüfungsverfahren im Einklang mit den Grundsätzen und Garantien nach Kapitel II beschleunigt und/oder an der Grenze oder in Transitzonen nach Maßgabe von Artikel 43 durchgeführt wird, wenn

…

e) der Antragsteller eindeutig unstimmige und widersprüchliche, eindeutig falsche oder offensichtlich unwahrscheinliche Angaben gemacht hat, die im Widerspruch zu hinreichend gesicherten Herkunftslandinformationen stehen, so dass die Begründung für seine Behauptung, dass er [als] Person mit Anspruch auf internationalen Schutz im Sinne der Richtlinie 2011/95/EU anzusehen ist, offensichtlich nicht überzeugend ist;

f) der Antragsteller einen Folgeantrag auf internationalen Schutz gestellt hat, der gemäß Artikel 40 Absatz 5 nicht unzulässig ist, …“

11. Art. 33 Abs. 2 Buchst. d der Verfahrensrichtlinie, der die Unzulässigkeit von Anträgen betrifft, bestimmt:

„(2) Die Mitgliedstaaten können einen Antrag auf internationalen Schutz nur dann als unzulässig betrachten, wenn

…

d) es sich um einen Folgeantrag handelt, bei dem keine neuen Umstände oder Erkenntnisse zu der Frage, ob der Antragsteller nach Maßgabe der Richtlinie 2011/95/EU als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz anzuerkennen ist, zutage getreten oder vom Antragsteller vorgebracht worden sind, …“

12. Art. 40 der Verfahrensrichtlinie hat die Überschrift „Folgeanträge“. Seine Abs. 1 bis 5 stehen im Mittelpunkt jeder Prüfung der vorliegenden Rechtssache; sie lauten:

„(1) Wenn eine Person, die einen Antrag auf internationalen Schutz in einem Mitgliedstaat gestellt hat, in demselben Mitgliedstaat weitere Angaben vorbringt oder einen Folgeantrag stellt, prüft dieser Mitgliedstaat diese weiteren Angaben oder die Elemente des Folgeantrags im Rahmen der Prüfung des früheren Antrags oder der Prüfung der Entscheidung, gegen die ein Rechtsbehelf eingelegt wurde, insoweit die zuständigen Behörden in diesem Rahmen alle Elemente, die den weiteren Angaben oder dem Folgeantrag zugrunde liegen, berücksichtigen können.

(2) Für die Zwecke der gemäß Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe d zu treffenden Entscheidung über die Zulässigkeit eines Antrags auf internationalen Schutz wird ein Folgeantrag auf internationalen Schutz zunächst daraufhin geprüft, ob neue Elemente oder Erkenntnisse betreffend die Frage, ob der Antragsteller nach Maßgabe der Richtlinie 2011/95/EU als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz anzuerkennen ist, zutage getreten oder vom Antragsteller vorgebracht worden sind.

(3) Wenn die erste Prüfung nach Absatz 2 ergibt, dass neue Elemente oder Erkenntnisse zutage getreten oder vom Antragsteller vorgebracht worden sind, die erheblich zu der Wahrscheinlichkeit beitragen, dass der Antragsteller nach Maßgabe der Richtlinie 2011/95/EU als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz anzuerkennen ist, wird der Antrag gemäß Kapitel II weiter geprüft. Die Mitgliedstaaten können auch andere Gründe festlegen, aus denen der Folgeantrag weiter zu prüfen ist.

(4) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass der Antrag nur dann weiter geprüft wird, wenn der Antragsteller ohne eigenes Verschulden nicht in der Lage war, die in den Absätzen 2 und 3 dargelegten Sachverhalte im früheren Verfahren insbesondere durch Wahrnehmung seines Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf gemäß Artikel 46 vorzubringen.

(5) Wird ein Folgeantrag nach diesem Artikel nicht weiter geprüft, so wird er gemäß Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe d als unzulässig betrachtet.“

13. Nach Art. 42 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie können die Mitgliedstaaten im nationalen Recht Vorschriften für die erste Prüfung festlegen, u. a. dass diese ohne persönliche Anhörung stattzufinden hat.

B. Niederländisches Recht

14. Der seit dem 20. Juli 2015 geltende Art. 30a der Vreemdelingenwet 2000 (Ausländergesetz 2000) bestimmt:

„(1) Ein Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung [wegen Asyl] für einen bestimmten Zeitraum kann im Sinne von Art. 33 der Verfahrensrichtlinie für unzulässig erklärt werden, wenn

…

d. der Ausländer einen Folgeantrag auf Asyl gestellt hat, mit dem er sich nicht auf neue Elemente oder Erkenntnisse gestützt hat oder mit dem keine neuen Elemente oder Erkenntnisse vorgetragen worden sind, die für die Beurteilung des Antrags relevant sein könnten; …

…“

III. Sachverhalt des Ausgangsverfahrens und Vorabentscheidungsersuchen

15. LH ist afghanischer Staatsangehöriger; er war etwa drei Jahre lang als Fahrer des Direktors einer Agentur für Wiederaufbau und Entwicklung einer ländlichen Region einer bestimmten Provinz in Afghanistan (im Folgenden: früherer Arbeitgeber) tätig. Nach seiner Ausreise aus Afghanistan und seiner Ankunft in den Niederlanden beantragte er Asyl mit der Begründung, im Verlauf seiner Tätigkeit mehrmals in einen Hinterhalt der Taliban geraten zu sein. LH behauptete ferner, dass ihm persönlich mit Enthauptung gedroht worden sei, wenn er den Beamten, den er gefahren habe, nicht den Taliban übergebe.

16. Die in der vorliegenden Rechtssache zuständige Asylbehörde[9], der Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Staatssekretär für Justiz und Sicherheit, Niederlande; im Folgenden: Staatssekretär) hielt lediglich das Vorbringen zu den Hinterhalten für glaubhaft. Dagegen wurde der letztere Vortrag zu den persönlichen Bedrohungen bei Stellung des Asylantrags durch LH in den Niederlanden vom Staatssekretär für nicht glaubhaft befunden.

17. LH hatte seinen, wie sich herausstellte, ersten Asylantrag bei den niederländischen Behörden am 8. Dezember 2015 gestellt. Als Beleg für seinen Antrag hatte er u. a. eine Erklärung seines früheren Arbeitgebers und eine Erklärung der örtlichen Feuerwehr seines Heimatortes vorgelegt, die beide per E-Mail/Internet übermittelt wurden. Die Erklärung der Feuerwehr bestätigte, dass das Haus von LH nach seiner Flucht aus Afghanistan niedergebrannt worden sei. Diese Erklärung enthielt eine Beschreibung dessen, was geschehen war. Dem waren Fotos des zerstörten Hauses beigefügt. Auch wenn nicht bekannt ist, wer das Haus in Brand setzte, trägt LH vor, dass die Tat wahrscheinlich von den Taliban verübt worden sei.

18. Da seine Aussagen zu den persönlichen Bedrohungen durch die Taliban für nicht glaubhaft gehalten wurden, wurde sein Asylantrag am 8. Juni 2017 vom Staatssekretär abgelehnt. Eine gegen diese Entscheidung beim vorlegenden Gericht, der Rechtbank Den Haag, zittingsplaats ’s-Hertogenbosch (Gericht Den Haag, Sitzungsort ’s-Hertogenbosch, Niederlande) erhobene Klage wurde als unbegründet abgewiesen. Diese Entscheidung wurde ihrerseits mit Entscheidung der Afdeling

9 Art. 2 Buchst. f der Verfahrensrichtlinie.

bestuursrechtspraak van de Raad van State (Abteilung für Verwaltungsstreitsachen des Staatsrats, Niederlande) vom 23. März 2018 bestätigt. Da das letztgenannte Gericht das höchste Verwaltungsgericht für Ausländersachen der Niederlande ist, ist diese Entscheidung somit rechtskräftig geworden.

19. LH stellte einige Monate später, am 26. September 2018, beim Staatssekretär einen zweiten Asylantrag. Hierbei handelte es sich unstreitig um einen „Folgeantrag" auf Asyl im Sinne von Art. 2 Buchst. q der Verfahrensrichtlinie. Mit diesem zweiten Antrag wollte LH die Glaubwürdigkeit seiner Behauptung untermauern, von den Taliban individuell bedroht worden zu sein. Hierzu legte er bestimmte weitere Dokumente vor, darunter die Originale der Aussage der Feuerwehr mit Fingerabdrücken der Zeugen. LH legte ferner das Original der Erklärung seines früheren Arbeitgebers und eine Kopie seines Arbeitsvertrags vor. Er legte ferner Gründe dafür dar, warum er diese Unterlagen im Rahmen des früheren Antrags nicht habe vorlegen können.

20. Der Staatssekretär hielt den Folgeantrag für unzulässig. Nach Ansicht des Staatssekretärs hätten diese Dokumente erst dann als „neue Elemente oder Erkenntnisse" im Sinne eines Folgeantrags angesehen werden können, wenn nachgewiesen worden sei, dass die neu eingereichten Dokumente echt seien. Da die zuständige staatliche Behörde, die die Dokumente geprüft habe, über kein Referenzmaterial verfügt habe, habe sie weder Feststellungen dazu treffen können, ob die Dokumente von einer dafür zuständigen Stelle erstellt worden seien, noch dazu, ob sie echt und inhaltlich richtig gewesen seien. Mit diesem formalen Ansatz zur Beurteilung der Frage, ob Dokumente als „neue Elemente und Erkenntnisse" anzusehen seien, folgte der Staatssekretär der ständigen Rechtsprechung der Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Abteilung Verwaltungsstreitsachen des Staatsrats).

21. Gegen diese Entscheidung erhob LH am 4. September 2019 Klage beim vorlegenden Gericht und beantragte vorläufigen Rechtsschutz. LH wendet sich dagegen, dass sein Rechtsbehelf ohne Weiteres als unzulässig zurückgewiesen worden sei, ohne dass der Staatssekretär den Beweiswert der von ihm vorgelegten Originalunterlagen überhaupt geprüft habe. Es sei ihm unmöglich, die Echtheit der Originaldokumente zu beweisen, da er weder über die finanziellen noch über die praktischen Mittel hierzu verfüge. Da die meisten der Dokumente von afghanischen Behörden stammten, sei der Staatssekretär viel besser dazu in der Lage, durch eine direkte Kontaktaufnahme mit diesen afghanischen Behörden weitere Ermittlungen durchzuführen. Es sei daher unbillig, ausschließlich ihm die Beweislast aufzubürden, indem diese Originaldokumente ohne Weiteres ausgeschlossen würden.

22. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass die Prüfung des Staatssekretärs keinen Hinweis darauf ergeben habe, dass die Dokumente nicht echt seien oder nicht von einer zuständigen Behörde stammten oder dass ihr Inhalt unrichtig sei. Der Staatssekretär habe nämlich nicht einmal konkrete Zweifel an der Echtheit der Dokumente vorgetragen. Er habe lediglich nicht beurteilen können, ob die Dokumente diese Kriterien erfüllten. Hinzuweisen sei darauf, dass LH vor der Ablehnung seines Rechtsbehelfs vom Staatssekretär nach dessen Regeln und Praxis keine Anhörung gewährt worden sei.

23. Das vorlegende Gericht hat Zweifel an der Vereinbarkeit der oben dargestellten ständigen Rechtsprechung der Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Abteilung Verwaltungsstreitsachen des Staatsrats) mit dem Unionsrecht. Es weist insbesondere auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden: EGMR) M.D. und M.A./Belgien hin, in dem der EGMR entschieden habe, dass ein Ausschluss von Dokumenten ohne Prüfung ihrer Echtheit, Relevanz und Beweiskraft ein zu formalistischer Ansatz sei, und zwar auch bei einem Folgeantrag [10].

10 Urteil des EGMR vom 19. Januar 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, §§ 55 und 64).

24. Nach den vom vorlegenden Gericht geäußerten Bedenken könnte es möglicherweise gegen das Asylrecht, das Verbot der Zurückweisung und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf im Sinne der Art. 18, 19 bzw. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), insbesondere in ihrer Auslegung im Einklang mit den Art. 3 und 13 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK), verstoßen, wenn Originaldokumente nur deshalb nicht inhaltlich geprüft würden, weil ihre Echtheit nicht feststellbar sei. Dies gelte insbesondere deshalb, weil die Praxis, wonach Originaldokumente, deren Echtheit nicht feststellbar sei (im Folgenden: nicht authentifizierte Dokumente), in einem Folgeverfahren außer Acht gelassen würden, darauf hinauslaufe, dass eine Entscheidung ergehen könne, ohne dass dem Antragsteller eine Anhörung gewährt werde.

25. Ferner würden nicht authentifizierte Dokumente lediglich in einem Folgeverfahren nicht geprüft, während sie im ursprünglichen Verfahren berücksichtigt würden. Die ständige Rechtsprechung der Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Abteilung Verwaltungsstreitsachen des Staatsrats) lege den Schwerpunkt darauf, dass die Begründung des Antragstellers bereits für nicht glaubhaft befunden worden sei und dass dies vom Staatssekretär im Rahmen seiner Beurteilung nicht authentifizierter Dokumente berücksichtigt werden könne. Da letztgenanntes Gericht in seiner ständigen Rechtsprechung nur zur Beweislast Stellung genommen habe, möchte das vorlegende Gericht ferner wissen, ob Kopien insoweit anders zu behandeln seien als Dokumente, die aus einer objektiv nicht nachprüfbaren Quelle stammten. Das vorlegende Gericht hält des Weiteren für zweifelhaft, ob die Beweislast für die Echtheit der Dokumente ausschließlich der Person obliegen könne, die im Rahmen eines Folgeantrags internationalen Schutz beantrage.

26. Vor diesem Hintergrund hat das vorlegende Gericht beschlossen, das Verfahren auszusetzen, bis zur Entscheidung über das Rechtsmittel vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist es mit Art. 40 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 der Anerkennungsrichtlinie sowie den Art. 47 und 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar, wenn die Asylbehörde eines Mitgliedstaats vorsieht, dass es sich bei Originaldokumenten nie um neue Elemente oder Erkenntnisse handeln kann, sofern die Echtheit dieser Dokumente nicht feststellbar ist? Sofern die Vereinbarkeit nicht gegeben ist: Macht es in diesem Fall noch einen Unterschied, wenn der Antragsteller im Rahmen eines Folgeantrags Kopien von Dokumenten oder Dokumente einreicht, die aus einer nicht objektiv überprüfbaren Quelle stammen?

2. Ist Art. 40 der Verfahrensrichtlinie in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 der Anerkennungsrichtlinie dahin auszulegen, dass es der Asylbehörde eines Mitgliedstaats gestattet ist, bei der Prüfung von Dokumenten und der Zuerkennung von Beweiswert an diese danach zu unterscheiden, ob die Dokumente im Rahmen eines Erstantrags oder eines Folgeantrags vorgelegt werden? Ist es einem Mitgliedstaat gestattet, bei der Vorlage von Dokumenten im Rahmen eines Folgeantrags der Pflicht zur Zusammenarbeit nicht weiter nachzukommen, wenn die Echtheit dieser Dokumente nicht feststellbar ist?

27. LH, die niederländische Regierung und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht.

IV. Würdigung

28. Beide Fragen betreffen die Auslegung von Art. 40 der Verfahrensrichtlinie in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 der Anerkennungsrichtlinie. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob eine Auslegung des Art. 40 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie umsetzenden nationalen Rechts, wonach nicht authentifizierte Dokumente niemals „neue Elemente oder Erkenntnisse“ darstellen

können, gegen diese Bestimmung sowie gegen die Art. 47 und 52 der Charta verstößt. Im Mittelpunkt der Frage steht somit, was als „neue Elemente oder Erkenntnisse" im Sinne dieser Bestimmung angesehen werden könnte. Sollte der Gerichtshof zu dem Schluss kommen, dass es gegen diese Bestimmung verstößt, wenn nicht authentifizierte Dokumente ohne Weiteres ausgeschlossen werden, möchte das vorlegende Gericht mit dem zweiten Teil der ersten Frage wissen, ob sich an dieser Beurteilung etwas ändert, wenn es sich um Kopien und nicht um nicht authentifizierte Originaldokumente handelt. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob eine Asylbehörde bei der Prüfung von Dokumenten danach unterscheiden kann, ob die Dokumente im Rahmen eines Erstantrags oder eines Folgeantrags vorgelegt werden, und ob es im letzteren Fall einem Mitgliedstaat gestattet ist, der Pflicht zur Zusammenarbeit nicht weiter nachzukommen, wenn die Echtheit dieser Dokumente nicht feststellbar ist.

29. Diese Fragen sind in der Tat so eng miteinander verknüpft, dass ich vorschlage, sie zusammen zu prüfen.

A. Vorbemerkungen

30. Erstens ist darauf hinzuweisen, dass die Verfahrensrichtlinie zwar darauf ausgelegt ist, ähnliche Sachverhalte gleich zu behandeln und zum gleichen Ergebnis zu führen, und auf dem Konzept eines einheitlichen Verfahrens und gemeinsamer Mindestnormen beruht [11]. Die Richtlinie enthält indes auch eine Reihe von Bestimmungen, die insbesondere den Mitgliedstaaten Möglichkeiten geben, abweichende oder zusätzliche Regelungen zu treffen – auch über die allgemeine Befugnis zur Einführung oder Beibehaltung günstigerer Bestimmungen nach Art. 5 der Verfahrensrichtlinie hinaus. Bei der Ausübung dieses Ermessens sind jedoch die der Richtlinie und der Charta zugrunde liegenden Ziele zu beachten [12].

31. Was Folgeanträge angeht, können die Mitgliedstaaten weitere Gründe festlegen, aus denen ein Folgeantrag zu prüfen ist [13]. Sie können als Voraussetzung für eine weitere Prüfung eines Folgeantrags auch verlangen, dass der Antragsteller ohne eigenes Verschulden nicht in der Lage war, die Beweise vorzubringen, auf die er seinen Antrag im früheren Verfahren gestützt hat [14]. Die Mitgliedstaaten haben ferner das Ermessen, Ausnahmen vom Recht auf Verbleib [15] und in Bezug auf Verfahrensvorschriften [16] vorzusehen. Auf die zweite dieser Regelungen komme ich vorliegend noch zurück.

B. Struktur des Verfahrens bei Folgeanträgen

32. In Art. 40 Abs. 2 und 3 der Verfahrensrichtlinie ist ein Verfahren der ersten Prüfung [17] zur Entscheidung über die Zulässigkeit eines nach Ablehnung eines früheren Antrags gestellten neuen Antrags auf internationalen Schutz vorgesehen. Dort sind zwei Kriterien genannt. Erstens müssen „neue Elemente oder Erkenntnisse" betreffend die Frage, ob dem Antragsteller der internationale Schutz zuzuerkennen ist, zutage getreten oder vom Antragsteller vorgebracht worden sein. Zweitens

11 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Juli 2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, Rn. 30), sowie meine Schlussanträge in der Rechtssache Addis (C-517/17, EU:C:2020:225, Nr. 74).

12 Vgl. im Zusammenhang mit anderen Richtlinien des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems Urteile vom 21. Dezember 2011, N. S. u. a. (C-411/10 und C-493/10, EU:C:2011:865, Rn. 68), vom 13. März 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, Rn. 53), und vom 12. Dezember 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Familienzusammenführung – Schwester des Flüchtlings) (C-519/18, EU:C:2019:1070, Rn. 62 und 64).

13 Nach Art. 40 Abs. 3 Satz 2 der Verfahrensrichtlinie.

14 Art. 40 Abs. 4 der Verfahrensrichtlinie. Das in Art. 40 dargestellte Verfahren kann auch in den in Abs. 6 dieses Artikels genannten Fällen angewendet werden. Um diese Fälle geht es in der vorliegenden Rechtssache jedoch nicht.

15 Art. 41 der Verfahrensrichtlinie. Dies steht vorliegend nicht in Rede.

16 Art. 42 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie.

17 Dieses Verfahren einer ersten Prüfung ist in Art. 40 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie spezifisch für Folgeanträge vorgesehen und ist vom Erstantrag zu unterscheiden.

müssen diese neuen Elemente oder Erkenntnisse erheblich zu der Wahrscheinlichkeit beitragen, dass der Antragsteller nach Maßgabe der Anerkennungsrichtlinie als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz anzuerkennen ist. Die zweite Stufe setzt voraus, dass die erste gegeben ist. Sind diese Kriterien beide erfüllt, muss nach Art. 40 Abs. 3 der Verfahrensrichtlinie der Antrag gemäß Kapitel II der Verfahrensrichtlinie weiter geprüft werden. Kapitel II führt die Grundsätze und Garantien auf, die den Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes zugrunde liegen. Bei der ersten Prüfung stehen dagegen nach Art. 42 Abs. 1 der Verfahrensrichtlinie den Antragstellern (lediglich) die Garantien nach Art. 12 Abs. 1 der Verfahrensrichtlinie zur Verfügung [18].

33. Auch wenn die Mitgliedstaaten nach Art. 42 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie im nationalen Recht Vorschriften für die Durchführung der ersten Prüfung festlegen können, stehen die Kriterien für die erste Prüfung nicht im Ermessen der Mitgliedstaaten [19]. Gibt es „neue Elemente oder Erkenntnisse“ und tragen sie erheblich zu der Wahrscheinlichkeit bei, dass der Antragsteller als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz anzuerkennen ist [20], muss dieser neue Asylantrag weiter geprüft werden. Nach Art. 42 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie können die Mitgliedstaaten auch Regelungen erlassen, nach denen Antragsteller in Folgeverfahren verpflichtet sind, Tatsachen anzugeben und wesentliche Beweise vorzulegen, die ein neues Verfahren rechtfertigen, und wonach die erste Prüfung allein auf der Grundlage schriftlicher Angaben durchzuführen ist [21]. Nach dieser Bestimmung dürfen diese Regelungen jedoch „weder den Zugang eines Antragstellers zu einem neuen Verfahren unmöglich machen noch zu einer effektiven Aufhebung oder erheblichen Beschränkung dieses Zugangs führen“ [22].

34. Meines Erachtens fällt jedoch die – nach Angaben des vorlegenden Gerichts von der Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Abteilung Verwaltungsstreitsachen des Staatsrats) bestätigte – Praxis des Staatssekretärs, nicht authentifizierte Dokumente *unter keinen Umständen* als „neue Elemente oder Erkenntnisse“ im Sinne eines Folgeantrags anzusehen, nicht unter die Ausnahme

18 Auch wenn lediglich auf Art. 12 der Verfahrensrichtlinie verwiesen wird und deren Art. 40 Abs. 3 zu entnehmen ist, dass nicht alle Bestimmungen des zweiten Kapitels auf die erste Prüfung anwendbar sind, bedeutet dies nicht, dass die Mitgliedstaaten über ein unbegrenztes Ermessen darüber verfügen, wie sie dieses Verfahren durchführen. Vgl. z. B. Urteil vom 9. Februar 2017, M (C-560/14, EU:C:2017:101, Rn. 25), in dem der Gerichtshof klargestellt hat, dass der Anspruch auf rechtliches Gehör zur Wahrung der Verteidigungsrechte gehört, die einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts darstellt, und die Verwaltungen der Mitgliedstaaten somit, wenn sie Maßnahmen treffen, die in den Geltungsbereich des Unionsrechts fallen, zur Wahrung dieses Anspruchs auch dann verpflichtet sind, wenn die anwendbare Regelung solche Verfahrensrechte nicht ausdrücklich vorsieht. Dass in Art. 42 Abs. 1 der Verfahrensrichtlinie vorgesehen ist, dass sicherzustellen ist, dass Antragsteller bei der ersten Prüfung über die Garantien nach Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie verfügen, lässt daher sicherlich noch nicht den Schluss zu, dass die Anforderungen an die Prüfung von Anträgen nach Art. 10 dieser Richtlinie, der mehrere ganz grundlegende Regelungen enthält (wie z. B. Abs. 3 Buchst. a, wonach Anträge objektiv und unparteiisch zu prüfen und über sie zu entscheiden ist), für eine erste Prüfung nicht gelten.

19 Abgesehen davon, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 40 Abs. 3 Satz 2 der Verfahrensrichtlinie andere Gründe festlegen können, aus denen ein Folgeantrag weiter zu prüfen ist, und im Einklang mit dem Grundsatz, dass die Mitgliedstaaten die Befugnis zur Einführung oder Beibehaltung günstigerer Bestimmungen haben müssen (vgl. Art. 5 und 14. Erwägungsgrund der Verfahrensrichtlinie).

20 Dieses Kriterium lässt der Asylbehörde sicherlich einen Ermessensspielraum. Das Ermessen darf gleichwohl nicht in einer Weise ausgeübt werden, dass das Ziel der Richtlinie beeinträchtigt zu werden droht (vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Wahl in der Rechtssache E., C-635/17, EU:C:2018:973, Nr. 51, im Zusammenhang mit der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (ABl. 2003, L 251, S. 12).

21 Mit Ausnahme der Fälle nach Art. 40 Abs. 6 der Verfahrensrichtlinie, um die es vorliegend nicht geht. Die Niederlande haben entsprechende Regelungen erlassen in Art. 3.118b des Vreemdelingenbesluit 2000 (Ausländerverordnung 2000) und in Abschnitt C1/2.9 des Vreemdelingencirculaire 2000 (Ausländerrunderlass 2000) in Bezug auf die Möglichkeit, eine Entscheidung ohne Durchführung einer persönlichen Anhörung zu treffen. Die Praxis, nicht authentifizierte Dokumente unter keinen Umständen als „neue Elemente und Erkenntnisse“ zu akzeptieren, beruht jedoch auf der Praxis und ständigen Rechtsprechung der Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Abteilung Verwaltungsstreitsachen des Staatsrats).

22 Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts haben die Niederlande von diesen Möglichkeiten Gebrauch gemacht. Die Fragen des vorlegenden Gerichts beziehen sich jedoch nicht unmittelbar auf sie, sondern auf die Auslegung von Art. 30a Abs. 1 Buchst. d des Ausländergesetzes 2000, mit dem die Vorschriften über Folgeanträge in das niederländische Recht umgesetzt werden, durch die Rechtsprechung der Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Abteilung Verwaltungsstreitsachen des Staatsrats).

nach Art. 42 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie. Denn zum einen betrifft diese Praxis nicht die Regelungsgegenstände dieser Ausnahme, und zum anderen gibt es offenbar auch keine entsprechende positive Regelung des nationalen Rechts der Niederlande [23], durch die diese Praxis konkret zur Anwendung gebracht werden soll.

35. Wie das vorlegende Gericht erläutert hat, werden nicht authentifizierte Dokumente, die ein Asylbewerber im Rahmen eines Folgeantrags vorlegt, vom Staatssekretär einfach deshalb nicht berücksichtigt, weil sie nicht als „neue Elemente oder Erkenntnisse" angesehen werden. Sie bleiben also bereits nach dem ersten, in Art. 40 Abs. 2, und nicht erst nach dem zweiten, in Art. 40 Abs. 3 der Verfahrensrichtlinie enthaltenen Kriterium unberücksichtigt. Wie ich unten erläutern werde, ist meines Erachtens eine *ex ante* geltende Regelung oder Praxis dieser Art mit Art. 40 Abs. 2 und 3 dieser Richtlinie schlicht unvereinbar. Zwar kann es selbstverständlich viele Fälle geben, in denen nicht authentifizierte Dokumente, was ihren Beweiswert angeht, wertlos sind, nicht zuletzt, wenn selbst eine oberflächliche Betrachtung zeigt, dass sie zu diesen Zwecken gefälscht wurden. Doch lassen sich alle diese nicht authentifizierten Dokumente nicht einfach von der Hand weisen: Viel wird von Fragen des Kontexts, der Relevanz, der Möglichkeit einer Authentifizierung und vielleicht in einigen Fällen auch von dem Aufwand, der mit dem Bemühen um eine Authentifizierung der Dokumente für die zuständige Behörde gegebenenfalls verbunden wäre, abhängen.

C. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

36. Es mag an dieser Stelle zweckmäßig sein, zwei kürzlich ergangene Entscheidungen des EGMR zur Frage der Authentifizierung von Dokumenten in Asylsachen zu prüfen, auf die das vorlegende Gericht speziell Bezug genommen hat. Die erste dieser Entscheidungen ist das Urteil Singh/Belgien [24]. Es handelte sich um einen Sachverhalt, in dem die Beschwerdeführer ursprünglich mit einem Flug aus Moskau am Flughafen Brüssel angekommen waren. Sie widersprachen ihrer Rückführung in die Russische Föderation, weil sie befürchteten, danach unter Verstoß gegen Art. 3 EMRK nach Afghanistan zurück geführt zu werden. Die Beschwerdeführer machten geltend, Sikhs zu sein und ursprünglich aus Afghanistan geflohen zu sein.

37. Ihr Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft wurde jedoch von den belgischen Asylbehörden abgelehnt, weil sie ihre afghanische Staatsangehörigkeit nicht nachgewiesen hätten. Im Rahmen eines Rechtsmittels legten sie neue Dokumente vor, nämlich E-Mails zwischen ihren Rechtsbeiständen und einem Vertreter des Comité belge pour l'aide aux réfugiés (belgischer Ausschuss zur Unterstützung der Flüchtlinge) (einer Partnerorganisation des UNHCR) und dem UNHCR in Neu-Delhi. Der UNHCR-Vertreter in Neu-Delhi hatte als Anlagen zu den E-Mails „Bescheinigungen" vorgelegt, wonach die Beschwerdeführer als Flüchtlinge im Rahmen des UNHCR-Mandats erfasst worden waren. Trotz der damit vorliegenden neuen Dokumente wies der Conseil du contentieux des étrangers (im Folgenden: Rat für Ausländerstreitsachen, Belgien) gleichwohl die Behauptung der afghanischen Staatsangehörigkeit zurück. Er stellte fest, dass den neuen Dokumenten keine überzeugende Beweiswirkung zuzumessen sei, da sie ihrer Art nach leicht zu fälschen seien, und stellte fest, dass die Beschwerdeführer die Originale der relevanten Dokumente nicht vorgelegt hätten.

38. In seinem Urteil stellte der EGMR einen Verstoß gegen Art. 13 EMRK (die Regelung über das Recht auf wirksame Beschwerde) in Verbindung mit Art. 3 EMRK fest. Unter Verweis auf die andernfalls möglicherweise schwerwiegenden Folgen für die Beschwerdeführer kam der EGMR zu dem Schluss [25], dass den staatlichen Stellen der Nachweis oblegen habe, dass sie größtmögliche Anstrengungen unternommen und eine sorgfältige Prüfung *(„un examen attentif")* der auf Art. 3 der

23 Vgl. entsprechend Urteil vom 25. Juli 2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, Rn. 31).

24 Urteil des EGMR vom 2. Oktober 2012, Singh u. a./Belgien (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

25 Ebd., § 103.

EMRK gestützten Ansprüche vorgenommen hätten. Daraus folge, dass die nationalen Stellen jeden Zweifel, sofern legitim, im Hinblick auf die Unbegründetheit des Antrags auf Schutz unabhängig vom Umfang der Zuständigkeit der zuständigen Behörde ausräumen müssten [26]. Der EGMR stellte fest, dass in Anbetracht dessen, dass die Dokumente im Mittelpunkt des Schutzersuchens stünden, ihre Zurückweisung „ohne Prüfung ihrer Echtheit" der sorgfältigen und strengen Prüfung nicht gerecht werde, die von den nationalen Behörden aufgrund der Anforderungen an eine wirksame Beschwerde im Sinne von Art. 13 der EMRK erwartet werden müsse, um die Betroffenen vor Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung nach Art. 3 der EMRK in einem Fall zu schützen, in dem eine (relativ) kurze Anfrage beim UNHCR abschließende Klärung gebracht hätte, ob sie authentisch und zuverlässig seien [27].

39. Die zweite Entscheidung ist das Urteil M.D. und M.A./Belgien [28]. Jene Rechtssache betraf zwei russische Staatsangehörige tschetschenischer Herkunft, die in Belgien wohnten und die in die Russische Föderation abgeschoben werden sollten. M.D. machte geltend, sein Vater sei von Anhängern des späteren Staatschefs der Republik Tschetschenien ermordet worden. Um diesen Mord zu rächen, habe der ältere Bruder von M.D. wiederum einen Angehörigen der Familie dieses Anführers getötet. Zwei Monate später seien M.D. und seine Ehefrau M.A. bei einer Geburtstagsfeier angegriffen worden, woraufhin sie nach Inguschetien geflohen seien. Sie seien von der Mutter und der Schwester von M.D. darüber informiert worden, dass einige Männer nach ihm suchten; daraufhin habe das Paar Russland verlassen. Der Schwager von M.D., der in Tschetschenien verblieben sei, sei nach ihrer Abreise ermordet worden.

40. Bei ihrer Ankunft in Belgien stellten M.D. und M.A. ihren ersten Asylantrag. Das Office des étrangers (Ausländerbehörde, Belgien) erklärte den Antrag u. a. mit der Begründung für unzulässig, dass eine persönliche Vendetta keinen Grund für die Gewährung von Asyl darstelle. Der Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose, Belgien) bestätigte die Ablehnung und stellte fest, dass die Darstellung der Ereignisse durch M.D. und M.A. nicht glaubhaft sei. Der Conseil d'État (Staatsrat, Belgien) wies nachfolgend ihre Klage auf eine gerichtliche Überprüfung ab, weil sowohl M.D. als auch M.A. an einer mündlichen Verhandlung nicht teilgenommen hätten. Daraufhin wurde ihnen eine Ausweisungsverfügung zugestellt.

41. M.D. und M.A. stellten nachfolgend drei weitere Anträge. Im Rahmen dieser neuen Asylanträge legten sie mehrere, in der örtlichen tschetschenischen Presse veröffentlichte Anzeigen vor, in denen eine Belohnung für Informationen über den Aufenthaltsort von M.D. ausgesetzt worden war. Sie legten ferner die Sterbeurkunde des Schwagers und eine Ladung der Polizeibehörde Grozny vor, wonach M.D. dort wegen des Verdachts auf illegalen Waffenbesitz und Zugehörigkeit zu einer rechtswidrigen bewaffneten Vereinigung erscheinen sollte. Diese neuen Anträge wurden mit der Begründung, es seien keine „neuen Elemente" vorgebracht worden, abgelehnt. Diese Beurteilung

26 Ebd. Der EGMR hat mehrfach entschieden, dass einem Antragsteller auf internationalen Schutz nach Art. 3 in Verbindung mit Art. 13 der EMRK ein wirksamer Rechtsbehelf zur Verfügung stehen müsse, wenn es ernsthafte und stichhaltige Gründe für die Annahme gebe, dass er im Fall seiner Abschiebung der individuellen und realen Gefahr einer Art. 3 EMRK widersprechenden Behandlung ausgesetzt wäre. In einem solchen Fall folge aus Art. 3 der EMRK das Verbot einer Abschiebung des Betroffenen in dieses Land. Angesichts der Bedeutung von Art. 3 EMRK und der Unumkehrbarkeit des Schadens, der durch seine Verletzung entstehen könnte, verlange Art. 13 EMRK eine sorgfältige Prüfung und eine unabhängige und strenge Untersuchung jeder Behauptung, die darauf hindeute, dass der Antragsteller im Fall seiner Abschiebung der Gefahr einer gegen Art. 3 der EMRK verstoßenden Behandlung ausgesetzt sein könnte (Urteil des EGMR vom 21. Januar 2011, M.S.S./Belgien und Griechenland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, §§ 293 und 387 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. auch Urteile des EGMR vom 12. Dezember 2012, F. N. u. a./Schweden (CE:ECHR:2012:1218JUD002877409, § 66), und vom 18. November 2013, M.A./Schweiz (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, §§ 52 und 53), sowie die Würdigung der Rechtsprechung des EGMR in den Schlussanträgen des Generalanwalts Mengozzi in der Rechtssache Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, Nrn. 68 und 69) in Bezug auf Art. 46 Abs. 3 der Verfahrensrichtlinie. Ferner ist hervorzuheben, dass Art. 3 der EMRK nicht nur Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung durch Angehörige öffentlicher Stellen erfasst, sondern auch dann Anwendung findet, wenn, wie in der vorliegenden Rechtssache, die Gefahr von Personen oder Personenkreisen ausgeht, die keine Angehörigen öffentlicher Stellen sind, wenn nachgewiesen werden kann, dass die Gefahr real ist und die Behörden des Empfangsstaats nicht in der Lage sind, der Bedrohung durch die Gewährung angemessenen Schutzes vorzubeugen. Vgl. in diesem Sinne Urteile des EGMR vom 17. Dezember 1996, Ahmed/Österreich (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494), und vom 4. Juni 2015, J.K. u. a./Schweden (CE:ECHR:2015:0604JUD005916612, § 50).

27 Urteil des EGMR vom 2. Oktober 2012, Singh u. a./Belgien (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, § 104).

28 Urteil des EGMR vom 19. Januar 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

wurde damit begründet, dass nach Ansicht der Asylbehörde die vorgelegten Elemente nicht aus objektiver Quelle oder aus einem von einer Behörde erstellten Dokument stammten [29], dass das Datum des als neues Beweismittel vorgelegten Dokuments vor dem früheren Antrag liege und dieses daher zu jenem Zeitpunkt hätte vorgelegt werden müssen und dass (nur) Originale von Dokumenten, die sie zuvor schon eingereicht hätten, vorgelegt worden seien. Die von den Beschwerdeführern angeführten Gründe dafür, dass sie nicht in der Lage gewesen seien, diese Dokumente früher vorzulegen, änderten an dieser Beurteilung nichts [30]. Diese Folgeanträge wurden daher ebenfalls wiederum abgelehnt; ihnen wurde eine Ausweisungsverfügung nebst Anordnung der Abschiebehaft an einem näher bezeichneten Ort zugestellt.

42. Auf eine beim EGMR eingelegte Beschwerde hin entschied jener Gerichtshof, dass die Androhung der Abschiebung der Beschwerdeführer in die Russische Föderation unter diesen besonderen Umständen, ohne dass die belgischen Behörden zunächst erneut geprüft hätten, ob sie im Licht der von ihnen zur Stützung ihres vierten Asylantrags vorgelegten Dokumente einer Gefahr ausgesetzt seien, gegen Art. 3 EMRK verstoße.

43. Der EGMR verwies auf seine Rechtsprechung zu Art. 3 EMRK, erkannte sodann aber gleichwohl an, dass die Staaten ein berechtigtes Interesse daran hätten, wiederholte und offensichtlich missbräuchliche Asylanträge einzudämmen und somit besondere Regelungen für den Umgang mit solchen Anträgen vorzusehen. Er stellte fest, dass allein aufgrund des Umstands, dass ein Folgeantrag im beschleunigten Verfahren bearbeitet werde, noch nicht festgestellt werden könne, dass die Prüfung den nach Art. 3 EMRK erforderlichen Kriterien nicht genüge [31].

44. Der EGMR stellte sodann jedoch fest, dass der Umstand, dass die vorgelegten Dokumente nicht als neue Elemente angesehen würden, *de facto* dazu geführt habe, dass überhaupt keine Prüfung der mutmaßlichen Gefahr, der die Beschwerdeführer im Fall ihrer Ausweisung ausgesetzt wären, stattgefunden habe [32]. Diese im Mittelpunkt des Schutzgesuchs der Beschwerdeführer stehenden Dokumente unberücksichtigt zu lassen, genüge nicht den Anforderungen an eine sorgfältige und strenge unabhängige Prüfung, die von den nationalen Behörden zur Gewährung eines wirksamen Schutzes vor Verstößen gegen Art. 3 EMRK zu verlangen sei. Der EGMR beanstandete auch die den Beschwerdeführern auferlegte unangemessene Beweislast, soweit die von ihnen vorgelegten Dokumente lediglich deshalb zurückgewiesen worden seien, weil sie aus Zeiträumen vor dem Zeitpunkt ihres letzten Antrags stammten, und dabei ihre Bemühungen, darzulegen, dass sie nicht in der Lage gewesen seien, sie früher vorzulegen, unberücksichtigt geblieben seien.

45. Der EGMR stützte seine Feststellungen hier vollständig auf Art. 3 EMRK. Unter diesen Umständen hielt er es nicht für erforderlich, denselben Sachverhalt unter dem Gesichtspunkt von Art. 3 in Verbindung mit Art. 13 EMRK zu prüfen [33].

29 Bei den vorgelegten Dokumenten handelte es sich um Zeitungsartikel, die nach Ansicht der Asylbehörde auch auf Veranlassung des Beschwerdeführers veröffentlicht worden sein konnten. Weitere Gründe, aus denen die Asylbehörde die vorgelegten Angaben nicht als neu ansah, waren, dass der Beschwerdeführer in einem Untersuchungsbericht über den Tod seines Schwagers nicht erwähnt werde und es keine Verbindung zwischen einem weiteren Dokument über den Tod seiner Eltern und Brüder und der Flucht des Beschwerdeführers gebe.

30 Urteil des EGMR vom 19. Januar 2016, M.D. und M.A./Belgien (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, §§ 19 bis 31).

31 Ebd., §§ 55 und 56.

32 Dies war in jener belgischen Rechtssache besonders offenkundig, weil die Zuständigkeit für die Beurteilung, ob neue Elemente vorgebracht worden waren, und für die Beurteilung des Inhalts dieser Dokumente zwischen der Einwanderungsbehörde und dem Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose aufgeteilt war. Nur dann, wenn die Elemente von der erstgenannten Stelle als neu eingestuft wurden, wurde die Sache an die letztgenannte Stelle weitergegeben.

33 Urteil des EGMR vom 19. Januar 2016, M.D. und M.A./Belgien (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, § 70).

46. Obwohl dieser Fall eindeutig nicht die Verpflichtung eines Staates betrifft, Dokumente auf ihre Echtheit zu prüfen, sondern sich vielmehr auf die Zulässigkeit nicht authentifizierter Dokumente im Rahmen eines Folgeantrags bezieht, ist meines Erachtens weder das Urteil Singh/Belgien [34] noch das Urteil M.D. und M.A./Belgien [35] dahin zu verstehen, dass alle Vertragsstaaten eine universelle, *ex ante* geltende Verpflichtung träfe, jedes ausländische Dokument, das von einem Asylbewerber vorgelegt wird, einer eigenen Prüfung auf seine Echtheit zu unterziehen. Es mag eindeutig natürlich besondere Fälle mit konkreten Sachverhalten geben, in denen es für den betreffenden Mitgliedstaat schlicht nachlässig wäre, eine solche Untersuchung nicht auf eigene Initiative durchzuführen. Möglicherweise wird jedoch nicht jeder Fall so eindeutig sein wie jene beiden Rechtssachen: Aspekte der Relevanz, Durchführbarkeit und vielleicht sogar der Kosten sind ebenfalls relevante Aspekte. Es mag vielfach auch Fälle geben, in denen der Antragsteller in der Lage ist, sich selbst zu informieren und den Behörden weitere Unterlagen oder andere Informationen zur Verfügung zu stellen [36].

47. Hinzuweisen ist ferner darauf, dass beispielsweise in der Rechtssache Singh/Belgien [37] die in jener Rechtssache vorgelegten Dokumente vom Rat für Ausländerstreitsachen mit der Begründung zurückgewiesen wurden, dass derartige Dokumente leicht zu fälschen seien und keine Originale vorgelegt worden seien. Entscheidend jedoch ist, dass dieses Gericht nach seiner eigenen Prüfung der Dokumente zu keinem Zeitpunkt zu dem Schluss gekommen war, dass sie nicht authentisch seien; es stellte lediglich fest, dass sie ihrer Art nach leicht zu fälschen seien. Ähnlich scheint es in der Rechtssache M.D. und M.A./Belgien [38] gewesen zu sein, in der die belgischen Behörden offenbar nicht bereit waren, eine Prüfung dieser zusätzlichen Dokumente im Rahmen eines neuen Asylantrags zuzulassen, obwohl diese Dokumente für die Prüfung der Glaubwürdigkeit der Angaben von M.D. und M.A. zu den Gefahren, denen sie im Fall ihrer Rückführung nach Russland ausgesetzt wären, in hohem Maße relevant gewesen sein dürften.

48. Nach Art. 52 Abs. 3 der Charta haben die in der Charta verankerten Rechte, wenn sie den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der EMRK verliehen wird. Dementsprechend ist, soweit das Verbot nach Art. 3 der EMRK dem Verbot nach Art. 4 und aber auch Art. 19 Abs. 2 der Charta gleichzustellen ist [39], die vorgenannte Rechtsprechung des EGMR ebenfalls im Rahmen der Anwendung der Charta einschlägig [40].

49. Welche Relevanz haben diese Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte also für das vorliegende Verfahren? Laut dem vorlegenden Gericht werden nicht authentifizierte Dokumente bei einem Folgeantrag auf Asyl vom Staatssekretär nicht berücksichtigt, da sie nicht als „neue Elemente oder Erkenntnisse“ angesehen werden. Sie bleiben also bereits nach dem ersten, in Art. 40 Abs. 2, und nicht erst nach dem zweiten, in Art. 40 Abs. 3 der Verfahrensrichtlinie enthaltenen Kriterium unberücksichtigt. Diese Entscheidungen stützen die von mir bereits zum Ausdruck gebrachte Ansicht, dass eine *ex ante* geltende Praxis, nach der diese nicht authentifizierten

34 Urteil des EGMR vom 2. Oktober 2012, Singh u. a./Belgien (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

35 Urteil vom 19. Januar 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

36 Dokumente sind jedoch nicht das einzige Mittel, um darzutun, dass ein Antragsteller Anspruch auf internationalen Schutz hat, und der Umstand, dass Dokumente nicht authentifiziert sind, bedeutet nicht zwangsläufig, dass sie ohne Beweiswert sind, vgl. Nrn. 51 und 59 ff. der vorliegenden Schlussanträge. Vgl. auch Urteil des EGMR vom 23. August 2016, J.K. u. a./Schweden (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, §§ 91 bis 98), zu den jeweiligen Pflichten des Antragstellers bzw. des Staates.

37 Urteil des EGMR vom 2. Oktober 2012, Singh u. a./Belgien (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

38 Urteil des EGMR vom 19. Januar 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

39 Wobei Art. 19 Abs. 2 der Charta die speziellere Vorschrift ist, mit der nach den Erläuterungen zur Charta der Grundrechte die einschlägige Rechtsprechung des EGMR zu Art. 3 EMRK übernommen wird. Vgl. auch Urteil vom 14. Mai 2019, M u. a. (Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft) (C-391/16, C-77/17 und C-78/17, EU:C:2019:403, Rn. 94).

40 Sowohl in der Verfahrensrichtlinie als auch in der Anerkennungsrichtlinie wird ausdrücklich festgehalten, dass sie in Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die mit der Charta anerkannt wurden, stehen (vgl. den 60. Erwägungsgrund der Verfahrensrichtlinie) bzw. die Grundrechte und die in der Charta anerkannten Grundsätze achten und befolgen (vgl. den 16. Erwägungsgrund der Anerkennungsrichtlinie).

Dokumente bei einem neuen Asylantrag ohne Weiteres unberücksichtigt bleiben, ganz einfach weder mit den Anforderungen nach Art. 40 Abs. 2 und 3 der Verfahrensrichtlinie noch mit den grundlegenden Anforderungen bei ernsthafte und gewichtige Fragen nach Art. 3 der EMRK und Art. 4 der Charta aufwerfenden Asylanträgen vereinbar sind.

D. „Neue Elemente oder Erkenntnisse“

50. Wie das vorlegende Gericht zu Recht ausgeführt hat, enthält die Verfahrensrichtlinie keine Definition des Begriffs „neue Elemente oder Erkenntnisse“ oder auch nur des Begriffs „Elemente“.

51. In Art. 4 Abs. 2 der Anerkennungsrichtlinie sind die „zur Begründung des Antrags auf internationalen Schutz erforderlichen Anhaltspunkte“ im Sinne von Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie definiert. Diese Definition ist sehr weit und umfasst die Angaben des Antragstellers u. a. zu familiären und sozialen Verhältnissen, Ort(en) des früheren Aufenthalts sowie zu den Gründen für seinen Antrag auf internationalen Schutz und sämtliche ihm zur Verfügung stehenden Unterlagen zu diesen Angaben. Der Wortlaut dieser Definition beschränkt die zu berücksichtigen Dokumente ihrer Qualität nach eindeutig nicht auf solche, deren Echtheit feststellbar ist.

52. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Art. 4 Abs. 5 der Anerkennungsrichtlinie speziell den Fall betrifft, dass für Aussagen eines Antragstellers Unterlagen oder sonstige Beweise völlig fehlen. Dort sind fünf Kriterien genannt, die erfüllt sein müssen, damit diese Aussagen ohne Nachweis berücksichtigt werden können. Alle diese Kriterien beziehen sich entweder auf die Bemühungen, die der Antragsteller unternommen hat, um diese Dokumente vorzulegen, oder auf seine Glaubwürdigkeit, wobei beide miteinander verknüpft sind. Wenn es somit möglich ist, Aussagen eines Asylantrags ohne jeden schriftlichen oder sonstigen Nachweis zu prüfen, muss es auch möglich sein, Dokumente zu prüfen, deren Echtheit zur Stützung der Aussagen eines Asylantrags nicht nachgewiesen ist.

53. Bei der Beurteilung des Begriffs „neue Elemente und Erkenntnisse“ ist auch im Blick zu behalten, dass die Verfahrensrichtlinie in verschiedene Kapitel unterteilt ist, von denen das zweite die Verfahrensgrundsätze und -garantien aufführt. Kapitel III behandelt die erstinstanzlichen Verfahren, zu denen das Folgeantragsverfahren gehört. Nach der ersten Bestimmung dieses dritten Kapitels, Art. 31, bearbeiten die Mitgliedstaaten Anträge auf internationalen Schutz im Rahmen eines Prüfungsverfahrens unter Beachtung der Grundsätze und Garantien in Kapitel II. Eine umfassende Prüfung nach diesen Grundsätzen ist somit die Regel. In Art. 33 der Verfahrensrichtlinie sind die Fälle genannt, in denen ein Antrag als unzulässig betrachtet werden kann. Nach Art. 33 Abs. 2 Buchst. d der Verfahrensrichtlinie kann ein Folgeantrag von den Mitgliedstaaten als unzulässig betrachtet werden, wenn keine neuen Umstände oder Erkenntnisse zu der nach Maßgabe der Anerkennungsrichtlinie durchzuführenden Prüfung zutage getreten oder vom Antragsteller vorgebracht worden sind.

54. Auch für Fälle der Unzulässigkeit ist in Art. 34 der Verfahrensrichtlinie eine spezielle Verfahrensvorschrift vorgesehen, nämlich dass im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung eine Anhörung durchzuführen ist. Die Mitgliedstaaten können jedoch bei einem Folgeantrag wiederum eine Ausnahme machen [41], wenn ein Mitgliedstaat nach Art. 42 der Verfahrensrichtlinie von der Möglichkeit Gebrauch macht, im nationalen Recht Vorschriften für die erste Prüfung vorzusehen. Wie oben erwähnt, ist nach Art. 42 Abs. 2 Buchst. b dieser Richtlinie eine Durchführung der ersten Prüfung allein auf der Grundlage schriftlicher Angaben zulässig. Nach Kapitel II der Verfahrensrichtlinie kann somit in Ausnahmefällen auf eine umfassende Prüfung verzichtet werden; in noch engeren Ausnahmefällen kann auf diese verzichtet werden, ohne dass dem Antragsteller eine persönliche Anhörung gewährt

41 Art. 34 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 3 der Verfahrensrichtlinie.

wird, bevor eine entsprechende Entscheidung getroffen wird. Art. 33 Abs. 2 Buchst. d der Verfahrensrichtlinie regelt somit Gründe für den Ausschluss einer weiteren Prüfung. Da dies eine Ausnahme von der allgemeinen Regel des Art. 31 Abs. 1 der Verfahrensrichtlinie darstellt, ist sie somit eng auszulegen [42].

55. Das Ziel der Verfahrensrichtlinie ist, einen gemeinsamen Garantierahmen zu schaffen, durch den die uneingeschränkte Wahrung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Grundrechte sichergestellt werden kann [43]. Eines der Hauptmerkmale dessen ist, dass jeder Asylbewerber Zugang zu effektiven Verfahren und die Gelegenheit erhalten sollte, mit den zuständigen Behörden zu kooperieren und effektiv mit ihnen zu kommunizieren, um ihnen den ihn betreffenden Sachverhalt darlegen zu können, und dass ausreichende Verfahrensgarantien bestehen sollten, damit er sein Verfahren über sämtliche Instanzen betreiben kann [44].

56. Ein Folgeantrag ist einer der seltenen Fälle, in denen die Rechte eines Antragstellers, sein Anliegen unter Beachtung *aller* Grundsätze und Garantien nach Kapitel II der Verfahrensrichtlinie darzulegen, eingeschränkt sind. Wie aus dem 36. Erwägungsgrund der Richtlinie hervorgeht, wird in diesen Fällen eine Abwägung vorgenommen zwischen dem Aufwand, der mit der Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Anerkennung von Personen, die Schutz benötigen, verbunden ist, und den Interessen der Mitgliedstaaten an einer raschen und effektiven Entscheidungsfindung. Nach diesem Erwägungsgrund wäre es unverhältnismäßig, die Mitgliedstaaten zur erneuten Durchführung des gesamten Prüfungsverfahrens zu verpflichten, wenn ein Antragsteller einen Folgeantrag stellt, *ohne neue Beweise oder Argumente vorzubringen*. Art. 42 der Verfahrensrichtlinie sieht deshalb eine erste Prüfung vor, die den Zweck hat, die Mitgliedstaaten von der Verpflichtung zu entbinden, sich in verschiedenen Verfahren, die wahrscheinlich nicht zu unterschiedlichen Ergebnissen führen werden, mit denselben Tatsachen und Beweisen befassen zu müssen. Die Abwägung zugunsten einer solchen raschen Entscheidungsfindung hängt allein und maßgeblich davon ab, ob „neue Elemente oder Erkenntnisse“ – wie das Kriterium sowohl in Art. 33 Abs. 2 Buchst. d als auch in Art. 40 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie bezeichnet wird – zutage getreten oder vorgebracht worden sind. Nur wenn dies nicht der Fall ist, fällt die Abwägung so aus, und die zuständige Verwaltungsbehörde kann bei ihren Bemühungen dahin, die ordnungsgemäße Anerkennung einer Person, die internationalen Schutz verdient, zu gewährleisten, weniger streng vorgehen [45].

57. Dieser Bestimmung liegt eindeutig der Gedanke zugrunde, dass die Prüfung der übrigen, nicht neuen Elemente bereits im Verfahren über den ersten Antrag nach Kapitel II stattgefunden hat. Werden keine neuen Elemente oder Erkenntnisse vorgebracht, ist ein anderes Ergebnis des Verfahrens nicht zu erwarten, so dass eine erneute Prüfung überflüssig wäre. Das zweite, in Art. 40 Abs. 3 der Verfahrensrichtlinie enthaltene, Kriterium dieser ersten Prüfung grenzt die neuen Elemente und Erkenntnisse auf solche ein, die *erheblich zu der Wahrscheinlichkeit beitragen*, dass ein Antragsteller als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz anzuerkennen ist. Nur dieses zweite Kriterium betrifft die Qualität der neuen Beweise. Nach dem ersten Kriterium reicht es aus, dass die neuen Beweise sich auf die Prüfung beziehen, ob der Antragsteller als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz anzuerkennen ist.

42 Dieser Grundsatz wird auch durch den 43. Erwägungsgrund der Verfahrensrichtlinie bestätigt. Vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in der Rechtssache LH (Tompa) (C-564/18, EU:C:2019:1056, Nr. 51) zum Begriff „sicherer Drittstaat“ (Ausnahme nach Art. 33 Abs. 2 Buchst. c der Verfahrensrichtlinie).

43 Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Bot in den Rechtssachen X und X und Y (C-175/17 und C-180/17, EU:C:2018:34, Nr. 31) zur Vorläuferregelung der Verfahrensrichtlinie. Diese Beurteilung behält auch für die Verfahrensrichtlinie weiterhin Geltung, wie in ihren Erwägungsgründen 3, 25 und 60 klargestellt wird.

44 Vgl. den 25. Erwägungsgrund der Verfahrensrichtlinie.

45 Wie oben ausgeführt, findet, wenn es neue Elemente oder Erkenntnisse gibt und sie erheblich zu der Wahrscheinlichkeit beitragen, dass der Antragsteller nach der Anerkennungsrichtlinie anzuerkennen ist, eine weitere Prüfung nach Kapitel II der Verfahrensrichtlinie statt (Art. 40 Abs. 3 der Verfahrensrichtlinie).

58. Nach Ansicht der niederländischen Regierung kann, wenn Dokumente, die im Rahmen des früheren Antrags bereits in Kopie vorgelegt worden sind, noch einmal im Original vorgelegt werden, hierdurch die Situation nur dann weiter erhellt werden, wenn die Echtheit dieser Dokumente feststellbar ist. Sei dies nicht der Fall, könnten sie nicht als „neue Elemente und Erkenntnisse" angesehen werden. Hierauf ist mit zwei Anmerkungen zu erwidern. Erstens scheint die niederländische Regierung die beiden einschlägigen Kriterien miteinander zu vermengen, nämlich i), ob „neue Elemente oder Erkenntnisse" vorgebracht worden sind, und ii), ob sie „erheblich zu der Wahrscheinlichkeit beitragen, dass der Antragsteller als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz anzuerkennen ist". Daraus, dass ihrer Ansicht nach das zweite Kriterium nicht erfüllt sein soll, wird abgeleitet, dass das erste Kriterium nicht erfüllt sei. Zweitens spricht die niederländische Regierung sich für eine Vorgehensweise aus, wonach diese nicht authentifizierten Dokumente nicht einmal, wie nach Art. 4 Abs. 3 der Anerkennungsrichtlinie vorgesehen, individuell geprüft werden. Vielmehr muss der Antragsteller Dokumente von einer bestimmten Qualität, nämlich authentifizierte Dokumente, vorlegen; andernfalls wird sein Folgeantrag ohne Weiteres abgelehnt.

59. Wie bereits ausgeführt, findet diese Ansicht weder in einer grammatikalischen noch in einer systematischen Auslegung von Art. 40 der Verfahrensrichtlinie und Art. 4 der Anerkennungsrichtlinie eine Stütze.

E. Bedeutung der Echtheit eines Dokuments

60. Dass die Echtheit von Dokumenten ein im Rahmen des Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes zu berücksichtigendes Element ist, hat seinen Grund darin, dass gewährleistet werden soll, dass die Entscheidungen der Asylbehörde nicht auf falschen, insbesondere gefälschten, Dokumenten beruhen. Außerdem kann vielfach der Umstand, dass die Echtheit eines bestimmten Dokuments nachgewiesen ist, die Glaubwürdigkeit des Vortrags eines Antragstellers erhöhen.

61. Die Behandlung falscher oder gefälschter Dokumente ist in Art. 14 Abs. 3 Buchst. b der Anerkennungsrichtlinie geregelt. Danach erkennen die Mitgliedstaaten einer Person die Flüchtlingseigenschaft ab, beenden diese oder lehnen ihre Verlängerung ab, falls dieser Mitgliedstaat feststellt, dass die Verwendung falscher oder gefälschter Dokumente für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ausschlaggebend war. Dagegen gibt es keine Bestimmung, die vorsieht, dass ein solcher Fall (unter allen Umständen) vermieden werden müsste, indem nicht authentifizierte Dokumente im Verfahren überhaupt nicht berücksichtigt werden dürften.

62. Auf der verfahrensrechtlichen Seite können die Mitgliedstaaten nach Art. 31 Abs. 8 Buchst. e der Verfahrensrichtlinie festlegen, dass das Prüfungsverfahren beschleunigt und/oder an der Grenze oder in Transitzonen durchgeführt wird, wenn ein Antragsteller „eindeutig falsche" Angaben gemacht hat. Wichtig ist, dass in einem solchen Fall, auch wenn „eindeutig falsche" Angaben gemacht worden sind, das Prüfungsverfahren gleichwohl nach den Grundsätzen und Garantien des Kapitels II dieser Richtlinie durchzuführen ist[46]. Es erscheint widersprüchlich, den Vorteil eines solchen Prüfungsverfahrens dem Inhaber von Dokumenten, die nicht falsch bzw. gefälscht, sondern lediglich nicht auf ihre Echtheit hin überprüft sind, allein deshalb nicht zu gewähren, weil diese Dokumente im Rahmen eines Folgeantrags vorgelegt werden. Im vorliegenden Fall gibt es nicht einmal einen Hinweis darauf, dass die Dokumente möglicherweise nicht echt sind[47].

46 Auch Folgeanträge können nach Art. 31 Abs. 8 Buchst. f der Verfahrensrichtlinie in dieser Weise behandelt werden, wenn sie nicht bereits für unzulässig erklärt werden.

47 Auch wenn gleichzeitig zuzugestehen ist, dass ihre Echtheit bisher noch nicht positiv festgestellt worden ist.

63. Durch den 21. Erwägungsgrund der Verfahrensrichtlinie wird die Behandlung falscher oder gefälschter Dokumente weiter erhellt. Danach sollte die Verwendung falscher oder gefälschter Dokumente nicht für sich schon automatisch die Inanspruchnahme eines Grenzverfahrens oder beschleunigten Verfahrens zur Folge haben, solange ein Antragsteller seinen Antrag rechtfertigen kann [48].

64. Es dürfte also nicht einmal die Verwendung eindeutig falscher Dokumente automatisch dazu führen, dass ein Antrag auf internationalen Schutz als unzulässig (oder unbegründet) anzusehen ist. Dies stellt ein weiteres Argument dar, das gegen die enge Auslegung des Begriffs „neue Elemente und Erkenntnisse" durch den Staatssekretär und die Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Abteilung Verwaltungsstreitsachen des Staatsrats) spricht.

F. Prüfungsmaßstab für einen Antrag auf internationalen Schutz

65. Nach Art. 4 Abs. 1 der Anerkennungsrichtlinie ist es Pflicht des Mitgliedstaats, die für den Antrag maßgeblichen Anhaltspunkte zu prüfen [49]. Nach Art. 4 Abs. 3 dieser Richtlinie sind diese individuell zu prüfen. Wie bereits ausgeführt, enthält Art. 4 Abs. 2 der Anerkennungsrichtlinie eine umfassende Aufzählung der zu berücksichtigenden Elemente. Der Gerichtshof hat zu der von den zuständigen nationalen Behörden durchzuführenden Prüfung in seinem Urteil vom 13. März 2019, E., selbst Stellung genommen [50]. In diesem Urteil stellte er fest, dass „[w]as die Prüfung der Beweiskraft oder Plausibilität der … Beweismittel bzw. abgegebenen Erklärungen oder Erläuterungen durch die zuständigen nationalen Behörden angeht, so setzt die geforderte individualisierte Beurteilung … voraus, dass diese Behörden alle relevanten Faktoren … berücksichtigen" [51]. Er hatte zuvor in seinem Urteil vom 7. November 2013, X u. a. [52] festgestellt, dass „die zuständigen Behörden … herauszufinden [versuchen müssen], ob die festgestellten Umstände eine solche Bedrohung darstellen, dass der Betroffene in Anbetracht seiner individuellen Lage begründete Furcht haben kann, tatsächlich Verfolgungshandlungen zu erleiden". Er führte weiter aus, dass diese Beurteilung der Größe der Gefahr in allen Fällen mit Wachsamkeit und Vorsicht vorzunehmen ist [53].

66. Das Verfahren der ersten Prüfung begrenzt bei einem Folgeantrag die zu beurteilenden Kriterien auf die in Art. 40 Abs. 2 und 3 der Verfahrensrichtlinie genannten Kriterien. Es sieht für diese Kriterien keinen anderen Beurteilungsmaßstab vor als beim ersten Antrag auf internationalen Schutz [54].

67. Diese Erwägungen – in Verbindung mit den Erwägungen des EGMR in den Urteilen Singh/Belgien [55] sowie M.D. und M.A./Belgien [56] – sind auf die Praxis des Staatssekretärs in der vorliegenden Rechtssache anwendbar. Der Umstand, dass nicht authentifizierte Dokumente nicht berücksichtigt werden, weil sie nicht als „neue Elemente oder Erkenntnisse" angesehen werden, führt dazu, dass eine Einzelfallprüfung, die alle relevanten Aspekte berücksichtigt, nicht stattfindet. Die Auslegung des Begriffs „neue Elemente und Erkenntnisse" durch den Staatssekretär und die Afdeling

48 Das Gleiche gilt für das Fehlen von Dokumenten.

49 Diese Beurteilungspflicht ist unter Mitwirkung des Antragstellers wahrzunehmen. Darauf werde ich unten zurückkommen.

50 C-635/17, EU:C:2019:192, Rn. 63 bis 69, allerdings in Bezug auf Art. 5 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86. Da diese Richtlinie ebenfalls Teil des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist und sowohl Art. 4 Abs. 5 der Anerkennungsrichtlinie als auch Art. 11 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 eine ähnliche Behandlung von Fällen vorsehen, in denen die erforderlichen (amtlichen) Unterlagen fehlen, ist nicht ersichtlich, warum dies nicht auch für die Anerkennungsrichtlinie gelten sollte.

51 Rn. 63.

52 C-199/12 bis C-201/12, EU:C:2013:720, Rn. 72 und 73, in Bezug auf zwei in Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 2004/83 enthaltene „Anhaltspunkte".

53 Ebd.

54 Vgl. auch Fn. 18 der vorliegenden Schlussanträge.

55 Urteil des EGMR vom 2. Oktober 2012, Singh u. a./Belgien (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

56 Urteil des EGMR vom 19. Januar 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

bestuursrechtspraak van de Raad van State (Abteilung Verwaltungsstreitsachen des Staatsrats) findet nicht nur im Wortlaut, in der Systematik und im Zweck der Verfahrensrichtlinie und der Anerkennungsrichtlinie keine Grundlage, sondern steht auch im Widerspruch zu den in der Charta verankerten Garantien, insbesondere denjenigen in Art. 19 Abs. 2 der Charta.

68. Daraus folgt, dass Art. 19 Abs. 2 der Charta insofern dadurch verletzt wird, als die Praxis des Staatssekretärs die Asylbehörde daran hindert, individuell zu beurteilen, ob der Antragsteller Gefahr läuft, in einen Staat ausgewiesen zu werden, in dem für ihn das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht. Es handelt sich um einen engeren Begriff als in Art. 40 Abs. 2 und 3 der Verfahrensrichtlinie, wo es darum geht, ob der Antragsteller aufgrund eines der in der Anerkennungsrichtlinie genannten Fälle als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz anzuerkennen ist, wobei es nicht darauf ankommt, ob hierdurch das Leben oder die körperliche Unversehrtheit des Antragstellers gefährdet ist [57].

69. Aus den Feststellungen des EGMR im Urteil M.D. und M.A./Belgien [58] geht auch hervor, dass die Beurteilung der „neuen Elemente oder Erkenntnisse“ im Rahmen der ersten Prüfung nach Art. 40 Abs. 2 und 3 der Verfahrensrichtlinie mit der gleichen Sorgfalt und Strenge erfolgen muss wie die Prüfung sämtlicher Beweise im Verfahren über den ersten Antrag, um sicherzustellen, dass es nicht zu einer gegen Art. 19 Abs. 2 der Charta verstoßenden Abschiebung kommt.

70. Die Einhaltung dieses Maßstabs im Verfahren der ersten Prüfung ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil die Mitgliedstaaten nach Art. 42 Abs. 2 Buchst. b der Verfahrensrichtlinie im nationalen Recht Vorschriften festlegen können, wonach Verfahren der ersten Prüfung allein auf der Grundlage schriftlicher Angaben durchgeführt werden können. In der vorliegenden Rechtssache hängt das Recht des Antragstellers zu einer Stellungnahme in einer persönlichen Anhörung nach Art. 14 der Verfahrensrichtlinie vom positiven Ausgang der ersten Prüfung ab.

G. Probleme der Beweisermittlung, der Beweislast und der Mitwirkungspflicht

71. Aus den vorstehenden Ausführungen folgt, dass jedwede Regelung oder Praxis in einem Mitgliedstaat, die geeignet ist, darauf hinauszulaufen, dass eine sorgfältige und strenge unabhängige (individuelle) Beurteilung der (neuen) Elemente und Erkenntnisse durch die Asylbehörde im Rahmen eines Folgeverfahrens unterbleibt, gegen Art. 40 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie verstößt. Soweit es sich bei diesen Elementen oder Erkenntnissen um Beweise handelt, die sich auf die Gefahr beziehen, dass ein Antragsteller in einen Staat ausgewiesen wird, in dem er Gefahr läuft, Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung ausgesetzt zu werden, verstößt dies auch gegen Art. 19 Abs. 2 der Charta. Es kann daher auch keinen Unterschied machen, ob im Rahmen dieses Verfahrens authentifizierte Originale, nicht authentifizierte Originale oder Kopien vorgelegt werden. Diese sind sämtlich nach Maßgabe der Anforderungen nach Art. 40 Abs. 2 und 3 der Verfahrensrichtlinie in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 der Anerkennungsrichtlinie zu prüfen.

72. Der Asylbehörde steht es nicht frei, aus der im Rahmen des früheren Antrags auf internationalen Schutz vorgenommenen Prüfung Schlussfolgerungen zu ziehen. Dies stünde völlig im Widerspruch zum Zweck der ersten Prüfung, die für das Verfahren des Folgeantrags spezifisch ist. Dies ist in der vorliegenden Rechtssache besonders offensichtlich. Nach den Erwägungen, die der ständigen Rechtsprechung der Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Abteilung Verwaltungsstreitsachen des Staatsrats) zugrunde liegen, werden im Rahmen des Folgeantrags nur

57 Vgl. Art. 9 und Art. 15 Buchst. c der Anerkennungsrichtlinie.

58 Urteil des EGMR vom 19. Januar 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

authentifizierte Dokumente berücksichtigt, weil im früheren Asylverfahren bereits festgestellt wurde, dass der Asylanspruch nicht glaubhaft sei. Dies soll bei der Prüfung der neu vorgelegten Elemente berücksichtigt werden. In der vorliegenden Rechtssache darf jedoch die Tatsache nicht außer Acht gelassen werden, dass ein Großteil der Beweise als glaubhaft angesehen wurde.

73. Auch können die allgemeinen Regeln zur Beweislast oder zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit, die für Erstanträge auf internationalen Schutz gelten, nicht andere sein, wenn es um die Beurteilung im Rahmen der ersten Prüfung eines Folgeantrags geht. Ich werde diese ganz kurz zusammenfassen und ihren Sinn und Zweck in Erinnerung rufen.

74. Wie bereits ausgeführt, werden in Art. 4 der Anerkennungsrichtlinie eine Vielzahl von Anhaltspunkten, die berücksichtigt werden können, sowie Regeln dafür, wie diese Anhaltspunkte als Beweise beurteilt werden können, aufgezählt. Ich habe auch bereits den 21. Erwägungsgrund der Verfahrensrichtlinie angeführt. Damit trägt der Unionsgesetzgeber hier dem Umstand Rechnung, dass es einem Flüchtling möglicherweise nicht möglich ist, den einfachsten Weg zu wählen, um das Land, aus dem er fliehen muss, zu verlassen, und dass ein Antragsteller auf internationalen Schutz möglicherweise nicht immer alle Dokumente und Beweismittel mitnehmen kann, die für den Nachweis seines Anspruchs auf internationalen Schutz nützlich sein könnten [59].

75. Diese Schwierigkeiten sind auch vom Gerichtshof anerkannt worden. Er hat Regeln entwickelt, mit denen die jeweiligen Verpflichtungen des Antragstellers und des Mitgliedstaats in Bezug auf die Beweisbeschaffung beschrieben werden. Der Gerichtshof hat entschieden, dass es normalerweise Sache des Antragstellers ist, alle zur Begründung seines Antrags erforderlichen Anhaltspunkte darzulegen. Es obliegt jedoch dem betreffenden Mitgliedstaat, mit dem Antragsteller im Abschnitt der Bestimmung der maßgeblichen Anhaltspunkte des Antrags zusammenzuarbeiten. Der Gerichtshof hat festgestellt: „Dieses Erfordernis der Mitwirkung des Mitgliedstaats bedeutet daher konkret, dass der betreffende Mitgliedstaat, wenn die von der Person, die internationalen Schutz beantragt, vorgetragenen Anhaltspunkte aus irgendeinem Grund nicht vollständig, aktuell oder maßgeblich sind, in diesem Abschnitt des Verfahrens aktiv mit dem Antragsteller zusammenarbeiten muss, um ihm die Zusammenstellung aller zur Begründung seines Antrags geeigneten Anhaltspunkte zu ermöglichen. Ein Mitgliedstaat hat im Übrigen möglicherweise eher Zugang zu bestimmten Arten von Unterlagen als der Antragsteller.“ [60] Dies zeigt, dass es gemeinsame Pflicht von Antragsteller und Mitgliedstaat ist, Beweise zu ermitteln.

76. Nach Art. 42 der Verfahrensrichtlinie ist eine erste Prüfung vorgesehen. Ein positives Ergebnis dieser Prüfung ist der Schlüssel zu einer weiteren umfassenden Prüfung. Zwar ist der Umfang dessen, was zu prüfen ist, begrenzt, d. h., ob neue Elemente und Erkenntnisse zutage getreten oder vorgebracht worden sind und ob sie erheblich zu der Wahrscheinlichkeit beitragen, dass der Antragsteller als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz anzuerkennen ist, es deutet jedoch nichts darauf hin, dass diese Prüfung nach anderen, d. h. niedrigeren, Anforderungen durchgeführt werden kann als das Verfahren über den ersten Antrag. Wie oben ausgeführt, schließt Art. 19 Abs. 2 der Charta eindeutig eine Praxis aus, die die Gefahr erhöht, dass eine Person in ein Land ausgewiesen wird, in dem ihr die Todesstrafe, Folter oder eine andere unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung droht, weil die vom Antragsteller vorgelegten neuen Beweise nicht eingehend geprüft werden.

59 Vgl. auch Urteil des EGMR vom 18. November 2014, M.A./Schweiz (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, §§ 55 und 62).

60 Urteil vom 22. November 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, Rn. 65 und 66). Der EASO Practical Guide: Evidence Assessment of March 2015 [Praxisleitlinien der EASO: Beweiswürdigung von März 2015], den die Mitgliedstaaten nach dem zehnten Erwägungsgrund der Verfahrensrichtlinie zu berücksichtigen haben, bestätigt dies. In Nr. 1.2.2.5 heißt es z. B., dass der Sachbearbeiter zur Beurteilung des Falles gegebenenfalls auch von Amts wegen weitere Beweise ermitteln muss.

77. Wichtig ist folgende Klarstellung: Ein Mitgliedstaat kann einen Folgeantrag auf Asyl *nicht allein deshalb ohne Weiteres* als unzulässig zurückweisen, weil die zur Stützung dieses Antrags vorgelegten Dokumente nicht authentifiziert worden sind und diese nicht authentifizierten Dokumente deshalb keine „neuen Elemente oder Erkenntnisse" darstellen. Dies wäre mit Art. 40 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie unvereinbar.

78. Dies hindert einen Mitgliedstaat jedoch nicht daran, den Antrag aufgrund des zweiten Kriteriums des Art. 40 Abs. 3 der Verfahrensrichtlinie als unzulässig zurückzuweisen, weil eine individuelle Prüfung der „neuen Elemente und Erkenntnisse" unter Berücksichtigung aller relevanten Aspekte zeigt, dass diese nicht authentifizierten Dokumente die Wahrscheinlichkeit, dass der Antragsteller als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz anzuerkennen ist, nicht erheblich erhöhen. Dies könnte der Fall sein, wenn festgestellt wird, dass die nicht authentifizierten Dokumente gefälscht wurden oder nicht relevant sind oder dass sie dem im Rahmen eines früheren erfolglosen Asylantrags vorgetragenen Sachstand kaum etwas hinzufügen. Diese Beurteilung wird notwendigerweise eine individuelle Prüfung umfassen, einschließlich etwa auch der Frage, ob ein Antragsteller Gefahr läuft, der Todesstrafe, Folter oder anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafen oder Behandlungen ausgesetzt zu sein, da dies einen Grund für die Gewährung des subsidiären Schutzes nach Art. 15 Buchst. b der Anerkennungsrichtlinie darstellen würde. Der Antrag könnte selbstverständlich auch nach einer weiteren Prüfung gemäß Kapitel II der Verfahrensrichtlinie abgelehnt werden, auch wenn die Kriterien des Art. 40 Abs. 2 und 3 dieser Richtlinie erfüllt sind.

V. Ergebnis

79. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die von der Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Gericht Den Haag, Sitzungsort 's-Hertogenbosch, Niederlande) zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Es ist mit Art. 40 Abs. 2 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 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 der 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 unvereinbar, dass eine Asylbehörde eines Mitgliedstaats einer Praxis folgt, wonach Originaldokumente unter keinen Umständen neue Elemente oder Erkenntnisse für einen Folgeantrag auf Asyl darstellen können, wenn die Echtheit dieser Dokumente nicht feststellbar ist. Es macht keinen Unterschied, ob ein Antragsteller im Rahmen eines Folgeantrags Kopien von Dokumenten oder Dokumente, die aus einer nicht objektiv überprüfbaren Quelle stammen, einreicht, da alle Dokumente sorgfältig und streng im Einzelfall geprüft werden müssen, um festzustellen, ob sie erheblich zu der Wahrscheinlichkeit beitragen, dass der Antragsteller als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz anzuerkennen ist, und um zu verhindern, dass eine Person ausgewiesen wird, wenn für sie ein individuelles und reales Risiko besteht, einer gegen Art. 19 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verstoßenden Behandlung ausgesetzt zu werden.

2. Art. 40 der Richtlinie 2013/32 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2011/95 kann nicht dahin ausgelegt werden, dass es der Asylbehörde eines Mitgliedstaats gestattet ist, bei der Prüfung von Dokumenten und der Zuerkennung von Beweiswert an diese Dokumente danach zu unterscheiden, ob die Dokumente im Rahmen eines Erstantrags oder eines Folgeantrags vorgelegt werden. Ein Mitgliedstaat ist bei der Beurteilung von Dokumenten im Rahmen eines Folgeantrags verpflichtet, mit dem Antragsteller im gleichen Umfang zusammenzuarbeiten wie im Verfahren über den ersten Antrag.