

Prof. em. Kay Hailbronner  
 Universität Konstanz

Betr. Öffentliche Anhörung, Sitzung des Innenausschusses Montag 26.11.2018  
 Gesetzentwurf der Bundesregierung BT-Drs.19/5314

## **Stellungnahme**

### **Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einstufung Georgiens, der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten**

#### **Vorbemerkungen zu den Rahmenbedingungen der Einstufung von Staaten als sichere Herkunftstaaten**

Die nachfolgende Stellungnahme enthält mangels hinreichenden eigenen Expertenwissens über die rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in Tunesien, Algerien, Marokko und Georgien keine Aussage zu den der Einstufung zugrundeliegenden Fakten. Die Bewertung beschränkt sich daher auf die Frage, welche materiell- und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen im Hinblick auf die verfassungs-völker- und unionsrechtlichen Vorgaben für die Einstufung eines Drittlandes als sicherer Herkunftsstaat vorliegen müssen und welche asylverfahrensrechtlichen Auswirkungen im Hinblick auf die Sicherheitsvermutung dieser Länder die vorgeschlagene Gesetzgebung hat.

#### **I. Gegenstand und Zweck des Konzepts sicherer Herkunftsstaaten**

Das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten ist seit Jahrzehnten ein etablierter Bestandteil des internationalen Flüchtlingsrechts. Es findet sich im im Asylverfahrensrecht der wichtigsten europäischen Flüchtlingsaufnahmestaaten und ist seit Inkrafttreten der 1. EG Asylverfahrensrichtlinie 2005/85 (mittlerweile EU RL 2013/32) auch unionsrechtlich verankert. Das Konzept ist international anerkannt. Auch der UNHCR hat mittlerweile seine aus der Genfer Konvention abgeleiteten grundsätzlichen Bedenken zugunsten einer an Vorbehalte im Hinblick auf die Sicherheitskriterien geknüpften Zustimmung aufgegeben.

Das Konzept sicherer Herkunftsstaaten unterscheidet sich von demjenigen sicherer Drittstaaten dadurch, dass ein volles, ab regelmäßig beschleunigtes Asylprüfungsverfahren stattfindet, das sich vom Regelverfahren bezüglich des Prüfungsgegenstandes nur dadurch unterscheidet, dass eine Vermutung für die Sicherheit des Herkunftsstaates besteht. Kommt der Asylantragsteller dagegen aus einem sicheren Drittstaat, in dem er bereits vor Verfolgung sicher war, so besteht kein Anspruch auf Durchführung eines Asylprüfungsverfahrens.

Die Grundidee des Konzepts sicherer Herkunftsstaaten ist die Beschleunigung des Asylverfahrens für Asylsuchende, die offensichtlich nicht die Voraussetzungen für die Anerkennung als Asylberechtigte nach den einschlägigen Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention oder der EU RL 2011/95 über die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen als Personen mit internationalem Schutz erfüllen. Dies beruht auf der Erfahrung, dass sich Asylsuchende häufig insbes. als Angehörige von bestimmten Gruppen (politische Dissidenten, Minderheiten, usw.) auf einen Schutzanspruchs gegenüber einer Verfolgungsgefahr als Folge menschenrechtswidriger politischer und rechtlicher Verhältnisse berufen, obwohl es als hinreichend gesichert angesehen werden kann, dass die behaupteten Gefahren nicht bestehen. Das Verfahren soll dadurch beschleunigt werden, dass die Prüfung der allgemeinen für die Sicherheitslage relevanten Verhältnisse aufgrund einer Sicherheitsvermutung entfällt. Es obliegt dem Asylbewerber, Umstände des Einzelfalles darzulegen, aus denen sich ergibt, dass in seinem besonderen Fall die Sicherheitsvermutung nicht greift.

In diesem Sinne dient das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten der Reduzierung des Asylrechts auf tatsächlich Schutzberechtigte. Dies liegt im wohlverstandenen Interesse von denjenigen Asylbewerbern, die Anspruch auf Schutz haben wie auch im öffentlichen Interesse an der sinnvollen Nutzung beschränkter administrativer und finanzieller Ressourcen. Der letztere Aspekt gewinnt umso größere Bedeutung, als mit der Zeitdauer des Asylverfahrens die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten einer Durchsetzung der Ausreisepflicht abgelehnter Asylbewerber ständig abnehmen, bis zu dem Punkt, dass letztlich der Ausgang des Asylverfahrens für den dauernden Verbleib bedeutungslos wird. Das Asylrecht wird zum „Asylbewerberrecht“.

Dies beschreibt weitgehend unverändert die Situation des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland. Daher ist es erforderlich, ein Konzept der sicheren Drittstaaten im Zusammenhang mit verbesserten Möglichkeiten einer Durchsetzung der Ausreisepflicht und klaren Unterscheidungen im Verfahren zu verbinden.

Grundsätzlich kann die Nutzung des Konzepts sicherer Herkunftsstaaten als wirksames Instrument zur Reduzierung der unberechtigten Inanspruchnahme des Asylrechts zu Zwecken der Umgehung des Aufenthalts- und Einreiserechts angesehen werden. Dafür sind – wie bereits zur Zeit der großen Flüchtlingsströme nach dem Fall des Eisernen Vorhangs in den Jahren 1993/1994 – psychologische und ökonomische Kosten/Nutzen Faktoren ausschlaggebend. In der Vergangenheit hat die Einstufung von Drittländern als sichere Herkunftsstaaten zu einem deutlichen Rückgang der Zahlen der Asylbewerber aus den betreffenden sicheren Ländern geführt. Dabei spielt eine erhebliche Rolle, ob die Einstufung eines Landes als sicherer Herkunftsstaat auch zu einer substantiellen Erhöhung des Risikos einer Rückführung und einer deutlichen Reduzierung der Chance, auch mittels eines unbegründeten Asylantrags Einreise, Daueraufenthalt und Zugang zu sozialen Leistungen und einer Beschäftigung zu erlangen, führt.

## II. Rechtliche Rahmenbedingungen

### 1. Nationales Recht

Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind im nationalen Recht in § 29a AsylG und im Unionsrecht in Art. 36 und 37 der AsylverfahrensRL 2013/32 niedergelegt. § 29 a AsylG sieht vor, dass der Asylantrag eines Ausländers aus einem Staat im Sinne des Artikels 16 a Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes (sicherer Herkunftsstaat) als offensichtlich unbegründet abzulehnen ist, es sei denn, die

von dem Ausländer angegebenen Tatsachen oder Beweismittel begründen die Annahme, dass ihm abweichend von der allgemeinen Lage im Herkunftsstaat Verfolgung im Sinne des § 3 Absatz 1 oder ein ernsthafter Schaden im Sinne des § 4 Absatz 1 droht, wenn Begründen Veränderungen in den rechtlichen oder politischen Verhältnissen dieses Staates die Annahme, dass die in Artikel 16a Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes bezeichneten Voraussetzungen entfallen sind, so hat die Bundesregierung durch RechtsVO zu bestimmen, dass ein in Anlage II bezeichneter Staat nicht mehr als sicherer Herkunftsstaat gilt. Die Wirkungen einer Bestimmung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat auf das Asylverfahren sind in der Begründung des Gesetzentwurfs beschrieben ( zu den Einzelheiten siehe Hailbronner, Ausländerrecht, Band 3 und 4, Erläut. zu §§ 29a, 36,74 AsylG) .

§ 29 a in Verbindung mit Art. 16 a Abs. 3 GG war Gegenstand eines umfangreichen verfassungsgerichtlichen Verfahrens (BVerfG v. 14.05.1996, BVerfGE 94, 115). Die Verfassungsbeschwerden wurden im Hinblick auf die Vereinbarkeit der auf § 29 a gestützten Beschlüsse mit Art. 16 a Abs.3 Satz 2 GG mit sieben gegen eine Stimme zurückgewiesen, bezüglich der Verfassungsmäßigkeit der Aufnahme Ghanas in die Anlage II zu § 29 a mit fünf gegen drei Stimmen abgewiesen (zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vgl. Frowein/Zimmerman, JZ 1996, 753; Lübbe-Wolff, DVBl. 1996, 825; Hailbronner, NVwZ 1996, 625 sowie ders. in Merten /Papier , Handbuch der Grundrechte, Bd. V, 2013, §123 , Rn.255 ff.). Da § 29 a AsylG vom Gesetzgeber ausdrücklich als asylverfahrensrechtliche Umsetzungsregelung des EU Rechts konzipiert worden ist, kann zur Auslegung von § 29 a auf die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze und Leitlinien zu Art. 16 a Abs. 3 GG zurückgegriffen werden.

## 2. Unionsrecht.

Das Unionsrecht sieht in Art. 36 i.V. mit einer Anlage eine Befugnis zur Nutzung des Konzepts sicherer Herkunftsstaaten vor und regelt in Art. 37 Fragen der Überprüfung und der Informationsquellen. Ein EU einheitliches Konzept der Festlegung sicherer Herkunftsstaaten, das noch in der Vorgängerrichtlinie vorgesehen war, ist vom EuGH mangels Rechtsgrundlage für eine einheitliche Liste (vgl. EuGH v. C-133/06 ) in der RL nicht mehr vorgesehen (z. Entstehungsgeschichte Vedsted- Hansen, in: Hailbronner/Thym, EU Immigration and \_Asylum Law, 2.Aufl. 2016, S.1358 f.).

Nach Art. 36 RL kann ein Drittstaat, der nach den Vorschriften der Richtlinie (Anlage) als sicherer Herkunftsstaat bestimmt wurde, nach individueller Prüfung des Antrags für einen bestimmten Antragsteller nur dann als sicherer Herkunftsstaat bestimmt werden, wenn der Antragsteller die Staatsangehörigkeit des betreffenden Staates besitzt oder der Antragsteller staatenlos ist und zuvor seinen gewöhnlichen Aufenthalt in dem betreffenden Staat hatte und er keine schwerwiegenden Gründe dafür vorgebracht hat, dass der Staat in seinem speziellen Fall im Hinblick auf die Anerkennung als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz im Sinne der Richtlinie 2011/95 nicht als sicherer Herkunftsstaat zu betrachten ist. Die Mitgliedstaaten werden ferner in Abs. 3 verpflichtet, weitere Regeln und Modalitäten für die Anwendung des Konzepts des sicheren Herkunftsstaates festzulegen.

Gemäß Anhang I der RL 2013 zur nationalen Bestimmung von Drittstaaten als sichere Herkunftsstaaten gilt ein Staat als sicherer Herkunftsstaat, wenn sich anhand der dortigen Rechtslage, der Anwendung der Rechtsvorschriften in einem demokratischen System und der allgemeinen politischen Lage nachweisen lässt, dass dort generell und durchgängig weder eine Verfolgung im Sinne des Artikels 9 der RL 2011/95/EU noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sind. Bei der entsprechenden Beurteilung wird unter anderem berücksichtigt, inwieweit Schutz vor Verfolgung und Misshandlung geboten wird durch

- a. die einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Staates und die Art und Weise ihrer Anwendung.
- b. die Wahrung der Rechte und Freiheiten nach der EMRK und /oder dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und /oder dem UN Übereinkommen gegen Folter, insbes. der Rechte, von denen gemäß Art. 15 Abs.2 der EMRK keine Abweichung zulässig ist.
- c. die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung nach Art.33 GK
- d. das Bestehen einer Regelung, die einen wirksamen Rechtsbehelf bei Verletzung dieser Rechte und Freiheiten gewährleisten.

Sicherheit im Sinne des Art. 16 a Abs. 3 Satz 1 erfordert, dass eine hinreichende Gewähr dafür gegeben ist, dass keine Verfolgung oder unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Die Einbeziehung der unmenschlichen Behandlung in das Sicherheitskonzept soll den Schwierigkeiten der Unterscheidung zwischen beiden Verfolgungskategorien Rechnung tragen. Die Sicherheit vor unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung oder Behandlung kann für die prognostische Beurteilung von Bedeutung sein, ob für einen überschaubaren Zeitraum gewährleistet erscheint, daß im Herkunftsstaat keine politische Verfolgung stattfindet (BVerfGE 94, 115, 137).

Unionsrechtlich ist die Sicherheitsvermutung auf Verfolgung im Sinne des Art. 9 RL 2011/95, Folter oder unmenschliche Behandlung und Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts bezogen. Eine Sicherheitsvermutung kann daher nicht auf einen der genannten Gefährdungsbereiche beschränkt werden und zwar auch dann nicht, wenn ein Antragsteller sich nur auf subsidiären Schutz beruft.

### **3. Verhältnis nationales Recht und Unionsrecht**

Für das Verhältnis des nationalen Rechts zum Unionsrecht gilt der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts. Zu beachten ist, dass das Unionsrecht im allgemeinen den Mitgliedstaaten der EU keine detaillierten Vorgaben zum Verwaltungsverfahren und zum gerichtlichen Verfahren macht. Für das Konzept sicherer Herkunftsstaaten werden ausdrücklich die Mitgliedstaaten verpflichtet, weitere Regeln und Modalitäten für die Anwendung des Konzepts der sicheren Herkunftsstaaten festzulegen. Die Umsetzung des Unionsrechts in den EU Mitgliedstaaten zeigt daher auch erhebliche Unterschiede in der verfahrensmäßigen Ausgestaltung des Konzepts der sicheren Herkunftsstaaten (für Einzelheiten kann u.a. auf die online verfügbaren Berichte der AIDA (Asylum information Data base) country reports, dort unter procedures) verwiesen werden). Ergeben sich Auslegungsfragen, so kann zur Konkretisierung auf das Unionsrecht zurückgegriffen werden (so z.B. bei den Anforderungen an die Widerlegung der Vermutung – Vorbringen schwerwiegender Gründe).

### III. Sicherheitskriterien

Für die Sicherheit eines Herkunftsstaates sind im allgemeinen vorbehaltlich der unionsrechtlichen Anforderungen die vom BVerfG entwickelten Grundsätze der Auslegung des Art. 16 a Abs. 3 Satz 1 zugrundezulegen (*BVerfGE* 94, 115, 134 f.; vgl. auch Art. 16 a Rn. 382 f.). Danach gilt: Für die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat ist die Beurteilung der dort allgemein herrschenden Situation maßgeblich. Ist eine – wenn auch nur regionale – politische Verfolgung feststellbar, so ist der Herkunftsstaat nicht sicher. Dabei können bei dem abschließenden Urteil zur Abrundung und Kontrolle auch die Quote der Anerkennung aus dem jeweiligen Land und diejenige anderer Staaten die Rolle eines Indizes spielen (*BVerfGE* 94, 139). Dabei sind die Entscheidungspraxis des Bundesamts wie die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zu berücksichtigen.

Die Sicherheit muß landesweit und gegenüber allen Bevölkerungsgruppen gewährleistet sein (*BVerfGE* 94, 135). Auch eine auf einige Personen- oder Bevölkerungsgruppen begrenzte Verfolgung schließt daher die Sicherheit aus. Bestehen Staatsschutzvorschriften, so ist danach zu differenzieren, ob sich das Staatsschutzrecht und seine Anwendung im rechtsstaatlichen Rahmen hält. Das Erfordernis der umfassenden Sicherheit liegt auch der Anlage I zur RL 2013/32 zugrunde, wenn dort verlangt wird, dass „generell und durchgängig“ keine Verfolgung oder unmenschliche Behandlung stattfindet.

Allein die Tatsache, daß es in der Rechtsordnung eines Staates die Todesstrafe gibt, steht der Feststellung der Sicherheit eines Herkunftsstaats nicht prinzipiell entgegen. Nach *BVerfG* ist im Rahmen einer Gesamtbetrachtung von Rechtslage, Rechtsanwendung und allgemein politischen Verhältnissen zu würdigen, ob in einem Herkunftsstaat die Androhung und ggf. Vollstreckung der Todesstrafe der Sicherheit eines Herkunftsstaates entgegensteht (*BVerfGE* 94, 138). Unionsrechtlich hat sich diese Fragestellung mit der Einbeziehung der Gefahr der Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe in das Konzept des ernsthaften Schadens, der eine internationale Schutzberechtigung begründet, jedenfalls insoweit erledigt, als die konkrete Gefahr der Verhängung der Todesstrafe im Einzelfall eine Durchbrechung einer Sicherheitsvermutung begründet.

Für die Festlegung der Sicherheit eines Herkunftsstaates gibt es abgesehen von den in der Anlage I zu Art. 36 RL 2013/32 keinen starren Katalog von zu prüfenden Umständen. Vielmehr besteht die Aufgabe des Gesetzgebers darin, sich ein Gesamturteil über die Verhältnisse in dem Herkunftsstaat zu bilden, um daraus eine Bewertung für die Verfolgungsgefahr oder Gefahr eines ernsthaften Schadens anhand der in der Anlage beispielhaft aufgeführten Sicherheitskriterien abzuleiten. Dem Gesetzgeber ist auch keine bestimmte Art des Vorgehens, z. B. die Einholung bestimmter Auskünfte oder die Ermittlung genau bezeichneter Tatsachen vorgeschrieben. Die vom Gesetzgeber geschaffene Grundlage für die Anwendung des § 29 a AsylG muß jedoch so beschaffen sein, daß sich die Zurückweisung von Asylanträgen als offensichtlich unbegründet einschließlich des Verlusts des vorläufigen Bleiberechts mit nachvollziehbaren Gründen auf sie stützen kann.

Art. 37 \_RL 2013/32 gebietet eine Heranziehung verschiedener Informationsquellen, insbes. (aber nicht ausschließlich) Informationen anderer Mitgliedstaaten, des EASO, des UNHCR, des Europarats und anderer einschlägiger internationaler Organisationen. Das bedingt ein bestimmtes Maß an Sorgfalt bei der Erhebung und Aufbereitung von Tatsachen, die einer solchen feststellenden, verfassungsrechtlich und unionsrechtlich

vorgegebene Kriterien nachvollziehenden gesetzgeberischen Entscheidung zu Grunde zu legen sind. Dieses Maß ist je nach den konkreten Gegebenheiten in dem jeweiligen Staat unterschiedlich. Insgesamt muss aus den herangezogenen Quellen und Erkenntnismitteln ein hinreichend sicheres Bild über die Verhältnisse in dem betreffenden Staat entstehen, soweit diese für die Frage erheblich sind, ob dort politische Verfolgung oder unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet oder nicht (BVerfGE 94, 143).

Dem Gesetzgeber kommt bezüglich der Beurteilung der Sicherheit ein Einschätzungs- und Wertungsspielraum zu. Dieser Einschätzungs- und Wertungsspielraum gilt auch für die Frage, welche der erhobenen Tatsachen mit welchem Gewicht für die zu treffende Entscheidung von Bedeutung sind, u. a. aber auch für die Bedeutung, welche die in Art. 16 a Abs. 3 Satz 1 GG genannten Kriterien in ihrem Verhältnis zueinander für die anstehende Qualifizierung eines bestimmten Staates als sicherer Herkunftsstaat haben, und schließlich für die Heranziehung sonstiger Umstände, welche die Verfassung und das Unionsrecht nicht ausschließen. In der Verwaltungsrechtsprechung ist die Behauptung, der Gesetzgeber habe verfassungswidrig die Grenzen des ihm zustehenden Spielraums bei der Ausübung seiner Befugnis zur Feststellung der Sicherheit eines Herkunftsstaates überschritten, durchweg erfolglos geblieben (vgl. z.B. VG Darmstadt v. 19.1.2015, 1 K 1667/12 DA.A; VG Potsdam v 14.1.2015, 6 L 1254 / 44 A).

Ein Verwaltungsgericht, das im Rahmen der Anwendung von § 29 a eine Vorlage an das BVerfG oder an den EUGH erwägt, ob die Festlegung eines bestimmten Staates als sicherer Herkunftsstaat mit verfassungsrechtlichen bzw. unionsrechtlichen Maßstäben übereinstimmt und daher ggf. nach Art. 100 Abs. 1 GG dem BVerfG bzw. nach Art. 267 AEUV dem EuGH vorlegt, wird zu berücksichtigen haben, daß sich die verfassungsgerichtliche bzw. unionsrechtliche Nachprüfung lediglich auf die Vertretbarkeit der vom Gesetzgeber getroffenen Entscheidung erstreckt. Das BVerfG kann die Unvertretbarkeit der Entscheidung des Gesetzgebers, einen Staat zum sicheren Herkunftsstaat zu bestimmen und damit die Verfassungswidrigkeit einer Anlage zu § 29 a nur feststellen, wenn eine Gesamtwürdigung ergibt, daß der Gesetzgeber sich bei seiner Entscheidung nicht von guten Gründen hat leiten lassen (BVerfGE 94, 144).

Für die unionsrechtliche Überprüfung durch den EuGH gilt, dass ein Vorabentscheidungssuchen an den EuGH lediglich zum Zweck der Auslegung des Unionsrechts, nicht aber zum Zweck der Überprüfung von Einzelfallentscheidungen des Bundesamts zulässig ist. Der EuGH weist in ständiger Rechtsprechung den innerstaatlichen Gerichten die Aufgabe zu, die korrekte Anwendung der einschlägigen unionsrechtlichen Bestimmungen des materiellen Asylrechts durch die Verwaltungsbehörden zu überprüfen. Entsprechendes gilt für die Anwendung von § 29 a AsylG.

Legt man die dargelegten verfassungs- und unionsrechtlichen Maßstäbe zugrunde, so bestehen gegen eine Einstufung der im Gesetzentwurf bezeichneten Staaten Tunesien, Algerien, Marokko und Georgien als sichere Herkunftsstaaten keine Bedenken. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung legt im einzelnen anhand der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze zur Auslegung dieser Maßstäbe dar, dass Korrekte Beurteilungskriterien angewendet wurden und die Gesamtbeurteilung auf einer

sorgfältigen Prüfung unter Heranziehung der normativ vorgeschriebenen Informationsquellen erfolgte. Hiergegen kann nicht eingewendet werden, dass Berichte von Menschenrechtsorganisationen zu einer anderen Beurteilung der menschenrechtlichen Situation gekommen sind. Die Gesamtbeurteilung hält sich im Rahmen des Entscheidungs- und Bewertungsspielraums, der dem Gesetzgeber bei der Entscheidung über eine Einstufung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat zusteht.

#### **IV. Widerlegung der Sicherheitsvermutung**

Von den allgemeinen Sicherheitskriterien, die für die Qualifikation eines Staates als sicherer Herkunftsstaat in Anhang I zur RL 2013/32 vorgeschrieben sind, zu trennen ist die Prüfung, ob der einzelne Asylbewerber Tatsachen vorgetragen hat, welche entgegen der Vermutung, die an seine Herkunft aus einem sicheren Staat anknüpft, die Annahme begründen, er werde dort gleichwohl politisch verfolgt (*BVerfGE* 94, 115, 133 f). Für den Umfang und die Art der Prüfung sind die Grundsätze des Art. 36 der RL 2013/32/EU heranzuziehen. Erforderlich sind danach „schwerwiegende Gründe“ dafür, dass der Staat im speziellen Fall des Antragstellers nicht als sicherer Herkunftsstaat angesehen werden kann. .

Schwerwiegende Gründe liegen vor, wenn auf Grund der individuellen Situation eines Antragstellers besondere Anhaltspunkte vorgelegt werden, die geeignet sind, die Sicherheitsvermutung zu durchbrechen.

Es erfolgt somit eine "Arbeitsteilung" zwischen dem Gesetzgeber einerseits und den Behörden und Gerichten im Rahmen des jeweiligen Einzelverfahrens andererseits. Der Gesetzgeber nimmt für den als sicher festgestellten Herkunftsstaat eine Analyse und Beurteilung der allgemeinen Verhältnisse im Hinblick auf deren alsylrechtliche Erheblichkeit abstrakt – generell in Form einer antizipierten Tatsachen- und Beweiswürdigung vor. Bundesamt und Gerichte sind daher an die in der Anlage zu § 29 a niedergelegten Festlegungen der Sicherheit gebunden und haben den Asylantrag grundsätzlich als offensichtlich unbegründet zu behandeln. Für die Gerichte besteht die Bindung nur eingeschränkt. Sind sie der Auffassung, dass die Bestimmung eines Landes zum sicheren Herkunftsstaat (oder deren Beibehaltung) "sich als verfassungswidrig erweist", sind sie allerdings verpflichtet, nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des *BVerfG* einzuholen.

Die Vermutung der Verfolgungssicherheit lässt sich nur dadurch widerlegen, daß der Asylbewerber mittels eines schlüssigen und substanzierten Vortrags, der auf sein individuelles Verfolgungsschicksal gegründet ist, glaubhaft machen kann, daß ihm/ihr mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit Verfolgung oder ein ernsthafter Schaden droht. Die Beweismittel, die nach den Umständen erwartet werden können, sind vorzulegen oder zu benennen. Den Anforderungen an eine schlüssige und substanzierte Darlegung wird im allgemeinen ein Vortrag nur dann genügen, wenn er nicht auf allgemeine Verhältnisse gegründet ist, die schon der gesetzlichen Einstufung des Staates als sicherer Herkunftsstaat oder der Aufrechterhaltung dieser Qualifizierung entgegenstehen (*BVerfGE* 94, 147).

Der Versuch der Widerlegung der Vermutung, die auf die Behauptung einer Gruppenverfolgung oder einer allgemeinen Verfolgung aus den Gründen der Genfer Flüchtlingskonvention gestützt ist, ist im allgemeinen nicht möglich. Der Gesetzgeber geht

davon aus, daß als Widerlegung der Vermutung nur individuelle Fälle (Sondersituationen) in Betracht kommen, während umgekehrt Anhaltspunkte für das Bestehen einer allgemeinen oder gruppenbezogenen Verfolgung oder Schadenzufügung i.S. des subsidiären Schutzes die Sicherheit des fraglichen Herkunftslandes insgesamt und damit die gesetzliche Einschränkung als solche fehlerhaft werden lassen (vgl. BT-Drs. 12/4152, S. 4, wonach der Ausländer geltend machen kann, "ausnahmsweise" politisch verfolgt zu sein). Im allgemeinen wird daher in der Verwaltungsrechtsprechung zur Ausräumung der Vermutung nur ein Vorbringen zugelassen, das die Furcht vor Verfolgung oder einem ernsthaften Schaden auf ein individuelles Verfolgungsschicksal gründet. Dabei kann der Antragsteller seine Furcht auch dann auf ein persönliches Verfolgungsschicksal gründen, wenn dieses seine Wurzeln in allgemeinen Verhältnissen hat. Zu beachten ist jedoch in diesem Fall, dass schlüssig und substantiiert dargelegt werden muss, weshalb die allgemeine Verfolgungssicherheit in dem individuellen Fall des Antragstellers nicht greift. Der Vortrag muss vor dem Hintergrund der Feststellung des Gesetzgebers, dass in dem jeweiligen Staat im allgemeinen keine politische Verfolgung oder Zufügung eines ernsthaften Schadens zu befürchten steht, der Erkenntnisse der Behörden und Gerichte zu den allgemeinen Verhältnissen des Staates und der Glaubwürdigkeit des Antragstellers glaubhaft sein (vgl. z.B. VG Düsseldorf v. 13.1.2016, 6L4047/15.A).

Als nicht ausreichend sieht die Rechtsprechung regelmäßig Vorgänge im Zusammenhang mit Familienstreitigkeiten, widersprüchliche Angaben zum Verfolgungsschicksal oder Reiseweg, die mit der behaupteten individuellen Verfolgungshandlung in Widerspruch stehen oder generell schwierige Lebensbedingungen für Minderheiten an (vgl. Hailbronner, Ausländerrecht, Bd. 3, Erläut. § 29a AsylG) an. In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu sicheren Herkunftsstaaten ist in aller Regel eine Durchbrechung der Sicherheitsvermutung an der mangelnden Individualisierbarkeit eines behaupteten Verfolgungsschicksals gescheitert (vgl. z.B. zu Serbien die einhellige Rechtsprechung VGH BW v. 24.6. 2015, 6 S 1255/14, NVwZ- RR 2015, 791 mit zahlreichen Nachw. Rn. 20; a.M. nur VG Münster v. 9.12. 2014, 4 L 86414. A; zu Mazedonien VG München v 29.7.2015, 24 K 12.30727; VG Gelsenkirchen v. 27.3.2015, 17 K 857/14.A) .

## **V. Rechtslage und Praxis in den europäischen Staaten**

Das Konzept der "sicheren Herkunftsstaaten" wird seit langem in Anknüpfung an die „Schlußfolgerungen der EG-Einwanderungsminister betreffend Länder, in denen im allgemeinen keine ernstliche Verfolgungsgefahr besteht“ von 1990 in zahlreichen westeuropäischen Staaten, wie z. B. Dänemark, Finnland, Großbritannien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal und Schweden angewendet (vgl. dazu Europäisches Parlament, Asyl in der Europäischen Union: Der Grundsatz "sichere Herkunftsstaaten", Arbeitsdokument W-7, Nr. 2-97). Die Ausgestaltung und Anwendung des Konzepts differiert auch nach Inkrafttreten der EU Verfahrensrichtlinien erheblich ( für eine Übersicht der beschleunigten Asylverfahren vgl. AIDA (Asylum Information Database, Accelerated , prioritised and fast track asylum procedures, Legal frameworks and practices in Europe , 2017, online) .

In der Mehrheit der Staaten wird die Einstufung durch Regierungsakt oder Regierungsverordnung vorgenommen. Teilweise wird das Konzept auch ohne förmliche Festlegung durch Verwaltungsweisung praktiziert, indem Angehörige bestimmter Staaten, die als sicher angesehen werden und deren Anerkennungsquote unter einem bestimmten

Prozentsatz liegt, beschleunigten Asylverfahren zugeordnet werden ( z.B. Schweden; als mit EU Recht unvereinbar deklariert vom EUGH v. 25.7. 2018, C 404/17 A v. Migrationsverket). In einigen Staaten ist eine relativ breite Palette von Herkunftstaaten zu sicheren Herkunftsstaaten deklariert worden (z.B. Niederlande, Vereinigtes Königreich, Frankreich). Ob ein bestimmter Staat als sicherer Herkunftsstaat deklariert wird, hängt maßgeblich von einer Beurteilung des Nutzens einer solchen Deklaration für die beschleunigte Erledigung offensichtlich unbegründeter Asylbegehren ab. Die Nichtaufnahme der im Gesetzentwurf aufgeführten Staaten Tunesien, Algerien, Marokko und Georgien in eine Liste sicherer Herkunftsstaaten erlaubt daher als solche keinen Schluss auf die Sicherheitsbeurteilung dieser Staaten, sondern kann schlicht darauf zurückzuführen sein, dass keine Notwendigkeit gesehen wird, den betreffenden Staat als sicheren Herkunftsstaat einzustufen. Die Kommission hat im Jahre 2015 vorgeschlagen, die Balkanstaaten und die Türkei in eine EU einheitliche Liste sicherer Herkunftsstaaten aufzunehmen (vgl EP Briefing , Legislation Progress, Feb. 2017, Safe countries of origin : Proposed common EU list). Eine kurSORISCHE Analyse der neueren Entwicklungen (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) ergibt eine erhebliche Divergenz. Die großen Aufnahmestaaten Frankreich und Vereinigtes Königreich reagieren auf wechselnde praktische Bedürfnisse durch eine variable Einstufungspraxis. Soweit ersichtlich, sind alle 4 im Gesetzentwurf genannten Staaten in Österreich, Belgien und den Niederlanden in eine Liste sicherer Herkunftstaaten aufgenommen worden, Georgien findet sich in weiteren Katalogen (z.B. Frankreich ) . Vielfach werden aber auch Indien ( z.B. UK, Niederlande, Schweiz, Frankreich) oder neuerdings die Ukraine oder Benin(Osterreich) als sichere Herkunftsstaaten eingestuft.

#### **VI. Weiterentwicklung des Konzepts der sicheren Herkunftsstaaten**

Die EU Kommission hat im Juli 2016 den Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines EU einheitlichen Asylverfahrens vorgelegt(KOM 2016, 416 endg.). Die vorgeschlagene Sichere Herkunftsstaaten Regelung (Art. 47 und 48) orientiert sich weitgehend am bisher geltenden Recht, wobei die in der Richtlinie von 2005 bereits vorgesehene EU einheitliche Liste – neben nationalen Listen - wieder aufgenommen wird . In den weiteren Beratungen im Rat ist die Möglichkeit aufgenommen worden , eine Einstufung als sicher auch im Hinblick auf bestimmte Teile eines Territoriums oder mit Ausnahmen für klar identifizierbare Kategorien von Personen vorzunehmen ( Art..47 Abs.1a Entwurf Council Doc. 14098 v. 15.11. 2017 ). Der Vorschlag geht auf die UK Praxis , Sicherheitsdeklarationen für bestimmte Personenkategorien vorzunehmen (z.B. Männer aus Ghana, Nigeria , Gambia) zurück. Der Vorschlag , eine Differenzierung der Sicherheitseinstufung zuzulassen , trägt m.E. den praktischen Bedürfnissen des Asylverfahrens, das nicht selten durch generalisierte , auf bestimmte Personenkategorien oder Regionen bezogene Behauptungen einer Verfolgung oder Schadenszufügung i.S. des subsidiären Schutzes bezogen ist, Rechnung und könnte ein wesentliches Element sein, das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten in Verbindung mit der Nutzung gesicherter EASO Erkenntnisse effektiver zu machen.

Der Einstufung sicherer Herkunftsstaaten kommt auch bei der derzeit in der Beratung befindlichen , bislang allerdings noch umstrittenen Einführung von beschleunigten Asylverfahren an den Aussengrenzen der EU Bedeutung zu. Nach dem Vorschlag der EU Präsidentschaft zu Art. 41 einer VerfahrensVO kommt die Anwendung eines Grenzverfahrens ( die bereits im geltenden Unionsrecht im Grundsatz vorgesehen ist) dann in Frage, wenn u.a.

„ the applicant has made clearly insufficient, inconsistent or contradictory, clearly false or obviously improbable representations which contradict relevant and available country of

origin information , thus making his or her claim clearly unconvincing as to whether he or she qualifies as a beneficiary of international protection" (Council Doc. 13376/18 v. 19.10.2018).

## **VII. Ausnahmen nach §§ 60a Abs.6 AufentG , 61 Abs. 2 S. 2 AsylG (Entwurf)**

Die vorgeschlagene Neuregelung nimmt vom Erwerbsverbot für geduldete Ausländer, die Staatsangehörige eines sicheren Herkunftsstaates sind, Personen, die bereits eine Beschäftigung ausüben oder einen Ausbildungsvertrag für eine im Jahr 2018 beginnende qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf abgeschlossen haben, aus. Geduldeten soll damit die Weiterbeschäftigung und die Aufnahme weiterer Beschäftigungen ermöglicht werden. Der „Spurwechsel“ bezieht sich damit erstmalig auf Personen, die offensichtlich zu asylfremden Gründen ins Bundesgebiet unerlaubt eingereist sind.

Zwar vermeidet die Regelung durch die Beschränkung auf bereits Beschäftigte oder Ausgebildete, neue Anreize für künftige Asylbewerber, sich des Asylverfahrens zur Umgehung des regulären Einreise-und Aufenthaltsrechts zu bedienen. Die Regelung gilt ferner nur für Personen, deren Erwerbstätigkeit nach Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 verboten ist, nicht für Personen, die zum Zweck der Inanspruchnahme von Sozialleistungen eingereist sind ( ohne praktische Bedeutung) und Personen, bei denen aufenthaltsbeendende Maßnahmen wegen eigenen Verschuldens nicht vollzogen werden können (Nr. 2 ).

Unproblematisch im Hinblick auf die Notwendigkeit einer Unterscheidung zwischen geordneter Zuwanderung und humanitärer Aufnahme von schutzbedürftigen Personen ist es dennoch nicht , wenn Ausländern aus den betreffenden Staaten, deren Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, in Abweichung von dem Grundsatz des Abs. 6 S. 1 Nr. 3 vom Verbot der Ausübung einer Erwerbstätigkeit ausgenommen werden und damit faktisch eine Einwanderung ermöglicht wird. Für Personen, denen bereits mit Zustimmung der Ausländerbehörde eine reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erlaubt wurde, erscheint eine Ausnahme plausibel, auch wenn ein Vertrauenschutz auf einen Daueraufenthalt mit einer (temporären) Beschäftigungserlaubnis oder einer Ausbildung für ausreisepflichtige Geduldete keinesfalls verbunden ist. Problematisch erscheint allerdings der weite Anwendungsbereich der Ausnahmeklausel mit dem nicht weiter qualifizierten Begriff „ Beschäftigung“, der auch geringfügige, faktische oder erlaubnisfreie Beschäftigungen erfasst und damit potentiell nicht einmal die in der Begründung des Entwurfs angesprochene ausländerbehördliche Erlaubnis erfordert. Auch der Abschluss eines Ausbildungsvertrags für eine qualifizierte Berufsausbildung erscheint im Hinblick auf Berichte über die Bestandsdauer von Ausbildungsverträgen und deren Erfolgschancen nicht ganz unproblematisch, wenn nicht ein Vorbehalt zugunsten einer Erwartung des erfolgreichen Abschlusses (durch den ausbildenden Betrieb) eingefügt wird. § 60a Abs. 2 AufenthG postuliert für die Erteilung einer Duldung und deren Erlöschen Voraussetzungen im Hinblick auf die Aufnahme der Ausbildung. Nach der Gesetzeslogik ist der Fortbestand der Duldung auch in den Fällen des neuen Abs. 6 Nr. 3 S. 2 erforderlich.10

Fruthwilen, den 22. 11. 2018

Kay Hailbronner

