



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)168 G neu

UNHCR Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

„Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung Georgiens, der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten“

1. Einleitung

UNHCR dankt dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages für die Einladung zur Anhörung zum o.g. Gesetzentwurf und die eingeräumte Möglichkeit der Stellungnahme.

UNHCR nimmt keine Einstufung von Staaten als sichere Herkunftsstaaten vor. Vor diesem Hintergrund äußert UNHCR sich nicht zu der Frage der Einordnung anhand der Kriterien.

UNHCR spricht sich nicht grundsätzlich gegen das Konzept sicherer Herkunftsstaaten aus, wie es in der EU-Asylverfahrensrichtlinie vorgesehen ist. Allerdings sind aus Sicht von UNHCR die in jener Richtlinie vorgesehenen Kriterien und Garantien unbedingt zu beachten. Das setzt zunächst voraus, dass die Inhalte der Richtlinie vollständig in deutsches Recht umgesetzt sind; die betreffende Norm des Asylgesetzes weist insoweit partiell Defizite auf.

Die Bestimmung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat sollte auf breiter Tatsachenbasis unter Berücksichtigung einschlägiger Berichte erfolgen. Dabei sollten die Tatsachengrundlagen aus öffentlich verfügbaren Quellen nachvollziehbar belegt werden. Daran mangelt es hier.

2. Position von UNHCR zum Konzept der sicheren Herkunftsländer

Das Konzept sicherer Herkunftsstaaten kann aus Sicht von UNHCR für eine Priorisierung oder eine Beschleunigung der Prüfungen in präzise definierten Situationen dienen, ohne die

Verfahrensgarantien zu beschneiden¹. Es bleibt jedoch unerlässlich, jeden Antrag inhaltlich vollständig und im Einklang mit geltenden Verfahrensgarantien zu prüfen. Jeder Antragsteller muss Gelegenheit erhalten, die Sicherheitsvermutung im Hinblick auf die individuellen Umstände des Falles zu widerlegen. Der Antragsteller unterliegt keiner erhöhten Beweislast. Auch in diesen Fällen trifft ihn die Verpflichtung zu Mitwirkung durch das Vorbringen zu allen Tatsachen, die aus seiner Sphäre stammen, während das Bundesamt aufgrund des Amtsermittlungsgrundsatzes bei entsprechendem substantiierten Vortrag gegebenenfalls weiterermitteln und sorgfältig prüfen muss, auch zur Frage der Glaubhaftigkeit. Antragsteller müssen das Recht auf wirksamen Rechtsschutz gegen eine negative Entscheidung haben.

Für die Bestimmung von Staaten als sichere Herkunftsstaaten – unter Einhaltung der materiellen Kriterien für die Sicherheit, wie sie europarechtlich vorgesehen sind – müssen klare und objektive Maßstäbe gelten sowie eine regelmäßige Überprüfung der Sicherheitsvermutung vorgesehen sein. Der Überprüfungsmechanismus muss hinreichend flexibel sein, um sowohl auf langsame, schrittweise als auch auf plötzlich eintretende, grundlegende Veränderungen der Sicherheitslage eines bestimmten Staates reagieren zu können.

3. Anwendbare Kriterien zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten: deutsche Rechtslage genügt nicht den europarechtlichen Vorgaben

Die EU-Verfahrensrichtlinie enthält Vorgaben zur Bestimmung von sicheren Herkunftsstaaten (Artikel 36, 37 sowie Anhang I). Die bestehenden deutschen Bestimmungen in Form des § 29a AsylG iVm Art. 16a GG werden den Richtlinievorgaben zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten zum Teil nicht gerecht.

§ 29a (1) AsylG nimmt im Hinblick auf die Bestimmung der sicheren Herkunftsstaaten Bezug auf die Voraussetzungen des Art. 16a (3) S.1 GG. Anknüpfungspunkt ist damit der Begriff der „politischen Verfolgung“. Dieser Begriff unterscheidet sich jedoch von dem in der Genfer Flüchtlingskonvention sowie Artikel 9 der Qualifikationsrichtlinie verwendeten Begriff der „Verfolgung“, der in § 3a AsylG umgesetzt wurde. Demnach ist als Verfolgung jede „schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte“ oder eine vergleichbare Betroffenheit durch eine „Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen“. Der Verfolgungsbegriff nach Art. 16a GG ist in der Praxis enger interpretiert worden. Zudem sind im Rahmen der Genfer Flüchtlingskonvention und der Qualifikationsrichtlinie (Artikel 6 und 7, umgesetzt in §§ 3c und 3d AsylG) Verfolgungshandlungen durch nicht-staatliche Verfolgungsakteure zu berücksichtigen, was im Rahmen des verfassungsrechtlichen Begriffs der „politischen Verfolgung“ allenfalls eingeschränkt gilt.

¹ Zu Vorschlägen für zügige und faire Verfahren, siehe UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union*, 25. Juli 2018, available at: <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>.

Auch die weiteren in Art. 16a (3) GG normierten Voraussetzungen sind nicht vollständig identisch mit den Richtlinienbestimmungen. Art. 16a (3) GG benutzt zumindest eine andere Formulierung für das Nachweisniveau für die Sicherheitsvermutung („gewährleistet erscheint“ im Gegensatz zu „nachweisen lässt“ in der Richtlinie). Die Prüfung der Rechtsanwendung knüpft in der Richtlinie anders als die Formulierung in Art. 16a Abs. 3 GG an den Maßstab „in einem demokratischen System“ an. Zudem umfasst die Prüfung nach Art. 16a (3) GG dem Wortlaut nach auch nicht die europarechtlich geforderte Prüfung, ob eine „Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten“ ist. Weiterhin erfordert die Richtlinie, dass die fraglichen Gefahren „generell und durchgängig“ nicht zu befürchten sind.

Für eine Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben ist eine Gesetzesänderung erforderlich, um das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten in Deutschland weiterhin anzuwenden. Eine Interpretation der derzeitigen gesetzlichen Vorgaben dürfte angesichts der oben genannten Differenzen zwischen dem Text der in Bezug genommenen Bestimmung des Art. 16a GG und den Bestimmungen der Richtlinie nicht ausreichen. Zwar gilt für die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung grundsätzliche eine Wahlfreiheit hinsichtlich der Form und Mittel. Da das grundgesetzliche Konzept des Asyls jedoch in grundlegenden Punkten von dem des Flüchtlingschutzes nach der Genfer Flüchtlingskonvention und den entsprechenden Bestimmungen des EU Asylrechts abweicht, erscheint unter den Gesichtspunkten der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit eine gesetzliche Anpassung erforderlich.

In diesem Zusammenhang erschien es sinnvoll, die materiellen Voraussetzungen des Anhangs I der EU Asylverfahrensrichtlinie wörtlich in die Regelungen des Asylgesetzes aufzunehmen.

4. Verfahren zur Bestimmung der sicheren Herkunftsländer

Neben den materiellen Kriterien für die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten enthält die Richtlinie zudem Vorgaben im Hinblick auf das anzuwendende Verfahren. Nach Art. 37 (3) Asylverfahrensrichtlinie sollen für die Beurteilung der Frage, ob ein Staat als sicherer Herkunftsstaat bestimmt werden kann, „verschiedene Informationsquellen“ herangezogen werden. Als Beispiele werden unter anderem die Informationen anderer Mitgliedstaaten, von UNHCR, des EASO und des Europarates genannt.

Soweit anhand der Gesetzesbegründung erkennbar, wird dem gegenwärtigen Vorschlag jedoch lediglich jeweils eine Informationsquelle, namentlich der Lagebericht des Auswärtigen Amtes, zu Grunde gelegt. Welche weiteren Erkenntnisquellen für einzelne Informationen herangezogen wurden, ist im Entwurf nicht erkennbar.

Aus Sicht von UNHCR sollte die Einstufung eines Herkunftslandes als sicher auf der Grundlage eines transparenten und nachvollziehbaren Prozesses erfolgen, in dem auch die einer Einstufung zugrunde

gelegten Quellen angegeben werden und diese Quellen öffentlich zugänglich sein.² Der bloße allgemeine Hinweis, dass neben dem Lagebericht des Auswärtigen Amtes zusätzlich die Berichterstattung und die Erkenntnisse lokaler Menschenrechtsgruppen sowie internationaler Organisationen berücksichtigt wurden, genügt diesem Standard nicht. Im Hinblick auf Algerien wird sogar nur auf den Lagebericht und die in diesem Kontext durch das Auswärtige Amt berücksichtigten Informationen von Nichtregierungsorganisationen und internationalen Organisationen verwiesen.

Dabei ist auch darauf hinzuweisen, dass die Inanspruchnahme von UNHCR als Quelle für die der Einstufung zu Grunde gelegten Tatsachen insofern missverständlich ist, als UNHCR zu den betreffenden Ländern keine Einschätzungen zur Situation abgegeben hat.

5. Verfahrensgarantien bei Anwendung des Konzeptes des sicheren Herkunftsstaates

Auch bei Anwendung des Konzeptes des sicheren Herkunftsstaates bleiben die zentralen Verfahrensgarantien erhalten. Insbesondere muss jeder Antrag vollständig und individuell geprüft werden. Auch muss dem Antragsteller die effektive Möglichkeit gegeben werden, die bestehende Sicherheitsvermutung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zu widerlegen, auch im Rahmen einer persönlichen Anhörung. Dies entspricht auch den Regelungen im deutschen Asylverfahrensrecht.

Im Gesetzentwurf wird ausgeführt, die Anwendung des Konzepts führe zu einer „Beweislastumkehr“. In diesem Zusammenhang weist UNHCR nochmals darauf hin, dass eine faire Möglichkeit der Erschütterung der Sicherheitsvermutung sicherlich mit einer gewissen Darlegungslast, jedoch nicht mit einer Umkehr von Beweislast einhergeht. Bei substantiiertem Vorbringen des Schutzsuchenden greift weiterhin der Amtsermittlungsgrundsatz.

Aus Sicht von UNHCR sollten Antragsteller aus sicheren Herkunftsstaaten zudem im Verfahren darüber informiert werden, dass ihr Herkunftsland als sicher angesehen wird und was dies im Hinblick auf ihr Verfahren bedeutet, insbesondere dass sie die Möglichkeit haben, die Vermutung im Einzelfall zu erschüttern.

UNHCR Deutschland

26. November 2018

² UNHCR, Improving Asylum Procedures – Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice (2010), Part I, S. 70 Part 1, <http://www.refworld.org/docid/4bab55752.html>; umfassend zur UNHCR Position und zu den Praktiken in zahlreichen EU Mitgliedstaaten, siehe in derselben Veröffentlichung Part 2, abrufbar unter <http://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html>.