

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**19(4)411 A**



Deutscher**Anwalt**Verein

# Sachverständigen- Stellungnahme

von Rechtsanwältin Gisela Seidler, München  
Vorsitzende des Ausschusses Migrationsrecht des  
Deutschen Anwaltvereins

für die öffentliche Anhörung am 09.12.2019 vor dem  
Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen  
Bundestages zum Antrag der FDP- Bundestagsfrakti-  
on „Geregeltes Verfahren zur Einstufung sicherer Her-  
kunftsstaaten einführen“ (BT- Drucksache 19/8267  
vom 12.03.2019)

## **Deutscher Anwaltverein**

Littenstraße 11, 10179 Berlin  
Tel.: +49 (0)30 726152-0  
Fax: +49 (0)30 726152-190  
E-Mail: [dav@anwaltverein.de](mailto:dav@anwaltverein.de)

## **Büro Brüssel**

Avenue de la Joyeuse Entrée 1  
1040 Brüssel, Belgien  
Tel.: +32 (0)2 28028-12  
Fax: +32 (0)2 28028-13  
E-Mail: [bruessel@eu.anwaltverein.de](mailto:bruessel@eu.anwaltverein.de)  
Registernummer: 87980341522-66

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 63.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

---

Der Antrag der FDP-Fraktion „Geregeltes Verfahren zur Einstufung sicherer Herkunftsstaaten einführen“ ist aus rechtlichen Gründen abzulehnen. Es entspricht weder dem Unionsrecht (Art. 36 und 37 der Asylverfahrensrichtlinie 2013/32 mit Anhang I), noch den nationalen Vorgaben, die sich aus Art. 16 a Abs. 3 S. 1 GG und dessen Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 14.05.1996 – 2 BvR 1507/93, 1508/93 ergeben, die Anerkennungsquote als Kriterium für die Einstufung eines Landes zum sicheren Herkunftsland heranzuziehen.

### **I. Unionsrechtliche Vorgaben:**

Das Konzept des sicheren Herkunftsstaats ist im Unionsrecht in Art. 36 und Art. 37 der Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU verankert. Im Hinblick auf den unionsrechtlichen Schutz gemäß Art. 2 a der Qualifikationsrichtlinie (QRL) 2011/95/EU, d.h. Flüchtlingsanerkennung und subsidiärer Schutz, ist das Unionsrecht gegenüber dem nationalen Recht vorrangig. Nach Art. 36 Abs. 2 der Richtlinie legen die Mitgliedstaaten in den nationalen Rechtsvorschriften die Regeln und Modalitäten für die Anwendung des Konzepts der sicheren Herkunftsstaaten fest. Die Mitgliedsstaaten können nach Art. 37 Abs. 1 Rechts- oder Verwaltungsvorschriften beibehalten oder erlassen, aufgrund derer sie im Einklang mit dem Anhang I zur Verfahrensrichtlinie sichere Herkunftsstaaten bestimmen können.

Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Staat als sicherer Herkunftsstaat bestimmt werden kann, müssen verschiedene Informationsquellen, insbesondere Informationen anderer Mitgliedsstaaten, des EASO, des UNHCR, des EU- Rates und anderer einschlägiger internationaler Organisationen herangezogen werden (Art. 37 Abs. 3). Es wäre somit bereits ein **Verfahrensverstoß** nach Unionsrecht, die Beurteilung nur anhand der Lageberichte des Auswärtigen Amtes vorzunehmen, wie in Absatz 1 des Antrages gefordert wird.

Nach Anhang I zur Richtlinie 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 i.S.d. Art. 9 der QRL 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 ist. 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 Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und/oder dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und/oder dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter, insbesondere Rechte, von denen gemäß Art. 15 II der Europäischen Konvention keine Abweichung zulässig ist;
- c) die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung nach der Genfer Flüchtlingskonvention;
- d) das Bestehen einer Regelung, die einen wirksamen Rechtsbehelf bei der Verletzung dieser Rechte und Freiheiten gewährleistet.

Nach diesen unionsrechtlichen Kriterien kann ein Staat nicht deshalb zum sicheren Herkunftsstaat erklärt werden, weil die Anerkennungsquote aus dem betreffenden Staat unter einem bestimmten Prozentsatz liegt. Die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat erfolgt im Gegenteil nach objektiven Kriterien. Der Herkunftsstaat muss zum einen ein demokratisches System besitzen und es darf dort generell und durchgängig keine politische Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, auf den Art. 9 QRL 2011/95 verweist, noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe drohen. Auch darf generell und durchgängig keine Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sein.

Unter Beachtung der unionsrechtlichen Kriterien scheiden Staaten mit einer niedrigen Anerkennungsquote bereits dann als sicherer Herkunftsstaaten aus, wenn es sich um Staaten handelt, die nicht demokratisch regiert werden. Dies gilt beispielsweise für Nordkorea, Vietnam, Kuba und Weißrussland, jeweils laut Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion vom 21.12.2018, BT-Drs. 19/6682 mit einer Anerkennungsquote von unter 3 %.

Es scheiden ferner alle diejenigen Staaten aus, in denen nicht „generell und durchgängig“ keine politische Verfolgung stattfindet bzw. nicht Schutz vor derartiger (nichtstaatlicher) Verfolgung geboten wird. Somit scheiden weitere Staaten aus, die zwar über ein demokratisches System verfügen, in denen jedoch nicht generell und durchgängig Schutz vor (nichtstaatlicher) Verfolgung geboten wird. So findet in Ländern wie Mali, Gambia, Guinea-Bissau, Burkina Faso und Tschad geschlechtsspezifische Verfolgung in Form der Genitalverstümmelung statt, gegen die kein staatlicher Schutz gewährt wird. Für Frauen und Mädchen besteht somit die Gefahr von geschlechtsspezifischer Verfolgung gemäß Art. 10 Abs. 1 d QRL 2011/959, § 3 b Abs. 1 Ziffer 4 Asylgesetz (AsylG). Auch diese Länder können somit nicht zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt werden, ungeachtet der niedrigen Anerkennungsquote, die sich hier daraus ergibt, dass mehr Männer als Frauen Asyl beantragen.

In Pakistan, einem Herkunftsland mit relativ hohen Antragszahlen, existiert zwar ein demokratisches System, jedoch werden religiöse Minderheiten wie Christen und Ahmadiyya sowie Homosexuelle nichtstaatlich und staatlich verfolgt, ebenso werden Frauen, die gegen religiöse Normen verstoßen, nichtstaatlich verfolgt. Zudem stehen Teile des Landes im Grenzgebiet zu Afghanistan nicht unter staatlicher Kontrolle, sondern werden von Stämmen beherrscht oder von islamistischen Gruppierungen.

Weiter scheiden Länder aus, in denen eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung im Sinne des Art. 3 EMRK und Art. 4 EU-Grundrechtecharta (GRCh) droht. Dabei ist zu beachten, dass nach der Rechtsprechung des BVerwG, des Gerichtshofes der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte eine unmenschliche Behandlung im Sinne des Art. 3 EMRK, Art. 4 GRCh auch dann vorliegen kann, wenn die Lebensbedingungen im Herkunftsland besonders prekär sind, der Betroffene

also seinen existentiellen Lebensunterhalt nicht sichern kann, kein Obdach findet oder keinen Zugang zu einer medizinischen Basisbehandlung erhält. Ein Verstoß gegen Art. 3 ERMK kann bereits dann vorliegen, wenn die betroffene Person sich unabhängig von ihrem Willen und ihren persönlichen Entscheidungen in einer Situation extremer materieller Not befindet, die es ihr nicht erlaubt, ihre elementarsten Bedürfnisse zu befriedigen wie insbesondere, sich zu ernähren, sich zu waschen und eine Unterkunft zu finden und die ihre physische oder psychische Gesundheit beeinträchtigt oder sie in einen Zustand der Verelendung versetzt, der mit der Menschenwürde unvereinbar wäre (BVerwG, U. v. 04.07.2019 – 1 C 45.18; EuGH, U. v. 19.03.2019 – C – 297/17 und C- 163/17, EGMR, Urteile vom 21. Januar 2011 - Nr. 30696/09, M.S.S.; vom 28. Juni 2011 - Nr. 831/07, Sufi und Elmi).

Aus diesem Grund können auch besonders arme Länder nicht zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt werden, wenn insbesondere Familien mit kleinen Kindern bei einer Rückkehr die Verelendung drohen würde. In Deutschland ist das Abschiebungsverbot, welches sich aus Art. 3 ERMK ergibt, als nationales Abschiebungsverbot gem. § 60 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ausgestaltet, während in Ländern wie z.B. Österreich, die kein nationales Abschiebungsverbot kennen, bei Vorliegen der Voraussetzungen subsidiärer Schutz gewährt wird. Von den Ländern mit niedriger Anerkennungsquote scheiden somit auch jene Länder aus, in denen die Lebensbedingungen so schlecht sind, dass – zumindest bestimmte Personengruppen wie Familien, Frauen, Kinder oder ältere Menschen ohne Familienangehörige – in die Gefahr einer derartigen existentiellen Notsituation geraten würden.

Zuletzt scheiden auch solche Länder aus, in denen ein innerstaatlicher bewaffneter Konflikt herrscht, da dann nicht generell und durchgängig davon ausgegangen werden kann, dass keine Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen des innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten ist. Damit scheiden weitere Staaten aus, wie beispielsweise die Ukraine, Kamerun und Mali, da dort regionale bewaffnete Konflikte bestehen und in den betroffenen Regionen willkürliche Gewalt auch gegenüber Zivilpersonen droht.

Hervorzuheben ist, dass ein Land nicht deshalb zu einem sicheren Herkunftsland erklärt werden kann, weil es in diesem Land als sicher angesehene Regionen gibt, in denen kein bewaffneter Konflikt herrscht oder in denen der Verfolger keine Verfolgungsmacht besitzt.

Bei Anwendung des Grundsatzes des internen Schutzes gemäß Art. 8 QRL 2011/95 müssen alle persönlichen Umstände des Antragstellers berücksichtigt werden, da zu prüfen ist, ob von dem Antragsteller „vernünftigerweise erwartet werden kann, dass er sich dort niederlässt“. Dies verbietet eine schematische Anwendung des Grundsatzes des internen Schutzes.

In der tatsächlichen Rechtsanwendung kommt diesem Grundsatz jedoch eine große Bedeutung zu. Die niedrigen Anerkennungsquoten für Asylsuchende aus Herkunftsländern mit einer großen Bevölkerungszahl wie Pakistan, Indien oder Nigeria hängen stark damit zusammen, dass eine inländische Fluchtalternative angenommen wird. Zu sicheren Herkunftsstaaten können die Länder unionsrechtlich dennoch nicht erklärt werden.

## **II. Nationales Recht:**

Im nationalen Recht ergeben sich die Kriterien für die Einstufung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat aus Art. 16 Abs. 3 GG. Durch zustimmungspflichtiges Gesetz können Staaten zu sicheren Herkunftsstaaten bestimmt werden, bei denen aufgrund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Nur nach diesen Kriterien, die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 14.05.1996 – 2 BVR 1507/93, 2 BVR 1508/93 weiter ausgelegt werden, richtet sich die Beurteilung. Der Gesetzgeber hat bei der Beurteilung zwar einen Einschätzungs- und Bewertungsspielraum. Gleichwohl muss die Bewertung anhand der verfassungsrechtlichen Kriterien erfolgen, zu denen die Anerkennungsquote nicht gehört.

Für die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat nach Art. 16 a Abs. 3 GG muss Sicherheit vor politischer Verfolgung landesweit und für alle Personen- und Bevölkerungsgruppen bestehen. Ist eine – wenn auch nur regionale oder auf bestimmte Personengruppen bezogene – politische Verfolgung feststellbar, so ist der Herkunftsstaat nicht sicher.

Hinsichtlich der in Art. 16 a Abs. 3 S. 1 GG geforderten Gewährleistung der Sicherheit auch vor unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung in Anknüpfung an Art. 3 ERMK

bezog sich das Bundesverfassungsgericht entsprechend der damals gültigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu Art. 3 ERMK und des Bundesverwaltungsgerichts nur auf staatliches Handeln. Ebenso ist zu beachten, dass der Begriff der politischen Verfolgung in Art. 16 a GG enger ist als in § 3 AsylG i.V.m.

Art. 9, 10 QRL 2011/95, denn nichtstaatliche Verfolgung wird vom Verfolgungsbegriff des Art. 16 a Abs. 1 GG nicht erfasst.

Die Schutzform des „subsidiären Schutzes“ gab es im Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht. Im Gegenteil wurde ein Asylantrag sogar gem. § 30 Abs. 2 des damals geltenden Asylverfahrensgesetzes als offensichtlich unbegründet abgelehnt, wenn nach den Umständen des Einzelfalles offensichtlich ist, dass sich der Ausländer im Bundesgebiet aufhält, um einer kriegerischen Auseinandersetzung zu entgehen. Diese gesetzlichen Änderungen sind zu berücksichtigen, wenn anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beurteilt werden soll, ob die Voraussetzungen für die Einstufung als sicheres Herkunftsland erfüllt sind.

Leider hat der Gesetzgeber die Formulierungen aus Anhang 1 zu Art. 37 Abs. 1 Verfahrensrichtlinie 2013/32/EU nicht in § 29 a AsylG übernommen; vielmehr verweist diese Vorschrift weiter nur auf Art. 16 a Abs. 3 GG, obwohl die genannten inhaltlichen Unterschiede bestehen.

Es ist jedoch deutlich hervorzuheben, dass das Bundesverfassungsgericht – anders als in dem Antrag der FDP-Fraktion fälschlich behauptet – in seinem Urteil die Anerkennungsquote keineswegs als Kriterium bezeichnet hat, welches zur Prüfung einer Einstufung herangezogen werden kann. Korrekt zitiert heißt es in der Entscheidung:

*„Bei dem abschließenden Urteil kann zur Abrundung und Kontrolle des gefundenen Ergebnisses auch die Quote der Anerkennung von Asylbewerbern aus dem jeweiligen Land die Rolle eines Indizes spielen.“*

Die Anerkennungsquote ist somit allenfalls ein Indiz dafür, dass die Kriterien erfüllt sind – mehr nicht. Sie ist kein Kriterium. Die Quote ist nur zur „Abrundung und Kontrolle des gefundenen Ergebnisses“ bei der **abschließenden** Beurteilung heranzuziehen. Sie kann

somit nicht, wie es mit dem Antrag gefordert wird, als Ausgangspunkt für die weitere Prüfung herangezogen werden.

Es ist deshalb auch nach dem nationalen Recht verfehlt, die Bundesregierung aufzufordern, die Anerkennungsquote der letzten zehn Jahre zur Grundlage einer Vorprüfung zu machen und damit der Anerkennungsquote eine Bedeutung beizumessen, die ihr nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zukommt.

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt daher, dass die Bundesregierung – sicherlich nach eingehender rechtlicher Prüfung – die im Koalitionsvertrag enthaltene politische Absichtserklärung der Einstufung von Ländern mit einer Anerkennungsquote von unter 5 % nicht weiterverfolgt und empfiehlt dem Deutschen Bundestag, den Antrag der FDP-Fraktion abzulehnen.

München, den 02.12.2019

Gisela Seidler  
Rechtsanwältin



