



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)411 B

**Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der FDP auf Einführung eines geregelten
Verfahrens zur Einstufung sicherer Herkunftsstaaten vom 05.12.2019**

BT-Drucksache 19/8267

**Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am
09.12.2019**

Direktorin Ursula Gräfin Praschma
Leiterin der Abteilung 6, Grundlagen des Asylverfahrens, Qualitätssicherung, Informations-
zentrum Asyl und Migration (IZAM), Prozessführung



Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sowie das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge überprüfen in einem fortlaufenden Verfahren und unter Anwendung verschiedener Methoden, ob Staaten die Voraussetzungen zur Einstufung als sicherer Herkunftsstaat erfüllen.

Einleitung

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD sieht vor, dass zum Zwecke der Verfahrensbeschleunigung neben Algerien, Marokko und Tunesien weitere Staaten mit einer regelmäßigen Anerkennungsquote unter fünf Prozent zu sicheren Herkunftsstaaten bestimmt werden. Der Individualanspruch auf Einzelfallprüfung bleibt dabei unberührt. Eine geringe Anerkennungsquote kann als Indiz für die vorzunehmende Prüfung bei einer Einstufung als sicherer Herkunftsstaat dienen, gleichwohl sind weitere – unter anderem rechtliche und verfahrensökonomische – Aspekte zu berücksichtigen. Diese Kriterien können auch bei einem geregelten Verfahren im Sinne des obigen Vorschlags nicht außer Acht gelassen werden.

I. Erheblicher Aufwand für die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat

Artikel 16 a Absatz 3 Grundgesetz

Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Es wird vermutet, dass ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, dass er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.

Diese Prüfung ist höchst aufwändig, zumal Art. 16a Absatz 3 Grundgesetz durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weiter konkretisiert wurde (Urteil vom 14. Mai 1996 (2 BvR 1507/93 und 2 BvR 1508/93)). Wesentliche Prüfungskriterien für die Bestimmung eines sicheren Herkunftsstaates sind danach:

- Die Sicherheit vor politischer Verfolgung muss landesweit und für alle Personen- und Bevölkerungsgruppen bestehen.
- Der Gesetzgeber hat sich anhand von Rechtslage, Rechtsanwendung und allgemeinen politischen Verhältnissen aus einer Vielzahl von einzelnen Faktoren ein Gesamturteil über die für politische Verfolgung bedeutsamen Verhältnisse in dem jeweiligen Staat zu bilden.
Hieraus lässt sich jedoch kein starrer, in jedem Gesetzgebungsverfahren gleichermaßen von Verfassung wegen zu beachtender, etwa enumerativ darstellbarer Katalog von zu prüfenden Umständen ableiten.
- Bei der Beurteilung ist eine Prognose über die weitere Entwicklung in dem Staat innerhalb eines überschaubaren Zeitraums zu treffen.



- Die Anerkennungsquote von Antragstellern aus dem jeweiligen Land kann die Rolle eines Indizes spielen. Dabei ist die Entscheidungspraxis des Bundesamtes wie auch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zu berücksichtigen.
- Ein Vergleich mit den Anerkennungsquoten anderer europäischer Staaten kann hilfreich sein.

Hinzukommt, dass bei der Einstufung als sicherer Herkunftsstaat zugleich das Unionsrecht zu beachten ist.

Auf europäischer Ebene regelt die EU-Richtlinie 2013/32 (sog. Verfahrensrichtlinie) in Artikel 37, dass Mitgliedstaaten sichere Herkunftsstaaten bestimmen können:

Artikel 37

Nationale Bestimmung von Drittstaaten als sichere Herkunftsstaaten

(1) Zum Zwecke der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz können die Mitgliedstaaten Rechts- oder Verwaltungsvorschriften beibehalten oder erlassen, aufgrund deren sie im Einklang mit Anhang I sichere Herkunftsstaaten bestimmen können.

Hierbei sind folgende Kriterien zu beachten (Anhang I zur Richtlinie):

Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten im Sinne des Artikels 37 Absatz 1

Ein Staat gilt 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 Richtlinie 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 Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und/oder dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und/oder dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter, insbesondere der Rechte, von denen gemäß Artikel 15 Absatz 2 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 Verletzung dieser Rechte und Freiheiten gewährleistet.

(DE 29.6.2013 Amtsblatt der Europäischen Union L 180/87).



Bislang gibt es auf europäischer Ebene keine gemeinsame Liste von sicheren Herkunftsstaaten. Darüber hinaus wird das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten derzeit auch nur in einem Teil der Mitgliedstaaten angewendet.

II. Vorteile einer Einstufung als sicherer Herkunftsstaat

Auswirkungen auf die Asylverfahren

Die Einstufung möglichst vieler sicherer Herkunftsstaaten ist zu begrüßen, da sich hieraus zahlreiche Vorteile ergeben.

Ein kohärentes Asylsystem muss aus Gründen der Akzeptanz von Flüchtlingen seinen Missbrauch eindämmen.

Die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat ist ein wirksames Mittel zur Reduzierung von Antragstellungen aus nicht asylrelevanten Motiven. Bereits die diesbezügliche Einstufung der Westbalkanstaaten führte gemeinsam mit weiteren Maßnahmen zu einem erheblichen Rückgang der Antragszahlen, worauf in dem Antrag zu Recht hingewiesen wird.

Darüber hinaus führt die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat auch zu einer Beschleunigung dieser Asylverfahren, da diese Verfahren aufgrund der bundesamtsinternen Bearbeitungsprioritäten vorrangig zu bearbeiten sind und zudem die offensichtliche Unbegründetheit nicht im Einzelfall dargelegt werden muss, sondern auf die Einstufung durch den Gesetzgeber verwiesen werden kann. Die Verkürzung von Rechtsmittelmöglichkeiten führt in der Folge zur Beschleunigung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren und ermöglicht durch die schnelle Vollziehbarkeit der Entscheidung, migrationspolitische Signale zu setzen. Antragstellende aus eingestufteten Staaten können durch individuellen Sachvortrag oder Beweismittel die allgemein geltende Vermutung widerlegen, § 29a Abs. 1 AsylG.

Zusatzvorteile einer Einstufung als sicherer Herkunftsstaat

Neben der obligatorischen Ablehnung der Asylanträge von Antragstellenden aus sicheren Herkunftsstaaten als offensichtlich unbegründet gemäß § 29a Asylgesetz entfalten insbesondere nachfolgend aufgeführte Rechtsfolgen weitere präventive Wirkung:

- Bei einer Einstufung als sicherer Herkunftsstaat ist es möglich, Personen aus den o. g. Staaten in besonderen Aufnahmeeinrichtungen gemäß § 5 Absatz 5 Asylgesetz unterzubringen und gemäß § 30a Asylgesetz ein beschleunigtes Verfahren innerhalb einer Woche durchzuführen.
- Die Wohnpflicht in solchen besonderen Aufnahmeeinrichtungen ist auf den Bezirk begrenzt und würde bei einer Ablehnung als offensichtlich unbegründet auch bis zur Beendigung des Aufenthaltes fort dauern (§ 30a Absatz 3 Asylgesetz). Gleiches gilt gemäß § 47 Absatz 1a Asylgesetz auch für Staatsangehörige aus sicheren Herkunftsstaaten (mit Ausnahme der in Satz 2 benannten Personen), die in regulären Aufnahmeeinrichtungen untergebracht sind.
- Mit vollziehbarer Ausreisepflicht sind gemäß § 1 Abs. 1 Nummer 5 Asylbewerberleistungsgesetz in Verbindung mit § 1a Absatz 2 und 3 Asylbewerberleistungsgesetz auch Einschränkungen beim Leistungsbezug sowie die Beschränkung auf Sachleistungen verbunden.



- Die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat beschränkt gemäß § 61 Absatz 2 Satz 4 Asylgesetz auch den Zugang zum Arbeitsmarkt.
- Falls der Antrag auf Asyl nach dem 31.08.2015 abgelehnt oder zurückgenommen wurde, erhalten sie ein unbefristetes Arbeitsverbot (§ 60a Absatz 6 Nummer 3 Aufenthaltsgesetz). Danach darf einem geduldeten Ausländer aus einem sicheren Herkunftsstaat die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden. Dies gilt u. a. nicht, wenn die Rücknahme des Asylantrages auf Grund einer Beratung nach 24 Absatz 1 des Asylgesetzes beim Bundesamt erfolgte.
Hinweis: Weitere Regelungen erfolgen mit dem Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung, das zum 01. Januar 2020 in Kraft tritt.
- Gemäß § 44 Absatz 4 letzter Satz Aufenthaltsgesetz ist die Teilnahme am Integrationskurs im Rahmen verfügbarer Plätze nicht vorgesehen. Denn bei einem Asylbewerber, der aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a des Asylgesetzes stammt, wird vermutet, dass ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten ist.
- Hinzu kommt, dass das Bundesamt gemäß § 11 Absatz 7 Aufenthaltsgesetz gegen einen Ausländer aus einem sicheren Herkunftsstaat, dessen Asylantrag nach § 29a Absatz 1 des Asylgesetzes als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, ein befristetes Einreise- und Aufenthaltsverbot anordnen kann, das mit Bestandskraft der Entscheidung über den Asylantrag wirksam wird.

III. Exemplarische „Vorprüfung“ durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bei der Einstufung von Staaten als sichere Herkunftsstaaten

Das Bundesamt ist als Kompetenzzentrum für Asyl, Migration und Integration in der Lage, die von der FDP-Fraktion in dem Antrag vorgeschlagene Vorprüfung der Herkunftsstaaten vorzunehmen.

Das Informationszentrum Asyl und Migration (IZAM) stellt als zentrale Fachinformationsstelle des Bundesamtes verlässliche, umfassende und aktuelle Informationen über Herkunfts- und Transitstaaten von Migrantinnen und Migranten, das Weltflüchtlings- und Migrationsgeschehen und dessen Ursachen zusammen. Es wird fachlich begleitet durch ein Expertenforum mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Verwaltung und Gerichtsbarkeit. Darüber hinaus arbeitet das IZAM mit den Partnereinrichtungen in den Asyl- und Migrationsbehörden anderer Staaten und dem Europäischen Asylunterstützungsbüro (EASO) zusammen.

Die Mitarbeitenden des IZAM werten als Grundlage der bundesamtseigenen Bewertung systematisch umfangreiche Informationen zur Lage und zur Verfolgungssituation in den Herkunftsländern aus. Dabei findet auch die Situation vulnerabler Personengruppen besondere Berücksichtigung. Hierfür werden aktuelle Informationen aus unterschiedlichen Quellen ausgewertet, insbesondere Berichte des Auswärtigen Amtes, von EASO, UNHCR, aus anderen Mitgliedstaaten und von Menschenrechtsorganisationen.

Die – nichtöffentlichen – Herkunftsländerleitsätze des Bundesamtes bilden typische Fallkonstellationen bei Antragstellenden aus den jeweiligen Ländern ab und enthalten



allgemeine Vorgaben für die Entscheidungspraxis. Darüber hinaus berücksichtigen die Leitsätze für die als sichere Herkunftsstaaten eingestuften Länder die geltende – aber widerlegbare – Regelvermutung im Sinne von Art. 16a Grundgesetz in Verbindung mit § 29a Asylgesetz.

Im Sinne der im Antrag vorgeschlagenen Verfahrensweise hat das Bundesamt exemplarisch eine Vorprüfung für insgesamt 26 Herkunftsländer durchgeführt. Die Auswahl erfolgte auf Grundlage der in Anlage 2 der Bundestagsdrucksache 19/6682 vom 21.12.2018 aufgeführten Staaten mit geringer Schutzquote.

Nicht berücksichtigt wurden dabei Staaten,

- die bereits als sichere Herkunftsstaaten gemäß 29a Absatz 2 Asylgesetz gelistet sind (Westbalkanstaaten, Ghana und Senegal) bzw. Mitgliedstaaten der Europäischen Union,
- deren Einstufung vom Bundestag bereits beschlossen wurde (die Maghreb-Staaten Algerien, Marokko und Tunesien sowie Georgien),
- die nur niedrige Asylantragszahlen aufweisen, da aus Gründen der Verwaltungsökonomie und im Hinblick auf die idealerweise zu erzielende Präventivwirkung nur Herkunftsländer relevant sein können, die ein gewisses Antragsaufkommen verzeichnen. Außer Betracht blieben daher die Länder Bhutan, Brasilien, Haiti, Indonesien, Kambodscha, Republik Korea, Mosambik und Peru.

Im Ergebnis wurde bei 24 Herkunftsländern bereits im Rahmen der „Vorprüfung“ deutlich, dass die Situation in diesen Ländern nicht vollumfänglich den Maßgaben entspricht, die das geltende nationale und europäische Recht sowie die höchstrichterliche Rechtsprechung in Deutschland für eine Einstufung als sicherer Herkunftsstaat gesetzt haben.

Zusammenfassend ergab die Vorprüfung folgenden Befund:

- Die Menschenrechtssituation ist in einer Vielzahl von Staaten als unzureichend zu bewerten, exemplarisch ist hier die Demokratische Volksrepublik Korea (Nordkorea) zu nennen, in der systematische, weitverbreitete, schwere Menschenrechtsverletzungen stattfinden. Die niedrige Schutzquote ergibt durch die Schutzalternative in der Republik Korea, die bereit ist, Flüchtlinge aus der Demokratischen Volksrepublik Korea aufzunehmen, da es sich um eigene Staatsangehörige handelt.
- Darüber hinaus ist die politische Opposition in Staaten wie Benin, Kamerun, Kasachstan, Kuba oder Weißrussland Repressionen ausgesetzt bzw. herrschen keine demokratischen Verhältnisse, weshalb eine Einstufung als sichere Herkunftsstaaten nicht in Betracht kommt.
- Ethnische oder religiöse Minderheiten werden z. B. in Indien, Pakistan, Nepal oder Vietnam unterdrückt, hinzukommt Folter im Rahmen der Strafverfolgung.
- Die Rechte von Frauen, Kindern oder LGBTTI-Personen werden in vielen Staaten verletzt, so sind Frauen in Staaten wie Liberia, Guinea-Bissau oder Gambia von Genitalverstümmelung betroffen und Angehörige sexueller Minderheiten u. a. in Kolumbien, Gambia oder Togo der Gewalt durch staatliche und nichtstaatliche Akteure ausgesetzt.



- Zudem ist die Situation in Staaten wie Mali, Niger, Tschad oder Togo weiterhin von bewaffneten Konflikten geprägt, weshalb eine Einstufung ausscheidet.

Dass trotz dieser Verhältnisse die Anerkennungsquote in diesen Staaten so niedrig ist, liegt hauptsächlich an zwei Gründen:

- Zum einen gibt es inländische Fluchtalternativen. Hier steht einer Einstufung entgegen, dass die Verfolgungsfreiheit landesweit gegeben sein muss.
- Zum anderen schaffen es besonders verfolgte Personen oft nicht, den Heimatstaat zu verlassen.

Damit verbleiben von den näher betrachteten 26 Herkunftsländern nach der Vorprüfung derzeit nur wenige Herkunftsländer, beispielsweise Armenien, Gambia, Cote d'Ivoire und Mongolei, die für eine vertiefte, weitere Prüfung („Stufe 2“ des vorgeschlagenen Verfahrens) geeignet erscheinen.

Armenien und Mongolei sind zudem bereits von anderen Mitgliedstaaten als sichere Herkunftsstaaten eingestuft worden (Armenien durch Österreich, Bulgarien, Frankreich und Estland; Mongolei durch Österreich, Tschechische Republik, Frankreich, Niederlande, Vereinigtes Königreich und Dänemark).

Unter den untersuchten Herkunftsstaaten gibt es weitere Staaten, die bei einer günstigen, sich stabilisierenden Entwicklung Aussicht auf eine Einstufung als sicher haben. Dabei handelt es sich um Liberia und Ukraine. Indien wird im Hinblick auf die mehrfache Einstufung durch andere EU Mitgliedstaaten nochmals vertieft untersucht werden.

IV. Schlussfolgerungen für ein geordnetes Verfahren

Eine niedrige Schutzquote allein kann nicht die obligatorische Einstufung als sicherer Herkunftsstaat nach sich ziehen, zumal diese nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nur als Indiz – neben weiteren Kriterien – für eine mögliche Einstufung als sicherer Herkunftsstaat zu betrachten ist. Daher kann eine niedrige Schutzquote nur dazu dienen, die für eine Einstufung in Betracht kommenden Staaten weiter zu konkretisieren.

Ein geordnetes Verfahren sollte verwaltungsökonomischen Grundsätzen folgen und dabei etwa keine aufwändigen, regelmäßigen Berichtspflichten nach sich ziehen. Für eine erste Einschätzung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bieten die Herkunftsländerleitsätze des Bundesamtes, die Lageberichte des Auswärtigen Amtes und die Fachexpertise des Informationszentrums Asyl und Migration ausreichend Anhaltspunkte. Für eine regelmäßige Vorprüfung sollten nur die Staaten in Betracht gezogen werden, die ein gewissen Antragsvolumen aufweisen, zumal erst dann die gewünschten Präventiv- und Beschleunigungseffekte für das Asylverfahren zum Tragen kommen.



V. Alternative zum bisherigen Verfahren

Darüber hinaus sollte nicht unerwähnt bleiben, dass die nach Artikel 16a Absatz 3 des Grundgesetzes erforderliche Zustimmung des Bundesrates auch bei Einführung eines geordneten Verfahrens zu Unwägbarkeiten im Hinblick auf die Bestimmung weiterer sicherer Herkunftsstaaten führen kann und damit gegebenenfalls auch die Erreichung der angestrebten Ziele verhindert.

Das Gesetzgebungsverfahren zur Festlegung sicherer Herkunftsländer erlaubt noch Änderungsmöglichkeiten. So könnte die Erstellung einer Liste sicherer Herkunftsstaaten auf der Basis des Unionsrechts nach Art. 37 in Verbindung mit Anhang I zur Verfahrensrichtlinie zu einer Beschleunigung von Gesetzgebungsverfahren führen, zumal insoweit mangels einer Betroffenheit der Bundesländer von einer verwaltungsmäßigen Umsetzung eine Zustimmung des Bundesrats nicht als zwingend erforderlich erscheint. Die Liste solcher Herkunftsstaaten könnte in einer 2. Anlage zu § 29a AsylG eingerichtet werden.

Ergänzend ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass das Unionsrecht den Mitgliedstaaten die konkrete Ausgestaltung des nationalen Verfahrens zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten überlässt. So wird in einigen Mitgliedstaaten die Festlegung sicherer Herkunftsstaaten nicht im Wege eines förmlichen Gesetzgebungsverfahrens, sondern durch ministerielle Entscheidung getroffen.

Falls der Antrag auf internationalen Schutz nicht auf den Flüchtlingsschutz und den subsidiären Schutz begrenzt wird, kann dem entgegengehalten werden, dass sich nicht auf das Asylgrundrecht berufen kann, wer über einen sicheren Drittstaat einreist, was in der Regel der Fall ist. Ist der internationale Schutz als offensichtlich unbegründet abzulehnen, weil der Ausländer aus einem sicheren Herkunftsstaat im Sinne der Verfahrensrichtlinie kommt, hat er kein vorläufiges Bleiberecht bis zum Abschluss des Asylverfahrens.