



UNHCR
United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR Stellungnahme

Zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zum Antrag der FDP-Bundestagsfraktion:

„Geregeltes Verfahren zur Einstufung sicherer Herkunftsstaaten einführen“ (BT-Drs 19/8267)

Für die Einladung zur Anhörung zum Antrag der FDP-Fraktion zum Verfahren zur Einstufung sicherer Herkunftsstaaten bedankt sich UNHCR beim Innenausschuss und seinen Mitgliedern.

UNHCR wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Aufgabe übertragen, für den internationalen Schutz der Flüchtlinge zu sorgen und sich um dauerhafte Lösungen für die Betroffenen zu bemühen. Teil des Mandats von UNHCR ist die Beobachtung und Überwachung der Durchführung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) und des New Yorker Protokolls von 1967. In Artikel 35 GFK und Artikel II des New Yorker Protokolls haben sich die Unterzeichnerstaaten dieser Vertragswerke verpflichtet, mit UNHCR zur Erfüllung dieser Aufgaben zusammenzuarbeiten.

Im vorliegenden Antrag geht es insbesondere um die folgenden Aspekte:

- Die Vorprüfung der Situation von Herkunftsländern, bei denen die Schutzquoten von Antragstellern aus diesen Ländern bereits längerfristig unter 5 % liegen, im Hinblick auf die mögliche Einstufung als sichere Herkunftsländer im Sinne des AsylG;
- Die vollständige Prüfung der Situation anhand der verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Kriterien für die Einstufung als sicheres Herkunftsland; und
- die Vorlage eines Gesetzentwurfs zur entsprechenden gesetzlichen Einstufung der betreffenden Länder als sichere Herkunftsstaaten.

Generelle Zielrichtung des Vorschlages ist es laut dessen Begründung, die Anwendung des Konzepts der sicheren Herkunftsstaaten auszuweiten, um insbesondere Verfahren zu beschleunigen und Behörden zu entlasten.

I. Grundlegende UNHCR-Position zum Konzept der sicheren Herkunftsstaaten

Bei den hier vorgeschlagenen Verfahren geht es um die Einstufung von Ländern als grundsätzlich sicher, die zu einer widerlegbaren Vermutung der fehlenden Verfolgungsgefahr führt.

UNHCR spricht sich nicht grundsätzlich gegen das Konzept der Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten aus, solange seine Verwendung der Priorisierung und/oder Beschleunigung der Prüfungen¹ in präzise eingegrenzten Situationen dient. Es bleibt jedoch unerlässlich, jeden Antrag im Einklang mit geltenden Verfahrensgarantien zu prüfen. Jeder Antragsteller muss angehört werden und Gelegenheit erhalten, die Sicherheitsvermutung im Hinblick auf die individuellen Umstände des Falles zu widerlegen. Dabei darf der Antragsteller keiner erhöhten Beweislast unterliegen und muss das Recht auf wirksamen Rechtsschutz gegen eine negative Entscheidung haben.

Für die Bestimmung von Staaten als sichere Herkunftsstaaten 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.

II. Völkerrechtliche und europarechtliche Vorgaben

Im Flüchtlingsvölkerrecht sind Voraussetzungen für die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten ebenso wie Vorgaben hinsichtlich der Anwendung des Konzepts nicht kodifiziert. Auch das Exekutivkomitee von UNHCR hat sich nur dahingehend geäußert, dass die Anwendung des Konzeptes nicht den Zugang zum Asylverfahren unangemessen verhindern oder zu einer Verletzung des Refoulementverbots führen darf.² Die europarechtlichen Vorgaben der EU-Asylverfahrensrichtlinie³ zur Bestimmung der sicheren Herkunftsstaaten sind in den Artikeln 36 und 37 sowie im Anhang I enthalten. Bei Prüfung, vor welchen Gefahren Sicherheit in dem betreffenden Land bestehen muss, sind sowohl völkerrechtliche Vorgaben aus der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention als auch europarechtliche Vorgaben aus der Qualifikationsrichtlinie⁴ heranzuziehen.

Die bestehenden deutschen Bestimmungen in Form des § 29a AsylG i.V.m. Art. 16a GG werden den Richtlinienvorgaben zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten zum Teil nicht gerecht. Insbesondere verweist § 29a AsylG hinsichtlich der Voraussetzungen für eine Einstufung als sicheres Herkunftsland auf die Bestimmungen des Grundgesetzes. Dem Grundgesetz liegt jedoch ein in einzelnen Aspekten anderer Verfolgungsbegriff zugrunde als der Genfer Flüchtlingskonvention und dem Europarecht. Dieser kann also nicht für die Prüfung der allgemeinen Verfolgungsfreiheit in einem bestimmten Land herangezogen werden.

¹ Zu den Vorschlägen von UNHCR zur Beschleunigung von Asylverfahren siehe UNHCR, Fair and Fast: UNHCR Discussion Paper on Accelerated and Simplified Procedures in the European Union, Mai 2018, <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>.

² Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, Conclusion No. 87 (L) – 1999, (j), <https://www.unhcr.org/publications/legal/53b26db69/thematic-compilation-executive-committee-conclusions-7th-edition.html>.

³ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes, Abl. L 180/60.

⁴ Richtlinie 2011/85/EU des Europäischen Parlamentes 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, Abl. L 337/9.

Ein anderer wichtiger Punkt, in dem Vorgaben des Art. 16a Abs. 3 GG von denen der Asylverfahrensrichtlinie abweichen ist, dass nach dem Grundgesetz zu prüfen ist, ob „auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint“, dass in dem betreffenden Staat „weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet“. Die Richtlinie enthält dagegen, weitere Elemente. Insbesondere bezieht sich die Prüfung auf die Rechtsanwendung „in einem demokratischen System“. Zudem umfasst die Sicherheitsfeststellung, dass „generell und durchgängig“ weder Verfolgung noch die von Artikel 15 b und c der Qualifikationsrichtlinie umfassten Gefahrensituationen zu befürchten sind.

Für eine Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben ist eine Gesetzesänderung unabdingbar, wenn das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten in Deutschland angewandt werden soll. Eine Interpretation der derzeitigen gesetzlichen Vorgaben über ihren Wortlaut hinaus oder gar gegen ihren Wortlaut, reicht aus Sicht von UNHCR nicht aus.

Zudem sollten bei der Einstufung eines Herkunftslandes als sicher für die Zwecke des Asylverfahrens „verschiedene Informationsquellen“ (Art. 37 Abs. 3 Asylverfahrensrichtlinie) herangezogen und diese ausgewogen analysiert und dargestellt werden. Nur so kann transparent und nachvollziehbar dargelegt werden, worauf sich die Einstufung stützt. Dies setzt voraus, dass die betreffenden Quellen öffentlich verfügbar sind, eine Voraussetzung, die Länderberichte des Auswärtigen Amtes beispielsweise nicht erfüllen.

III. Verfahrensgarantien bei Anwendung des Konzeptes des sicheren Herkunftsstaates

Bei der Beurteilung der praktischen Relevanz und des verfahrensbeschleunigenden Effekts ist zudem zu berücksichtigen, dass auch in Anwendung des Konzeptes des sicheren Herkunftsstaates Verfahrensgarantien weiterhin gelten. Insbesondere entbindet das Konzept nicht von einer individuellen Prüfung der Anträge, einschließlich der Durchführung einer persönlichen Anhörung. Dabei und während des gesamten Verfahrens muss effektiv die Möglichkeit gegeben werden, die bestehende Sicherheitsvermutung zu widerlegen. Hierfür müssen Betroffene informiert werden, dass das Herkunftsland als sicher angesehen wird und was dies im Hinblick auf ihr Verfahren bedeutet, insbesondere dass sie die Möglichkeit haben, die Vermutung im Einzelfall durch einen entsprechenden Vortrag zu erschüttern. In diesem Sinne ist auch der effektive Zugang zu einer unabhängigen und individuellen Verfahrens- und Rechtsberatung von zentraler Bedeutung.

Die Anwendung des Konzepts sollte indes nicht zu einer „Beweislastumkehr“ führen. In diesem Zusammenhang weist UNHCR darauf hin, dass eine faire Möglichkeit der Erschütterung der Sicherheitsvermutung mit einer gewissen Darlegungslast einhergeht, die bei einem entsprechenden Vortrag gegebenenfalls durchzuführenden Sachverhaltsermittlungen jedoch weiterhin dem Amtsermittlungsprinzip unterfallen und dem Betroffenen keine Beweislast aufgebürdet werden sollte.

IV. Anwendung auf die vorgeschlagenen Maßnahmen

Eine Weiterverfolgung der vorgeschlagenen Prüfung der Herkunftslandsicherheit und gesetzlichen Qualifizierung weiterer Herkunftsländer als „sichere Herkunftsländer“ im Sinne des Asylgesetzes

würde zunächst eine Anpassung der gesetzlichen Vorgaben an die völkerrechtlichen und europarechtlichen Standards erfordern.

Die aus der Entscheidungspraxis ermittelten Schutzquoten zu einzelnen Ländern gehören nicht zu den Kriterien für die Feststellung der Sicherheit eines Herkunftslandes. Wenn dies – wie vorgeschlagen – als Anlass für eine Überprüfung der eigentlichen Kriterien für die Herkunftslandssicherheit herangezogen werden soll, erschiene es angezeigt, ausschließlich die in der Sache geprüften und entschiedenen Fälle in die statistische Ermittlung einzubeziehen. Entscheidungen, die auf einer Rücknahme oder auf der Feststellung der Zuständigkeit eines anderen Landes für das Asylverfahren nach den Dublin-Kriterien beruhen, haben für die Frage der Herkunftslandsituation keine Aussagekraft.

Bei einer Entscheidung über den vorliegenden Antrag ist potentiell das Ziel der Verfahrensbeschleunigung relevant. Da bei Anwendung des Konzepts die wesentlichen Verfahrensgarantien weiterhin erhalten bleiben müssen und die Sorgfaltspflichten bei der Durchführung der Anhörung nicht abgesenkt werden können, dürfte die Durchführung des Verfahrens bei Anwendung des Konzeptes der sicheren Herkunftsländer gegenüber dem „Normalverfahren“ nicht deutlich weniger aufwändig sein.⁵ Die Verfahrensbeschleunigung entsteht dagegen durch die verkürzten Rechtsmittelfristen, die allerdings auch unabhängig von einer Listung als sicherer Herkunftsstaat durch eine Ablehnung als offensichtlich unbegründet nach § 30 Abs. 1 AsylG möglich sind. Gleichzeitig treten auf Seiten des Gesetzgebers ein regelmäßiger sowie bei aktuellen Neuentwicklungen gegebenenfalls nach einer eventuellen Aussetzung der Sicherheitsvermutung durch Rechtsverordnung der Bundesregierung nach § 29a Abs. 3 AsylG auch ein ad-hoc bestehender Überprüfungsbedarf der Sicherheitslage hinzu.

UNHCR-Vertretung in Deutschland

6. Dezember 2019

⁵ Darauf deuten auch die Angaben der Bundesregierung hin, die in der Begründung zu einem jüngeren Gesetzgebungsverfahren von einer Entlastungswirkung von 10 Minuten pro Einzelfall ausging, BT-Drs 18/1528, S. 20.