



## Wortprotokoll der 76. Sitzung

### **Ausschuss für Inneres und Heimat**

Berlin, den 9. Dezember 2019, 14:00 Uhr  
Konrad-Adenauer-Str. 1  
10557 Berlin  
Paul-Löbe-Haus, Raum E 700

Vorsitz: Jochen Haug, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Antrag der Abgeordneten Linda Teuteberg, Stephan Thomaе, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

### **Geregeltes Verfahren zur Einstufung sicherer Herkunftstaaten einführen**

**BT-Drucksache 19/8267**

**Federführend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat

**Mitberatend:**

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

**Berichterstatter/in:**

Abg. Detlef Seif [CDU/CSU]

Abg. Helge Lindh [SPD]

Abg. Dr. Gottfried Curio [AfD]

Abg. Linda Teuteberg [FDP]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Luise Amtsberg [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



## Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	

### Stellungnahmen der Sachverständigen

Gisela Seidler, Deutscher Anwaltverein e. V., Berlin	19(4) 411 A	30
Ursula Gräfin Praschma, BAMF Nürnberg	19(4) 411 B	38
Prof. Dr. Winfried Kluth, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg	19(4) 411 C	46
Dr. Roland Bank, UNHCR Deutschland, Berlin	19(4) 411 D	57

**Mitglieder des Ausschusses**

	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
CDU/CSU	Brand (Fulda), Michael Müller, Axel Schuster (Weil am Rhein), Armin Seif, Detlef Throm, Alexander	
SPD	Lindh, Helge Vogt, Ute	
AfD	Curio, Dr. Gottfried Haug, Jochen Hess, Martin Storch, Beatrix von	
FDP	Teuteberg, Linda	
DIE LINKE.	Jelpke, Ulla	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Amtsberg, Luise	
fraktionslos		



---

## Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 9. Dezember 2019, 14.00 Uhr  
„Sichere Herkunftsstaaten“

---

Stand: 28. November 2019

**Dr. Roland Bank**

UNHCR Deutschland, Berlin

**Prof. Dr. Winfried Kluth**

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle

**Gerald Knaus**

European Stability Initiative, Berlin

**Ursula Gräfin Praschma**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg

**Gisela Seidler**

Deutscher Anwaltverein e. V., Berlin

**Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. (London)**

Universität Konstanz



### **Einzigiger Tagesordnungspunkt**

Antrag der Abgeordneten Linda Teuteberg, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

### **Geregeltes Verfahren zur Einstufung sicherer Herkunftsstaaten einführen**

#### **BT-Drucksache 19/8267**

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich eröffne die 76. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat. Ich begrüße Sie alle sehr herzlich. Mein Name ist Jochen Haug. Ich bin der stellvertretende Vorsitzende des Ausschusses für Inneres und Heimat und werde die öffentliche Anhörung von Sachverständigen leiten. Ich danke Ihnen, sehr geehrte Sachverständige, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Ausschuss für Inneres und Heimat und der mitberatenden Ausschüsse zu beantworten. Die öffentliche Anhörung dient dazu, die Beratungen zu den in der Tagesordnung ausgewiesenen Vorlagen vorzubereiten. Weiter begrüße ich alle anwesenden Gäste und Zuhörer. Begrüßen darf ich für die Bundesregierung Frau Regierungsdirektorin Rabea Hathaway. Die Sitzung wird im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages und auf der Homepage des Deutschen Bundestages übertragen.

Schriftliche Stellungnahmen hatten wir trotz der Kürze der Zeit erbeten. Für die eingegangenen Stellungnahmen bedanke ich mich bei den Sachverständigen. Sie sind an die Mitglieder des Ausschusses für Inneres und Heimat und der mitberatenden Ausschüsse verteilt worden und werden dem Protokoll über diese Sitzung beigelegt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur öffentlichen Durchführung der Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache umfasst. Von der heutigen Anhörung wird für ein Wortprotokoll eine Abschrift der digitalen Aufzeichnung gefertigt. Das Protokoll wird Ihnen zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben werden Ihnen Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen wird im Übrigen auch ins Internet eingestellt.

Zum zeitlichen Ablauf möchte ich anmerken, dass insgesamt eine Zeit von 14.00 Uhr bis 16.00 Uhr

vorgesehen ist. Einleitend möchte ich jedem Sachverständigen die Gelegenheit geben, in einer Erklärung, die fünf Minuten nicht überschreiten sollte, zum Beratungsgegenstand Stellung zu beziehen. Danach würden wir orientiert an Fraktionsrunden mit der Befragung der Sachverständigen durch die Berichterstatterinnen und Berichterstatter sowie weiterer Abgeordneter beginnen. Ich bitte, dass die Fragesteller diejenigen Sachverständigen ausdrücklich benennen, an die sie die Frage richten wollen. Zu den Frageregeln gilt: In der ersten Fraktionsrunde kann jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen, eine gleiche Frage an zwei Sachverständige oder an zwei Sachverständige jeweils eine unterschiedliche Frage richten.

Für die zweite Fraktionsrunde würde ich situativ entscheiden, nämlich ob es zeitmäßig noch möglich ist, zwei Fragen an einen Sachverständigen oder eine gleiche Frage an zwei Sachverständige zu stellen oder ob das Zeitfenster es nur noch hergibt, eine Frage an einen Sachverständigen zu stellen. Wenn Sie damit einverstanden sind, würden wir so verfahren. Dankeschön.

Entsprechend alphabetischer Reihenfolge darf ich deshalb Herrn Dr. Bank um seine Eingangsstellungnahme bitten.

**SV Dr. Roland Bank** (UNHCR, Berlin): Vielen Dank. Vielen Dank auch für die Einladung, als Sachverständiger hier für UNHCR Stellung nehmen zu können. Die Initiative, die zur Debatte steht, zielt ja auf die Ausweitung der Anwendung des Konzepts sicherer Herkunftsstaaten, indem man sich jetzt über einen längeren Zeitraum die Entscheidungsquoten anguckt und das als Auslöser für eine Prüfung heranzieht. Generell hat UNHCR keine grundsätzlichen Bedenken gegenüber der Anwendung des Konzepts der sicheren Herkunftsländer. Allerdings ist aus unserer Sicht sehr wichtig, dass die fundamentalen Garantien sorgfältig beachtet werden, und zwar sowohl bei der Einstufung als sicheres Herkunftsland, als dann auch beim späteren Asylverfahren. Mit anderen Worten, wenn man das macht, muss man darauf achten, dass man es richtig macht unter Anwendung einer tragfähigen Rechtsgrundlage und unter sorgfältiger Prüfung aller relevanten Aspekte im jeweiligen Asylverfahren. Im Asylverfahren selber enthält das deutsche Verfahrensrecht die meisten wichtigen Garantien, insbesondere ist eine individuelle Anhörung vorgesehen, in der die Möglichkeit zur Entkräftung der



Sicherheitsvermutung gegeben wird. Allerdings muss man sich in dem Kontext auch klarmachen, dass die besondere Situation der Sicherheitsvermutung eine besondere Information und besondere Beratung des oder der Schutzsuchenden vorausgehen sollte. In dem Sinne wäre ein besonderer Aufwand im Hinblick auf Information und unabhängige und individuelle Verfahrensberatung erforderlich.

Bei der Einstufung eines Herkunftslandes als sicher ist es derzeit so, dass § 29a des Asylgesetzes auf die verfassungsrechtliche Rechtslage und die im Grundgesetz normierten Voraussetzungen verweist. Das ist für die Prüfung des Rechts auf Asyl vollkommen unproblematisch, für die Prüfung des völkerrechtlichen Flüchtlingsschutzes oder/und des europarechtlich zu gewährleistenden Flüchtlingsschutzes oder subsidiären Schutzes allerdings aus unserer Sicht unzureichend. Das beginnt schon damit, dass der Anknüpfungspunkt für die Gefährdungssituation, die man ja für die Sicherheitsdiagnose für ein bestimmtes Herkunftsland sich anschauen muss, nach dem Flüchtlingsvölkerrecht natürlich die Gefährdung einer Verfolgung nach dem Genfer Flüchtlingskonvention wäre. Der Verfolgungsbegriff nach der Genfer Flüchtlingskonvention ist aber nicht identisch mit dem nach dem Grundgesetz, Stichwort etwa nichtstaatliche Verfolgung, die nur bei quasi staatlicher Gewalt vom Grundgesetz erfasst wäre, von der GFK aber anerkannt ist, dass das auch für jede Art von nichtstaatlicher Verfolgung relevant sein kann. Die gleiche Überlegung gilt für die Frage der europarechtlichen Voraussetzungen, auch da müsste man natürlich gucken nach einer entsprechenden Verfolgungsgefahr, wie sie in der Qualifikationsrichtlinie definiert ist, und die nicht dem verfassungsrechtlichen Begriff entspricht. Ebenso für die Frage des subsidiären Schutzes, der europarechtlich abgedeckt ist und nicht von den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen vollständig umfasst ist. Weitere Aspekte sind normiert in der Asylverfahrensrichtlinie, die ebenfalls nicht umgesetzt sind im deutschen Recht. Das heißt, wenn man meinen Ausgangssatz ernst nimmt, wenn man das macht, sollte man es richtig machen, dann müsste man zunächst eine Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben ins deutsche Asylrecht, ins Asylgesetz vornehmen, und dann kann man sich weiter darüber Gedanken machen, wie das Konzept günstigsten Falls umzusetzen ist.

Der andere Aspekt, den ich noch ganz kurz erwähnen würde, ist die Anknüpfung an die Entscheidungsquoten als Auslöser. Da es ein Auslöser ist und die eigentliche Prüfung erst danach kommt, ist da aus unserer Sicht nichts gegen zu sagen, nur drängt sich die Überlegung auf, dass man dann, wenn man diese Quoten heranzieht, besser die bereinigten Schutzquoten, das heißt, nur die Fälle heranzieht für die Kalkulation, wo eine Entscheidung in der Sache getroffen wurde vom BAMF und nicht sämtliche Entscheidungen. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu Herrn Prof. Kluth.

**SV Prof. Dr. Winfried Kluth** (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg): Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren, auch ich danke für die freundliche Einladung und die Gelegenheit, hier zum Antrag Stellung zu nehmen. Anknüpfungspunkt ist ja hier ein Versprechen aus dem Koalitionsvertrag und damit verbunden auch die Bitte bei der Prüfung, gibt es weitere Staaten, die als sichere Herkunftsstaaten eingeordnet werden können, mehr Transparenz zu schaffen und auch diesem Versprechen nachzukommen. Und das ist auch ein Aspekt, der jetzt die Frage des Verfahrens und der Art und Weise, wie man mit dieser Rechtsfigur umgeht, betrifft. Herr Bank hat den Rechtsrahmen, der – glaube ich – unbestritten ist, hier deutlich gemacht. Er hat auch deutlich gemacht, dass wir – neben den Vorgaben aus dem Grundgesetz – die unionsrechtlichen Vorgaben zu beachten haben.

Zu ergänzen ist, dass das Unionsrecht derzeit die Verweisung auf sichere Herkunftsstaaten in das Ermessen der Mitgliedstaaten stellt. Es gibt also keine Pflicht, das als ersten Prüfungsschritt zu vollziehen und insofern haben wir auch eine besondere Verpflichtung der Mitgliedstaaten sich mit der Umsetzung dieses Schutzkonzepts zu befassen. Dieses bedeutet ja nicht, dass Schutz verwehrt wird, sondern dass lediglich erhöhte Anforderungen an die Darlegung der individuellen Verfolgung im Verfahren gestellt werden und es geht auch nicht darum, dieses Konzept zu verwässern. Artikel 16a hat dieses Konzept – ebenso wie das Unionsrecht – als eine der wenigen Möglichkeiten ausgewiesen, den Zustrom von Schutzsuchenden zu begrenzen, also eine Lastenbeschränkung vorzunehmen. Die verfahrensbeschleunigende Elemente dienen dabei auch der Lastenbegrenzung. Und daraus ergibt sich



auch eine Erwartungshaltung zumindest in Bezug auf die politische Öffentlichkeit, dass man sich mit dieser Frage sachlich und gründlich beschäftigt. Und ich denke, dass an insoweit auch Defizite zu verzeichnen sind, denn die Art und Weise, wie hier Wissen generiert wird, also wie die einzelnen Lageeinschätzungen vorgenommen werden, wie dieses Wissen dann auch bewertet wird, das ist in großen Teilen der Verfahren sehr intransparent. Wir bekommen hier – sowohl im Parlament als auch in der Wissenschaft und bei den Behörden und Gerichten – Ergebnisse präsentiert, bei denen aber nicht näher nachvollzogen werden kann, was die genauen Informationsquellen sind.

Und der zweite Punkt ist, dass wir es auch jenseits der Einstufung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat mit den Informationen, die hier relevant sind häufig in Bezug auf Einzelfälle zu tun haben, weil es bei Rückführungsentscheidungen und auch in anderen Zusammenhängen immer um die gleichen Aspekte und Bewertungen geht. Und hier erweist sich der Umstand, dass dieses Wissen gewissermaßen im Verborgenen generiert wird, auch als eine der Ursachen dafür, dass wir eine sehr uneinheitliche Rechtsprechungspraxis haben, weil die Gerichte eben selber auf eigene Quellen ihre Entscheidungen stützen und sich nicht anleiten lassen durch die Berichte, die hier zur Verfügung gestellt werden von Regierungsseite. Und deswegen ist es – glaube ich – in der Tat an der Zeit, auch dem Parlament in einer höheren Transparenz die entscheidenden Informationen und Kenntnisse zugänglich zu machen und ist zugleich als Gelegenheit zu nutzen, das System umzustellen. Ich habe in meiner Stellungnahme im Anschluss an meinen Vorschlag für den Deutschen Juristentag 2018 aufgezeigt, wie man eine unabhängige Fachstelle etablieren kann, die sich mit diesem breiten Spektrum an Fragen auf einer fachwissenschaftlichen breiten und transparenten Art und Weise beschäftigt. Ich denke, dass auf einer solchen besseren Erkenntnis- und Entscheidungsgrundlage auch das Ergebnis, dass die Handlungsspielräume im derzeitigen Rechtsrahmen gering sind, weitere oder zahlreiche weitere Staaten als sichere Herkunftsstaaten auszuweisen, besser vermittelbar ist als in einer Situation, wie sie sich heute darstellt, wo mit Hinweis auf Bundesratszustimmungen der Eindruck erweckt wird, es handele sich um rein politische Entscheidungsprozesse, ob man etwas will oder nicht will und nicht um einen Prozess, der auf Informationen und eben

Kriterien basierten Entscheidungen auch beruht. Und vor diesem Hintergrund ist auch der Mehraufwand, der von dem Antrag sicherlich eingefordert wird, gerechtfertigt. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Herrn Knaus.

SV **Gerald Knaus** (European Stability Initiative, Berlin): Vielen herzlichen Dank, Herr Vorsitzender für diese Einladung. Es gibt ja so viel juristischen Sachverstand unter den Experten hier auf diesem Podium, dass ich als Nichtjurist mich auf drei andere Aspekte konzentrieren möchte, zu denen meine Kollegen und ich die letzten zehn Jahre viel geforscht haben. Nämlich die Frage, ob die aufgeladene Debatte über die sicheren Herkunftsstaaten durch die Wirkung, die dann tatsächlich erfolgt, gerechtfertigt ist. Wir haben uns intensiv viele Jahre mit den Balkanländern beschäftigt und ich sah in vielen der Dokumente, die ich hier gelesen habe in der Vorbereitung, dass die Balkanländer als Beispiel herbeigezogen wurden, wie klar es ist, wenn man Länder zu sicheren Herkunftsstaaten ernennt, dann funktioniert das schnell mit dem Rückgang der nicht begründeten Asylanträge. Tatsächlich ist die Zahl der Asylanträge aus den Westbalkanländern von 2009 – damals gab es 10.000 in der ganzen EU – auf 128.000 2015 gestiegen und davon waren damals 86 Prozent in Deutschland. Allerdings war es nicht so, dass die Bezeichnung zu sicheren Herkunftsländern für Mazedonien, Serbien und Bosnien die Zahl der Anträge sofort reduziert hat. Im Gegenteil. In der ersten Jahreshälfte 2015 war die Dauer bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung für Mazedonien – bereits ein sicheres Herkunftsland – immer noch mehr als zehn Monate, für Bosnien waren es über sieben Monate.

Die wirkliche Reduktion erfolgte erst mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz und einer ganzen Reihe von anderen Änderungen inklusive der Balkanregelung, die es Menschen aus dem Westbalkan ermöglicht, legal auch Arbeitsplätze in der EU zu beantragen. Gleichzeitig wurden die Verfahren tatsächlich beschleunigt und die Anzahl der Verfahren ging dramatisch zurück. Das hatte die Schweiz bereits 2013 gemacht und wir und meine Kollegen haben uns oft gewundert, warum es in Deutschland so lange dauerte, bis man erkennt, wie wichtig schnelle Verfahren sind.



Aber schnelle Verfahren sind wichtiger als die Ernennung zum sicheren Herkunftsland, dazu müssen wir nur nach Frankreich blicken. Frankreich hat alle Westbalkanländer als sichere Herkunftsländer, dennoch sind Albaner in Frankreich im 2017 die Topnation bei Asylanträgen gewesen, im letzten Jahr waren sie die zweiten. Warum? Weil, obwohl die Verfahren beschleunigt heißen, in Frankreich Asylverfahren im letzten Jahr – beschleunigte Asylverfahren – neun Monate dauerten. Die Leistungen für eine albanische vierköpfige Familie in Frankreich waren ungefähr 500 Euro im Monat für eine vierköpfige Familie plus 950 Euro, wenn es dem Staat nicht gelingt, eine Wohnung zur Verfügung zu stellen. Also 1.450 Euro für eine vierköpfige Familie, das führt dazu, und ich kenne solche Leute in Albanien und auch im Kosovo, die dann tatsächlich alles verkaufen, um nach Frankreich zu gehen. Wie gesagt, sicherer Herkunftslandstatus hat in dieser Frage nichts geändert.

Worauf es wirklich ankommt und das ist mein dritter Punkt, ist die Fähigkeit, nach einer solchen Entscheidung und tatsächlicher Beschleunigung der Verfahren dann diejenigen, die abgelehnt werden, auch zurückzuschicken. Wir haben in Deutschland die spezielle Frage, mit der ich mich also auch intensiver beschäftige, von Westafrikanern. In Baden-Württemberg etwa 10.000 Gambier. Ähnliche Zahlen von Nigerianern in Bayern. Das Grundproblem da ist, selbst wenn die Entscheidungen sehr, sehr schnell erfolgen würden, und das könnten sie auch, ohne dass wir diese Länder zu sicheren Herkunftsstaaten ernennen, das Problem der Rückführung überhaupt nicht gelöst ist. Drehen wir es um: Würde eines dieser Länder ein sicheres Herkunftsland werden, etwa Gambia oder Nigeria, was ich nicht für wahrscheinlich halte, kommen wir immer noch auf das Problem, dass diese Länder bei Abschiebungen nicht kooperieren. Das ist, wenn wir nicht das Gesamtpaket sehen, also schnelle Verfahren, die tatsächlich auch die Ressourcen haben, um schnelle Entscheidungen zu machen, anders als Frankreich heute, und Abkommen, die tatsächlich dazu führen, dass die, die abgelehnt werden, auch zurückgeführt werden, wenn wir das nicht als Gesamtpaket sehen, dann wird die Debatte nur um den Status als sicheres Herkunftsland in der Praxis sehr wenig ändern.

Noch eine letzte Bemerkung. Ich fand es auch interessant nachzusehen, dass bereits im Jahr 2013 bei

über 90 Prozent der Asylverfahren von Westbalkanländern vom BAMF aus von „offensichtlich un begründet“ ausgegangen wurde. Da waren das noch gar keine sicheren Herkunftsländer, das geht also auch. Also wenn heute – und damit kämen wir zu einer praktischen Lösung – wir eine Einigung hätten mit einem westafrikanischen Land, Gambia, Senegal, Nigeria, das Deutschland zusichert, jeden seiner Staatsbürger, der etwa aus Italien nach einem Stichtag nach Deutschland kommt und keinen Schutz bekommt, sofort zurückzunehmen, um die Migration innerhalb der EU zu reduzieren, den Anreiz wegzunehmen, aus Italien nach Deutschland zu kommen, wenn wir so eine Einigung hätten, dann wäre die Notwendigkeit schnelle Verfahren durchzuführen, dazu bräuchten wir aber nicht den Status des sicheren Herkunftslandes. Was wir bräuchten, wären Einigungen mit den Herkunftsländern, die Bereitschaft zusammenzuarbeiten. Das wirkliche Problem – und mein letzter Punkt – wird damit ohnehin nicht getroffen. Die meisten der Leute, die heute die EU-Außengrenze im Jahr 2019 überschreiten, tun es immer noch in Griechenland, 17.000 Afghanen bis Ende Oktober, 12.000 Syrer, 3.000 Menschen aus dem Kongo, da kommen wir mit dieser Regelung ohnehin nicht weiter. Danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu Frau Gräfin Praschma.

Sve **Ursula Gräfin Praschma** (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Danke, Herr Vorsitzender. Danke auch an die Abgeordneten, dass wir hier als Amt unseren Beitrag leisten dürfen. Die Einstufung möglichst vieler Herkunftsländer ist aus unserer Sicht begrüßenswert, weil wir eben gute Erfahrungen damit gemacht haben. Natürlich müssen die Voraussetzungen vorliegen, aber die Schutzquote von fünf Prozent kann aus unserer Sicht ein Anhaltspunkt dafür sein für eine Prüfung eines solchen Landes. Wir sind der Überzeugung, dass ein kohärentes Asylsystem aus Gründen der Akzeptanz von Flüchtlingen auf jeden Fall versuchen muss, den Missbrauch auch einzudämmen. Und aus unserer Sicht ist die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat ein wirksames Mittel, um das Aufkommen zu reduzieren. Ich stimme aber Herrn Knaus zu, dass die Begleitumstände natürlich ebenso vorhanden sein müssen, dass die Rechtsfolgen auch darauf abgestimmt sein müssen. Und gerade in Deutschland ist es ja gelungen, durch die





Verlängerung der Wohnpflicht, die Einschränkung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und gleichzeitig die Beschränkungen bei der Arbeitsmöglichkeit doch andere Perspektiven bei der Asylsuche wirksam ausschließen können. Und dabei werden ja durch den Artikel 16a GG, ebenso wie durch Artikel 37 der europäischen Verfahrensrichtlinie, durchaus hohe Hürden gesetzt, die auch die Rechte des Betroffenen tatsächlich wahren. Wir halten uns als Kompetenzzentrum für Asyl, Migration und Integration für durchaus in der Lage, eine von der FDP vorgeschlagene Vorprüfung auch zu übernehmen, denn wir haben in unserem Informationszentrum Asyl und Migration in meiner Abteilung alle Voraussetzungen für die Zusammenarbeit mit allen Stellen innerhalb der Union, werden auch kontrolliert von einem Expertenforum, das sich aus hochrangigen Wissenschaftlern, Zivilgesellschaft, Verwaltung und Gerichtsbarkeit zusammensetzt.

Wir haben den Antrag der FDP zum Ausgangspunkt genommen und haben eine exemplarische Vorprüfung vorgenommen von 26 Herkunftsstaaten. Dabei haben wir die Herkunftsstaaten weggelassen, die bereits gelistete Herkunftsstaaten sind und diejenigen Herkunftsstaaten, bei denen der Bundestag bereits eine Einstufung als sicheres Herkunftsland beschlossen hat, und haben auch die Länder weggelassen, wo ein ganz geringes Aufkommen vorliegt, weil sonst der Nutzen einer solchen Einstufung sich überhaupt nicht bemerkbar macht. Und wir sind zu dem Ergebnis gekommen, dass bei der ganz überwiegenden Zahl der geprüften Herkunftsstaaten die Menschenrechtssituation oder andere Rahmenbedingungen tatsächlich nicht erfüllt gewesen sind.

Lassen Sie mich in dem Zusammenhang ein paar prägnante Beispiele bringen. Also, die Menschenrechtssituation ist in Nordkorea, also Demokratische Volksrepublik Korea, tatsächlich in jeglicher Hinsicht unterirdisch und unzureichend. Wir haben hier aber eine ganz geringe Schutzquote, was damit zusammenhängt, dass Südkorea die Betroffenen als eigene Staatsangehörige betrachtet und dass insoweit eine Schutzalternative geboten ist. In anderen Staaten wie Pakistan, Nepal und Vietnam werden ethnische Minderheiten oder religiöse Minderheiten unterdrückt, zum Teil kommt Folter im Rahmen der Strafverfolgung auch noch mit dazu. Dann haben wir auch eine Reihe von Staaten, wo

gerade die Rechte von Frauen, Kindern und Personen, die zu den sexuellen Minoritäten gehören, unterdrückt werden und dazu zählen insbesondere Liberia, Guinea-Bissau und Gambia. Dann haben wir auch bewaffnete Konflikte, die eben die Einstufung als sicheren Herkunftsstaat ausschließen. Das betrifft vor allem Mali, Niger, Tschad und Togo. Also, von daher bleiben unter dem Strich also nur ganz wenige Herkunftsländer übrig, bei denen eine vertiefte weitere Prüfung auf der zweiten Ebene, wie es die FDP vorgeschlagen hat, überhaupt Sinn macht und auf diese Staaten sollten wir uns dann konzentrieren. Die niedrige Schutzquote, die kann – wie das Bundesverfassungsgericht gesagt hat – ein Indiz sein, das allein genügt nicht. Wir müssen hier ein geordnetes Verfahren haben, aber aus meiner Sicht eben aufwendige Berichterstattungen vermeiden. Wir sollten außerdem nur Länder prüfen, wo es auch einen Sinn macht, nämlich bei einem entsprechenden Antragsvolumen.

Ganz zum Schluss möchte ich noch darauf hinweisen, dass wir ja nicht unbedingt bei dem bisherigen Gesetzgebungsverfahren bleiben müssten. Es würde sich ja auch die Gelegenheit ergeben können, dass man nach Artikel 36 und 37 der Verfahrensrichtlinie überlegt, inwieweit man eine unionsrechtlich unterstützte Liste von sicheren Herkunftsstaaten einrichtet. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Frau Seidler.

Sve **Gisela Seidler** (Deutscher Anwaltverein e. V., Berlin): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, liebe Abgeordnete der Parteien. Ich bedanke mich im Namen des Deutschen Anwaltvereins dafür, dass wir hier eine Stellungnahme abgeben dürfen. Ich habe eine schriftliche Stellungnahme schon verfasst, die haben Sie auch bekommen. Frau Gräfin Praschma hat schon ausgeführt, dass die Anerkennungsquote an sich kein Kriterium ist für die Einstufung eines Landes als sicherer Herkunftsstaat, es ist lediglich ein Indiz, welches bei einer abschließenden, abrundenden Prüfung herangezogen werden kann, um das Ergebnis noch einmal zu bestätigen. Außerdem habe ich auch gesehen, dass die Prüfung schon vorgenommen worden ist. Frau Gräfin Praschma hat auch das Ergebnis dargestellt, sie hat meine Nordkorea-Pointe sozusagen auch schon vorweggenommen, weil, gerade bei diesem Land ist es eklatant, dass das kein sicheres Herkunftsland sein kann. Aber auch Vietnam verfolgt nicht nur ethnische



Minderheiten, sondern auch politisch Andersdenkende, das kann also auch nicht sein. Das Gleiche gilt für Kuba, für Pakistan und für die anderen genannten Länder.

Es wurden jetzt noch Länder genannt, die übriggeblieben sind in der Stellungnahme von Frau Gräfin Praschma. Das ist Indien, das sind Armenien, Gambia und die Mongolei. Zu Indien muss man sagen, dass im Jahre 2019 der Kaschmir-Konflikt eskaliert ist. Es gibt schwere Menschenrechtsverletzungen in Kaschmir durch die indische Armee. Die katholische und evangelische Kirche berichten von der Verfolgung von Christen durch Hindunationalisten und auch die Lage der Muslime ist in manchen Gebieten nicht mit den menschenrechtlichen Voraussetzungen vereinbar, die an ein sicheres Herkunftsland gestellt werden. Dazu gibt es auch wenig, in vielen Fällen keine Sicherheit für Frauen und es kommt möglicherweise zu extralegalen Hinrichtungen durch die Polizei. Armenien wurde ursprünglich auch im Gesetzentwurf des Innenministeriums genannt als sicherer Herkunftsstaat, doch dann fand 2018 die sogenannte Samtene Revolution statt, man hat dann wieder dieses Land gestrichen von der vorgeschlagenen Liste. Ich denke, diese Kaukasusländer sind auch grundsätzlich sehr problematisch, weil dort der Einfluss Russlands sehr stark ist. Auch Georgien kann wohl kaum als sicheres Herkunftsland bezeichnet werden. Immerhin ist ein georgischer Asylsuchender hier vermutlich vom russischen Geheimdienst erschossen worden, so dass hier gewisse Sicherheitsbedenken auf jeden Fall auch im Hinblick auf dieses Land bestehen. Armenien ist genannt. Armenien ist sicherlich jetzt eine Demokratie, eine Revolution hat stattgefunden. Die Gesamtschutzquote für Armenien ist aber nicht so klein wie die Anerkennungsquote. In Armenien wird in vielen Fällen ein Abschiebungsverbot nach Artikel 3 EMRK, nach § 60 Abs. 5 zuerkannt, weil die Lebensverhältnisse dort – gerade wenn kranke Personen in der Familie sind – sehr schlecht sind. Und die weitreichende Korruption führt bei vielen Betroffenen dazu, dass sie dort nicht überleben können. Tatsächlich gibt es Länder, ja, Malta hat zum Beispiel Japan, Australien, USA und Kanada auf der Liste, die Frage ist, bringt es das? Niederlande hat Vatikanstaat und Island und Norwegen auf der Liste. Das kann man machen. Aber ich glaube, das ist nicht unbedingt zielführend.

Zum zweiten Punkt, Frau Gräfin Praschma hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, man könne sichere Herkunftsländer auch ohne Zustimmung des Bundesrates bestimmen. Dem möchte ich deutlich widersprechen. Das Unionsrecht stellt es den Mitgliedstaaten zwar frei, ob sie die Einschätzung durch eine Verordnung oder durch ein Gesetz treffen. Aber in Deutschland ist in Artikel 16a Absatz 3 Grundgesetz festgelegt, dass diese Einstufung durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates zu erfolgen hat. Und dies lässt auch keinen Interpretationsspielraum und ist Ergebnis des Asylkompromisses von 1993. Auch durch den Verweis auf Artikel 16a Absatz 2 Satz 1, wonach sich auf den Schutz nach Artikel 16a Grundgesetz nicht berufen kann, wer aus einem Mitgliedstaat der EU einreist, ergibt sich keine Möglichkeit, dies zu umgehen. Zum einen trifft die Einreise über den sicheren Herkunftsstaat zwar auf viele Fälle zu, aber eben nicht auf alle. Es kommen zum Beispiel Menschen aus Georgien, die sind visumsfrei, die können mit dem Flugzeug kommen, die müssen keinen sicheren Herkunftsstaat durchqueren. Es kommen auch viele Menschen mit einem Schengen-Visum, die berühren auch keinen sicheren Drittstaat. Und für all diese Personen gilt das schon mal nicht. Abgesehen davon würde es wohl kaum Sinn machen, sichere Herkunftsstaaten dann nur für bestimmte Personengruppen einzuführen. Ich wüsste nicht, wie das aussehen sollte. Ich bedanke mich.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Und wir kommen nunmehr zu Herrn Prof. Thym.

**SV Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. (London)** (Universität Konstanz): Ich bedanke mich für die Einladung und bitte um Verständnis, dass ich dieses Mal keine schriftliche Stellungnahme einreichen konnte. Ich bin jedoch gut vorbereitet und werde auf drei Punkte eingehen. Erstens, der rechtliche Maßstab. Für die Zwecke der heutigen Anhörung ist zentral, dass die Einstufung eine qualitative Beurteilung voraussetzt, ob Rechtslage, Praxis und auch die politischen Verhältnisse ein Land generell als sicher erscheinen lassen. Es geht insoweit um eine Gesamtbetrachtung, die sich vorrangig auf den Flüchtlingsstatus und den subsidiären Schutz bezieht. Es wäre ein Missverständnis, wenn wir die Urteile des EGMR und des EuGH zu Abschiebungshindernissen bei materieller Armut, die sich explizit nur auf die Lage von Asylbewerbern in der EU beziehen, unbesehen auf Drittstaaten übertragen.



Armut ist nach der etablierten Rechtsprechung kein generelles Abschiebungshindernis und auch kein Asylgrund und hindert daher nicht, ein Land als sicher einzustufen. Hinsichtlich des notwendigen Ausmaßes an Sicherheit geht es sodann um eine landesweite Sicherheit, die prinzipiell alle Bevölkerungsgruppen erfassen muss, ohne dass abschließend geklärt wäre, wann Einzelfälle von Verfolgungsschicksalen – wie etwa der Mord an einem Georgier – in eine systematische Unsicherheit des ganzen Landes umschlagen. Fest steht nur, dass eine hundertprozentige Sicherheit nicht erforderlich ist. Das gilt für das Grundgesetz ebenso wie für die Verfahrensrichtlinie. Und dies liegt auch daran, dass Asylanträge von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten – entgegen einem verbreiteten Missverständnis, vor allem im öffentlichen Diskurs – sehr wohl noch inhaltlich geprüft werden. Die Einstufung ist nämlich eine verfahrensrechtliche Regelung, die nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Grundgesetzes sowie der Verfahrensrichtlinie unter dem Vorbehalt steht, dass die Vermutung eben im Einzelfall widerlegt werden kann, weil doch Verfolgung droht. Die jüngere Praxis bestätigt, dass diese Einzelfallprüfung auch funktioniert. So stieg die Erfolgsquote von Asylanträgen aus den sicheren Herkunftsländern des Westbalkans nach deren Einstufung in relativer und absoluter Hinsicht, verblieb aber dennoch in sehr niedrigem Bereich. Solche Einzelfälle schließen eine generelle Einstufung als sicher nicht aus, führen dann aber dazu, dass im Einzelfall doch ein positiver Asylentscheid gewährt wird.

Die Erfolgsquote der Westbalkanländer führt mich zweitens zum FDP-Vorschlag. Mein Kurzfazit zu diesem lautet, dass die FDP hier eine gangbare Lösung bereitstellt, wie die Regierungsparteien oder auch der ganze Bundestag den Koalitionsvertrag umsetzen könnten, soweit man dessen Wortlaut nämlich so verstünde, dass die große Koalition einen Automatismus etablieren wollte, wäre das in rechtlicher Hinsicht ein untauglicher Versuch gewesen. Aus der Verfahrensrichtlinie und dem Grundgesetz ergibt sich eindeutig, dass die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat eine qualitative Betrachtung aufgrund inhaltlicher Kriterien einfordert und sich eben nicht quasi mathematisch nach quantitativen Statistiken richtet. Allerdings spricht nichts dagegen, die Statistik als einen ersten Aufschlag zu nutzen, um eben zu entscheiden, ob man

in eine qualitative Prüfung einsteigt. Etwas problematischer ist es, wenn die regierungsinterne Vorprüfung sich einzig auf Lageberichte des Auswärtigen Amtes stützen soll, wie es der Antrag im Wortlaut sagt, weil die FDP insoweit wohl verhindern möchte, dass die Vorprüfung zu viele bürokratische Ressourcen beansprucht. Dies dürfte zwar noch rechtmäßig sein, weil zum einen die Lageberichte verschiedene Quellen auswerten und zum anderen die regierungsinterne Vorauswahl eben nur dazu dient, Länder wie Nordkorea auszusondern, um sodann für die verbleibenden Staaten in eine ausführliche Prüfung einzusteigen, die dann auch andere Dokumente von EASU, UNHCR oder auch des Europarats umfassen muss. Dennoch könnte man schon bei der Vorauswahl inklusiver vorgehen, indem man, wie Gräfin Praschma das ausführte, die Herkunftslandpraxis des BAMF einbindet.

Drittens und letztens: Begleitende Maßnahmen. Migrationspolitik ist selten so ausgelegt, dass ein Instrument die Lösung der Probleme bringt und so ist es auch hier. Man kann verschiedene Instrumente kombinieren und dies führt mich zu einer kurzen doppelten Schussbemerkung. Erstens steht es dem Gesetzgeber frei, das Signal der Schließung, das eine jede Einstufung als sicherer Herkunftsstaat aussendet, abzufedern, indem man legale Zugangswege eröffnet und diese legalen Zugangswege werden für sich genommen natürlich nie dazu führen, dass niemand mehr versucht, aus wirtschaftlichen Gründen missbräuchlich über das Asylsystem einzuwandern. Sie können aber dennoch Teil eines Gesamtpakets sein. Und zweitens las ich den Beitrag von Thorsten Frei in der FAZ und muss gestehen, dass meine erste intuitive Reaktion war, dass dieser eine dogmatisch bewundernswerte ausgefeilte Konstruktion präsentiert, die in der Praxis aber kaum funktionieren würde. Dieser erste Eindruck folgte aber viel zu sehr der Beharrungskraft der Gewohnheit. Nachdem ich ihn mit einer gewissen Distanz nochmal durchdachte, lautet mein Fazit heute, dass er nicht nur dogmatisch, sondern auch rechtspraktisch funktionieren könnte, weil er letztlich konsequent der Einsicht folgt, dass das deutsche Asylrecht heute vorrangig dem europäischen Recht folgt. Ob Sie das dann umsetzen wollen, ist naturgemäß eine politische Entscheidung, aber sachverständlich scheint mir der Weg gangbar. Und ein Anlass hierfür könnte sein, wenn man den Vorschlag von UNHCR aufgreift, endlich den defizitären Wortlaut des § 29a Asylgesetz anzupassen,



der eben bisher fälschlicherweise nur auf das Grundgesetz verweist. Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zur ersten Fragerunde, beginnen bei der CDU/CSU-Fraktion mit Herrn Seif.

BE **Detlef Seif** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe eine Frage an Frau Gräfin Praschma und Frau Seidler und knüpfe an, Frau Seidler, an Ihre Aussage, dass Artikel 16a Grundgesetz keinen Gestaltungsspielraum lasse, dahingehend, dass man auf der Grundlage der EU-Richtlinie eine Liste sicherer Herkunftsländer erstellt jenseits vom Grundgesetz. Man könne dadurch nicht die Mitwirkungspflicht des Bundesrats aushebeln. Aber ist das denn dogmatisch richtig? Das ist meine Frage. Artikel 16a bezieht sich doch nur auf den Teilbereich der politischen Verfolgung. Wäre es dann nicht möglich, dass wir als nationaler Gesetzgeber differenzieren zwischen dem Bereich politische Verfolgung und dem Bereich internationaler Schutz (außer politische Verfolgung) und subsidiärer Schutz, dass wir sozusagen zwei Listen erstellen könnten ohne Mitwirkung des Bundesrats für die letzte.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zur AfD-Fraktion und Herrn Dr. Curio.

BE **Dr. Gottfried Curio** (AfD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich würde gerne zwei Fragen an Gräfin Praschma stellen, und zwar im Rahmen der Tatsache, dass sie als Vertreterin des BAMF gewissermaßen die Ebene der Praktiker hier auch vertritt, bei denen entweder die Folgen mangelnder Zahl von Ländern, die als sichere Herkunftsländer eingestuft sind, halt aufschlagen oder die gegebenenfalls auch die Erfahrung haben, wo das angemessen sein könnte. Einmal eine organisatorische Frage, die den Blick weiten möchte über die Maßnahme der Einstufung hinaus, die ja nur eine Teilmaßnahme in einem größeren Prozess ist. Und dann die Frage nach dem Maßstab der Einstufung.

Zum einen, würden Sie zustimmen, dass man hier eigentlich weiter schauen muss? Wir wissen ja, das Gesetz zu den Maghreb-Staaten, das nun da ist, ist aufgrund der grünen Blockade im Bundesrat ja bis heute nicht in Kraft und Asylanträge könnten dann zwar schneller als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden, aber die Wurzel des Übels würde ja insofern nicht angepackt werden, als die tatsächlichen

Abschiebungen – wie wir alle wissen – zahlenmäßig sogar immer weiter zurückgehen. Und vor allem auch die Balkanstaaten, die hier immer als Beispiel herangeführt werden, dort war es ja so, dass die Bereitschaft zur Rückkehr einerseits da war, die Bereitschaft zur Aufnahme andererseits auch da war und dass da ein Personenkreis mit weitgehend geklärt Identität war. Mit anderen Worten, müsste da nicht einerseits begleitend gearbeitet werden mit den Herkunftsstaaten, aber auch umgekehrt, jetzt wurde hier das Argument genannt mehrfach, solange wir das nicht haben, können wir das ja gar nicht verwirklichen, diese Einstufungen und die Rechtsfolgen umsetzen. Würden Sie nicht sagen, das ist eigentlich kein ganz schlüssiges Argument? Denn nur, weil man den zweiten Schritt noch nicht umgesetzt hat, hat das ja nichts damit zu tun, dass die Berechtigung zur Einstufung als sichere Herkunftsländer nach gegebenen Maßstäben dennoch berechtigt sein könnte? Also, das wäre doch eine dennoch zu treffende Maßnahme, soweit sie angemessen ist. Das ist die organisatorische Frage.

Die Frage nach dem Maßstab. Jetzt ist es ja so, dass also mindestens 18 Staaten im Durchschnitt der letzten Jahre sogar die Anerkennungsquote von unter drei Prozent ausweisen, dreizehn weitere dann bis fünf Prozent, etliche auch in den vergangenen zehn Jahren das durchgehend unter fünf Prozent hatten, und der Sinn – gerade das BAMF wird dafür einen Blick haben – dieser Maßnahme ist es ja, Asylverfahren zu beschleunigen, die Behörden zu entlasten, die Kapazitäten für tatsächlich Schutzbedürftige zu erhöhen, ja, auch im Grunde genommen die Akzeptanz des Asylrechts in der Öffentlichkeit gerne. Wenn also nach Ihren eigenen Erfahrungen mit der zugrundeliegenden Fragestellung, nämlich liegen hier gerechtfertigte Anträge vor, die Numerik ausweist, dass das meistens nicht der Fall ist und eine hartes rigides, rein numerisches Vorgehen vermieden wird, dadurch, dass im FDP-Antrag ja Zwischenstufen eingezogen sind, Vorprüfung, vollständige Prüfung. Ist es dann nicht eigentlich im Sinne der Konsistenz Ihrer eigenen Entscheidungen sehr naheliegend, dass – ob jetzt bei fünf oder bei drei Prozent, darüber kann man ja dann doch reden – dass das doch nachhaltiger zur Grundlage einer Einstufung genommen wird, denn Ihre eigenen Einstufungen bekunden ja gerade, dass die Anträge aus den entsprechenden Herkunftsländern überwiegend



gend nicht aussichtsreich sind und ich glaube, jeder Pragmatiker würde – unter Berücksichtigung aller rechtlichen Stellungnahmen – doch dann sagen, ja, dann sollte man vielleicht in der Tat auch das zum Maßstab vereinfachter Prüfungen nehmen. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zur SPD-Fraktion und Herrn Lindh.

BE **Helge Lindh** (SPD): Danke, Herr Vorsitzender. Es ist ja festzustellen, dass sozusagen wenn wir jetzt hier über den Antrag der FDP sprechen, es ja völlig legitim ist, so eine Debatte und einen Diskurs zu eröffnen. Gleichzeitig – neben diesem grundsätzlichen Aspekt – ist natürlich die Tatsache auch zu bedenken, – ich nenne das mal Realitätsprinzip – dass ein entsprechender Beschluss, der am 17.01. im Bundestag gefasst wurde – ich erinnere mich so genau, weil ich vierzehn Minuten viel zu dem Thema damals mit dem Versuch um Nüchternheit gesprochen habe – dass im Bundesrat sozusagen das Verfahren bis auf weiteres liegt und die Wahrscheinlichkeit zumindest, dass wenn man einen umfassenden Mechanismus einführen würde, dies nicht die Zustimmungsbereitschaft der Länder zwingend erhöhen würde, wie auch die Möglichkeit, dass es dann mehr Länder betreffen würde. Ich glaube, das gebietet die Ehrlichkeit, dass wir das so sagen. Was aber dennoch die Debatte ja nicht ausschließt, aber – ich glaube – unter dem Hintergrund dessen, damit wir nicht völlig an der Realität der jetzigen Situation vorbeirennen, ist es wichtig, das anzumerken.

Ich verweise jetzt in meinen Fragen, die ich an Herrn Knaus in der ersten Runde richten möchte, auch jetzt weniger auf Artikel in der FAZ, über die man noch diskutieren müsste – in der Einschätzung sozusagen zur Migration gibt es ja sicher ganz unterschiedliche Bewertungen – sondern beziehe mich eher auf das, was ich auch selbst damals im Parlament gesagt habe mit dem Akzent, dass wir diesem Instrument nicht nur zugestimmt haben, sondern auch in Bezug auf die vier Länder, gleichwohl aber auch in dem Wissen, dass es nicht das maßgebliche Instrument ist und dass, wenn man es anwendet, es in einem Gesamtpaket, einer Gesamtschau betrachtet werden muss, und das uns besonders wichtig erscheint, im Sinne des Pragmatismus des Asylrechts, der eben nicht nur auf die dogmatische und rechtspraktische Ebene, sondern auch auf die Möglichkeiten der Realisierung setzt. Daher

Frage eins jetzt an Herrn Knaus: Was ist aus Ihrer Sicht, aber auch unter besonderer Berücksichtigung der unterschiedlichen Einstufungspraktiken in den anderen europäischen Ländern, die Sie ja so gut kennen, wie auch die Maghreb-Länder und überhaupt diesen gesamten Bereich der Länder, die infrage kommen, was ist aus Ihrer Sicht sinnvoll als Kriterium für eine solche Einstufung und welche unterschiedlichen Praktiken sind in den anderen europäischen Ländern zu beobachten? Das wäre Frage eins.

Und Frage zwei, anschließend an das, was ich eben gesagt habe: Wenn es so ist, wie Sie andeuteten vorhin, dass dieser eine Baustein gar nicht der entscheidende ist, könnten Sie noch etwas ausführlicher skizzieren, was ein solches Gesamtsystem, das Rückführungen einschließt, aber auch legale Wege, Abkommen mit anderen Ländern, was das auszeichnen würde, um erfolgreich aus dieser Starre, die wir gerade in Bezug auf das gemeinsame europäische Asylsystem erleben, herauszukommen? Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zur FDP-Fraktion und Frau Teuteberg.

BE **Linda Teuteberg** (FDP): Vielen Dank. Kollege Lindh, ich finde, wenn etwas dazu beiträgt, z.B. im Raum stehende Missverständnisse, die hier gerade auch von Sachverständigen angesprochen wurden, zum Charakter der Einstufung sicherer Herkunftsstaaten, was das für das Verfahren bedeutet, wenn darüber ein bisschen mehr Klarheit entsteht, dann wäre für die Debatte schon was gewonnen. Das könnte auch für die Frage der Zustimmungsbereitschaft im Bundesrat beitragen. Zumindest, wenn man überhaupt an die Sinnhaftigkeit von politischen Debatten glaubt. Zwei Fragen habe ich, eine an Prof. Kluth dazu: Welche Maßnahmen halten Sie für geeignet, um eine Verbesserung der Gefahren einschätzung, der Lageanalysen herbeizuführen und damit auch die Grundlage für mögliche Einstufungsverfahren zu schaffen? Frau Gräfin Praschma hatte ja aus ihrer Sicht dazu schon Stellung genommen. Und an Herrn Prof. Thym die Frage: Wie würden Sie den Vorgang einer Einstufung als sicherer Herkunftsstaat im Sinne der Asylverfahrensrichtlinie ohne die Zustimmung des Bundesrates einschätzen? Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zur Fraktion DIE LINKE. und Frau Jelpke.



BE **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke. Zunächst möchte ich nur nochmal festhalten, dass die Vorschläge zur regelmäßigen Prüfung sicherer Herkunftsstaaten, ausgehend von niedrigen Schutzquoten, aus unserer Sicht rechtlich, politisch und aus sachlichen Gründen abzulehnen sind. Aber nichts desto trotz, meine Fragen richten sich an Herrn Bank, und zwar hat der UNHCR ja das Thema aufgegriffen und hier ja auch nochmal gesetzgeberischen Handlungsbedarf, etwa bei den Vorgaben des EU-Rechts in Deutschland dargelegt. Vielleicht können Sie hier nochmal ausführlicher darstellen, welche Punkte das genau wären, die Sie hier vorschlagen.

Mein zweiter Punkt, das verbindet sich eigentlich auch mit praktischen Fragen. Also einerseits hat die Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren zur Einstufung von Westbalkanländern ja erklärt, also jetzt in einer Kleinen Anfrage, die Zeitersparnis beim BAMF durch eine Einstufung betrage gerade mal zehn Minuten, also eigentlich nicht der Rede wert und widerspricht meines Erachtens auch Mutmaßungen, die von FDP und anderen immer wieder vorgegeben werden, dass das zur Verfahrensbeschleunigung tatsächlich beiträgt. Hier hätte ich nochmal die Frage an Herrn Bank. Der UNHCR spricht ja ganz bewusst auch davon, dass es keine generelle Beweislastumkehr geben darf. Die Frage stellt sich natürlich: Wie wirkt sich das eigentlich in der Praxis aus, was bedeutet das eigentlich für BAMF-Beschäftigte, denen ja abverlangt wird, eine unvoreingenommene Prüfung vornehmen zu müssen? Und in welchem Zusammenhang sehen Sie hier die unabhängige Asylverfahrensberatung beim BAMF? Also, wie notwendig ist das auch für die betroffenen Anzuhörenden? Wobei ich hier nochmal bemerken möchte, dass das für mich keine unabhängige Verfahrensberatung ist. Wie sehen Sie das, Herr Bank?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Und dann kommen wir zur Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Frau Amtsberg.

BE **Luise Amtsberg** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Es wurde ja mehrfach schon darauf abgehoben. Es ist keine Überraschung, dass wir Grünen die Politik der sicheren Herkunftsstaaten insgesamt als eine sehen, die im Gegensatz steht zum individuellen Asylrecht und das haben wir in der Vergangenheit sehr häufig klargemacht, auch in vielen Fachdebatten im Übrigen, das heißt, viel

Klärung – glaube ich – kann dieser Nachmittag hier heute nicht bringen in der Sache. Abseits davon, der Antrag der FDP ist ja auch einer, der mit Zahlen, die man ja erst einmal verstehen muss, arbeitet. Also warum sind es denn fünf Prozent, die hier angelegt werden und nicht 4,25 Prozent oder sieben oder andere Zahlen? Das erschließt sich mir nicht und wenn ich mich so einer Sache fachlich widme, dann will ich natürlich eine Erklärung dafür bekommen, warum das jetzt sozusagen die Maßgabe sein soll, anhand der wir künftig entscheiden. Aber grundlegend zur Frage, inwieweit es überhaupt zur Verfahrensbeschleunigung beiträgt, da hat Frau Kollegin Jelpke schon etwas gesagt, bei den Maghreb-Staaten kann man z.B. verstärkend noch das Argument hinzufügen, dass da die Zahlen auch zurückgegangen sind, ohne dass wir eine Einstufung vorgenommen haben. Das heißt, auch diese Argumente, wie sich das mit dem Westbalkan verhält, helfen uns hier an dieser Stelle nicht weiter. Deshalb gucke ich gerne auf das, was real schon passiert.

Und Frau Seidler, unsere Sachverständige heute, Sie sind ja bayerische Anwältin, mit der Praxis vertraut, deshalb zwei Fragen an Sie. Es sind ja viele Schutzsuchende gerade in Bayern in Ankerzentren untergebracht und da stellt sich für uns immer wieder auch die Frage: Ist eine gute Rechtsberatung innerhalb dieser Wochenfrist dort überhaupt möglich? Wenn es hier um Rechte von Schutzsuchenden geht, glaube ich, ist das eine relevante Frage. Und viele Schutzsuchende, deren Antrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, finden ja erst gar keinen Anwalt bzw. formuliere ich die Frage eher so: Gibt es überhaupt eine realistische Chance, ohne Rechtsbeistand erfolgreich gegen eine solche Ablehnung dann auch vorzugehen? Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann haben wir die Fragerunde abgeschlossen, kommen zu den Antworten und beginnen bei Herrn Dr. Bank.

SV **Dr. Roland Bank** (UNHCR, Berlin): Herzlichen Dank. Zunächst zu der Frage zum gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Ich hatte schon in meinem Eingangsstatement angedeutet, dass die Frage, wenn man die Sicherheit einschätzen will, muss man ja wissen, wonach man sucht. Das heißt, im Flüchtlingsbereich und Asylbereich sucht man



nach der Frage, welche Verfolgungsgefahren drohen denn. Und hier gibt es Unterschiede zwischen dem Verfolgungsbegriff des Grundgesetzes, der von einer politischen Verfolgung ausgeht, von einer staatlichen Verfolgung oder zumindest quasi staatlichen Verfolgung. Und andererseits dem Verfolgungsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention, wie er auch in der Qualifikationsrichtlinie auf Ebene des Europarechts reflektiert ist, der diese Anforderung an den Verfolgungsakteur nicht stellt, sondern der sagt im Prinzip, jede Person kann Verfolgungsakteur sein. Die Frage, ist das staatlich/nicht staatlich, ist nicht erheblich. Die Unterschiede liegen insbesondere dann im Bereich etwa der Genitalverstümmelung, geschlechtsspezifische Verfolgungssituationen, wo die Begriffe wesentlich voneinander abweichen. Und damit natürlich auch die Möglichkeit oder die Standards dafür, wie stellt man die Sicherheit in dem bestimmten Land fest.

Andere Aspekte, wo die Verfahrensrichtlinie und die Vorgaben des deutschen Rechts voneinander abweichen: Die Verfahrensrichtlinie enthält noch einen zusätzlichen Aspekt in ihrem Text. Den hat Gräfin Praschma auch in ihrer schriftlichen Stellungnahme aufgegriffen und eben auch nochmal kurz angesprochen. Das ist, dass zusätzlich Bezug genommen wird auf ein demokratisches System. Als Kriterium gibt es das nicht im deutschen Recht, man könnte natürlich darüber nachdenken, dass da irgendwie hineinzuinterprieren, aber in dieser Klarheit ist das sicher deutlich im europäischen Recht und bedürfte einer entsprechenden Umsetzung.

Bezugnahme auf andere Gefahrenebenen, die eingangs schon erwähnte Ebene des subsidiären Schutzes, wo die Qualifikationsrichtlinie auch Situationen von innerstaatlichen oder zwischenstaatlichen bewaffneten Konflikten ins Auge nimmt. Ein Aspekt, der ebenfalls reflektiert werden müsste – Gräfin Praschma hat das auch in der praktischen Anwendung schon einmal durchexerziert. Ein wichtiger zusätzlicher Punkt, der ist auch schon angeklungen, aber da gibt es nochmal auch rechtliche Anhaltspunkte dafür, wie wichtig das ist, das ist praktisch die Quellenlage. Das heißt, die Asylverfahrensrichtlinie enthält hierzu Bestimmungen, dass die Einschätzung der Herkunftslandsituation nicht nur auf einem Bericht einer staatlichen Insti-

tution beruhen kann, sondern verschiedenste Quellen, die es hierzu gibt, herangezogen werden müssen und ausgewertet werden müssen.

Warum ist jetzt eine gesetzliche Änderung erforderlich? Ich bin auch sehr erfreut, dass es heute – wie ich mich erinnern kann zumindest – zum ersten Mal so richtig resonniert, dass es da auch ein gesetzgeberisches Problem gibt, was etwas erstaunlich ist, nachdem es die Asylverfahrensrichtlinie schon so lange gibt. Aber – ich denke – aus Gründen der Publizität, Klarheit und Bestimmtheit ist es unbedingt erforderlich, das Ganze auch in einem Gesetz umzusetzen. Das ergibt sich zudem daraus, dass in der jetzigen Rechtslage in Deutschland über diese Verweisungstechnik aus dem Asylverfahrensgesetz auf das Grundgesetz schon eine sehr schwer verständliche Situation entstanden ist, die unbedingt einer Klarstellung und Bestimmtheitsverbesserung durch eine möglichst dicht am Wortlaut der Asylverfahrensrichtlinie orientierten Umsetzung bedürfte.

Geht es da jetzt nur um eine Formalie, die inhaltlich nichts ändert? Da würde ich sagen, das würde inhaltlich sehr deutlich etwas ändern an den Bewertungsmaßstäben. Und wenn man sich sowohl die Gesetzesvorschläge, wie auch ... ich habe hier nochmal in den Bericht, die Unterrichtung der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag zur Überprüfung der Herkunftslandsicherheit in diesem Zweijahresrhythmus, wo es 2017 den ersten Bericht gab und jetzt demnächst wahrscheinlich den zweiten Bericht gibt, anschaut, und zu Albanien steht da beispielsweise drin: „Albanien erfüllt weiterhin die Voraussetzungen zur Einstufung als sicherer Herkunftsstaat. Es gibt weder asylrelevante politische Verfolgung noch systematische Menschenrechtsverletzungen.“ Asylrelevante politische Verfolgung ist kein Begriff, der für den völkerrechtlichen Flüchtlingsschutz oder für den europarechtlichen Flüchtlingsschutz relevant wäre. Das ist der verfassungsrechtliche Begriff. Systematische Menschenrechtsverletzung kommt da auch nicht vor als Maßstab. Weiter wird da noch ausgeführt: „Staatliche Repressionen gegenüber bestimmten Personen und Personengruppen, aus bestimmten Gründen finden nach Kenntnis der Bundesregierung nicht statt.“ Wieder Anknüpfung an staatliche Repression. Das heißt ganz deutlich, obwohl immer wieder mal auf die europäische Asylverfahrensrichtlinie Bezug genommen wird, immer wieder fällt man



aufs nationale Verfassungsrecht zurück. Das heißt, hier ist dringend Klarstellung geboten.

Der zweite Aspekt, der angesprochen wurde, die Frage von Verfahrensökonomie und Verfahrensrechten, die schnelleren Verfahren. Erwähnt wurden in einer der Gesetzesbegründungen mal zehn Minuten Unterschied. Wie genau man jetzt zu den zehn Minuten schnelleres Verfahren gekommen ist, wurde da auch nicht erläutert. Ich meine, wenn man einen Schritt zurück nimmt und überlegt, was wäre denn eigentlich bis zu einer BAMF-Entscheidung überhaupt die Beschleunigungsmöglichkeiten? Jetzt keine Priorisierung, das kann man sowohl mit sicheren Herkunftsländern machen oder auch mit anderen Fällen, aber jetzt in der tatsächlichen Verfahrenersparnis? Es muss eine Anhörung durchgeführt werden, sobald irgendwas vorgetragen wird, muss dem Ganzen nachgegangen werden. Das greift auch letztlich die Frage auf danach, welche Sorgfaltspflichten entstehen denn da? Wenn irgendwas vorgetragen wird, was eine gewisse Substanz, Mindestsubstanz hat, wird das BAMF auch weiter nach Amtsermittlungsgrundsätzen vorgehen müssen und ermitteln müssen. Das heißt, die potentielle Ökonomisierung auf Seiten des BAMF im Vergleich zu einem anderen Verfahren wird eher gering ausfallen.

Die Beweislastumkehr habe ich in Grunde jetzt schon erläutert. Das heißt natürlich für den BAMF-Mitarbeiter eine besondere Sorgfaltspflicht oder besondere, gewissermaßen innere Aufmerksamkeit und Anspannung, weil ja trotzdem erwartet wird, dass unvoreingenommen die Fälle geprüft werden und hier jetzt erstmal eine gegenteilige Aussage im Raum steht. Was nicht heißt, dass man da nicht drüber wegkommen kann, aber das erfordert zumindest einen besonderen Grad an Aufmerksamkeit.

Information und Beratung als wichtige Gründe. Das ist jetzt ein spezielles verfahrensorganisatorisches Instrument mit einer gewissen Folge, dass, wenn man nicht dezidiert jetzt von sich aus was vorbringt, landet man in der Ablehnung, und zwar automatisch. Das heißt, für einen Schutzsuchenden oder eine schutzsuchende Person ist es wichtig, die Verfahrenssituation zu verstehen und zu wissen, ich muss von mir aus jetzt Sachen vortragen, die zeigen, dass in meinem Fall ausnahmsweise das Herkunftsland nicht sicher ist. Und für diese Situa-

tion ist besonders gründliche Information und eingehende unabhängige und individuelle Verfahrensberatung erforderlich aus unserer Sicht. Das haben wir auch vielfach gefordert, auch nicht beschränkt jetzt auf Personen, die besondere Vulnerabilitäten aufweisen, wie es ja auch im Maghreb-bezogenen Gesetzgebungsverfahren enthalten war, sondern im Prinzip für alle Antragsteller. Und wir würden das sehen als Ergänzung zu der Beratung, die vom BAMF vorgenommen wird, durch tatsächlich unabhängige Rechtsberatung. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Prof. Kluth.

SV **Prof. Dr. Winfried Kluth** (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg): Ich gehe nochmal auf die Frage ein, welche Maßnahmen geeignet sind, um bessere Entscheidungsgrundlagen zu schaffen. Und wir haben jetzt ja gehört, die Qualität der Quellenlage ist hier wichtig. Wir haben in vielen Beiträgen gehört, es gibt eine Sorge in Bezug auf Ressourcenverschwendung. Und wenn man das jetzt auch mit dem Argument, man muss eben in Gesamtzusammenhängen nachdenken, dann denke ich, ist es wichtig, diese Anfrage oder diesen Anstoß auch entsprechend einzuordnen. Und wenn man es jetzt so verstehen würde, dass wir bei der Verbesserung der Qualität der Entscheidungsgrundlage immer nur um das Thema sichere Herkunftstaaten kreisen, dann könnte man sicherlich der Meinung sein, das ist eben unnötig. Wobei ich deutlich sagen möchte, im Verhältnis zu manchen Äußerungen hier: Erkenntnisgewinn sollte man nie ablehnen. Sondern zu sagen, das lohnt sich sowieso nicht, das halte ich für eine ganz gefährliche Einstellung und zwar in alle Richtungen. Und deswegen auch meine Überlegung, die ich im letzten Jahr mit sehr vielen Richtern und Verwaltungsmitarbeitern diskutiert habe, bei denen eine große Unzufriedenheit herrscht, was die Qualität der Entscheidungsgrundlagen angeht. Das betrifft die Frage, auf welchen Quellen beruhen solche Berichte. Wir haben eine extreme Beliebigkeit, wer was als Quelle für seine Entscheidungen heranzuführt. In der Diskussion wurde mir gesagt, bei einer Kammer des Verwaltungsgerichts in X-Stadt, wir gucken, was eine andere Kammer macht und dann machen wir das einheitlich. Das ist also ein rechtsstaatlich äußerst bedenklicher Vorgang, der nur dann vielen gefällt, wenn dabei positive Entschei-





dungen in die eine oder andere Richtung herauskommen. Also wir sind meines Erachtens tatsächlich hier, auch was die Qualität der Informationsgewinnung und -verarbeitung angeht, sehr auf Verbesserungen angewiesen. Und das hat auch enorme ökonomische, also verwaltungs-ökonomische Effekte, weil diese ganzen Unterschiede und Unheiten dazu führen, dass jedes Mal ein neuer Aufwand betrieben wird oder wenn er nicht betrieben wird, dass letztendlich blind entschieden wird. Also blind in dem Sinne, dass man das, was man der Entscheidung zugrunde legt, nicht wirklich selber nachgeprüft und nachvollzogen hat. Und die Realitäten sind hier wirklich erschreckend. Ich kenne kaum ein anderes Gebiet des Verwaltungsrechts, wo wir so starke Defizite haben.

Und der zweite Punkt ist jetzt, wie kann man das bündeln? Man bündelt es, indem man das Themenspektrum, das gar nicht so verschieden ist, die Punkte haben Sie ja angesprochen. Wir haben eigentlich ein relativ klares Set an Fragen aus der Perspektive der Genfer Flüchtlingskonvention, des Unionsrechts und des Verfassungsrechts, die regelmäßig und strategisch abgearbeitet und beobachtet werden müssen. Und wenn man das an einer Stelle – also mein Vorschlag ist ja, das beim Bundesverwaltungsgericht anzusiedeln – macht, dann haben wir eine neue Qualität. Wir haben eine enorme Zeitersparnis in vielen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren. Wir haben eine größere Transparenz und wir haben auch für den Bundesgesetzgeber, wenn er Verordnungen erlässt, eine ganz andere Grundlage auch als Diskussionsforum im Parlament. Und vor diesem Hintergrund – denke ich – ist jetzt der Anstoß, der jetzt unter der Überschrift sichere Herkunftsstaaten steht, eigentlich ein Anstoß an dieser Stelle weiterzudenken.

Und was dann dabei rauskommt kann auch etwas ganz anderes sein. Dass wir nämlich aufgrund einer viel strukturierteren und tieferen Sichtweise auch auf europäischer oder deutschen Ebene Möglichkeiten haben, die Konzepte weiterzuentwickeln und auszudifferenzieren. Das Konzept des sicheren Herkunftsstaates ist ja seinerseits ein sehr pauschales Konzept, das man erstmal so entwickelt hat. Und um eben ein differenzierteres Konzept auch im Vergleich der Ebene des internationalen und europäischen Rechts durchzusetzen, brauchen wir auch entsprechende belastungsfähige Anknüpfungspunkte. Und das ist – glaube ich – ein Weg,

den man beschreiten könnte. Was dabei herauskommt, das möchte ich nochmal betonen, weiß heute eigentlich niemand. Das ist eben ein Suchprozess, der eben durchzuführen ist, der einen Aufwand bedeutet, aber ich bin selber überzeugt, dass dieser Aufwand sich dann auch rechnet.

Und der letzte Punkt: Das System ist ja in vielen Punkten in Bewegung. Wir haben jetzt mit dem Geordnete-Rückkehr-Gesetz wieder neue Maßnahmen. Wir werden mit der neuen EU-Kommission neue Impulse bekommen. Der UN-Migrationspakt hat auch klare Rahmenorientierungen gegeben, was die Pflichten auch von anderen Staaten sind, die jetzt in bilateralen oder multilateralen Abkommen auch eingearbeitet werden. Deswegen sollte man auch nicht von vornherein resignieren und sagen, man kann gar nichts verbessern im Bereich der Migration und zwar auch aus einer menschenrechtlichen Perspektive. Deswegen wäre mein Vorschlag, diesen Antrag wirklich auch zu einer in grundlegenden Reformen und Konzentration der Kräfte an dieser Stelle zu nutzen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Knaus.

SV **Gerald Knaus** (European Stability Initiative, Berlin): Also wenn das Ziel ist, irreguläre Anträge jener, die keine Chance auf Anerkennung als Schutzsuchende haben, zu reduzieren, dann ist tatsächlich der europäische Rahmen entscheidend. Die Frage ist, wie man das dann anstellt. Uns ist 2013 eben aufgefallen nach der Visaliberalisierung für die Balkanländer, dass es sehr erstaunlich war, dass die Balkan-Asylantragsteller überwiegend in eine ganz kleine Zahl von Staaten gegangen sind. Die gingen nicht nach Österreich. Die gingen nach Deutschland. Die gingen nicht in die Niederlande. Sie gingen nach Belgien. Sie gingen nicht nach Dänemark. Sie gingen nach Schweden. Also durch Staaten durch und haben dann Anträge in bestimmten Staaten gestellt. Und als wir das dann untersucht haben war relativ klar, woran das lag. Die Antragszahlen sind dort hochgegangen, wo die Verfahren lange gedauert haben und die Leistungen während dieser Zeit großzügig waren. Großzügige Leistungen und schnelle Verfahren haben nicht dazu geführt, dass sich viele Menschen dort beworben haben. Also es geht nicht darum, Leistungen zu kürzen. Es geht darum, Verfahren zu beschleunigen. Das ist dann auch passiert bei den Westbalkanländern und das war dann der entscheidende



Schritt. Dort, wo es nicht passiert ist, hat es auch nichts genützt, dass sie sichere Herkunftsländer sind. Also im Falle Frankreichs noch heute. Das heißt, wir brauchen tatsächlich eine europäische Perspektive, um uns dem Thema zu nähern. Die Frage ist, wo diese Beschleunigung von Verfahren den größten Effekt hat und immer vorausgesetzt, dass die Qualität nicht leidet. Und die Idee einer Fachstelle – auch ich hatte vor Kurzem ein Gespräch mit einem Verwaltungsrichter in Braunschweig – es ist tatsächlich erstaunlich, auch für Nichtjuristen die Vorstellung, dass in Verwaltungsgerichten in Deutschland Leute versuchen sich auf eigene Faust ein Bild zu machen, wie die Situation in bestimmten Staaten ist, wo es selbst für Landesexperten sehr schwierig ist, also das erscheint mir sehr einleuchtend, was Sie vorschlagen.

Aber man könnte hier ein Pilotprojekt machen. Also man könnte das wieder europäisch denken und sagen, wo brauchen wir das jetzt vor allem? Schnelle Verfahren, gute Grundlagen für Entscheidungen. Nehmen wir das zentrale Mittelmeer. Es gibt den Vorschlag von Bundesinnenminister Seehofer, die Idee, im zentralen Mittelmeer Leute, die aus der Seenot gerettet werden, in Europa in schnellen Verfahren mal zu beurteilen, was die Chancen sind für Asyl und dann zu verteilen. Und das Problem ist, die, die keine Chance auf Anerkennung haben, die will niemand nehmen. In diesem Jahr kamen bis jetzt – bis Mitte November – ungefähr 10.000 Menschen über das zentrale Mittelmeer. Das ist eine sehr geringe Zahl. Jetzt wäre der Moment so etwas auszuprobieren. Es kamen 2.600 Tunesier. Das sind ungefähr 200 im Monat. Wenn eine Gruppe von EU-Staaten mit Italien gemeinsam in der Lage wäre, für Tunesier schnelle Entscheidungen in Lampedusa oder Sizilien zu treffen und gleichzeitig zu zeigen, dass das mit Qualität geht, um dann diese Tunesier schnell zurückzubringen, würde nicht nur der Zustrom einbrechen, wir würden auch gleichzeitig zeigen, dass es für alle etwas bringt, wenn diese Entscheidungen dann nicht erst Monate später in Deutschland mühsam getroffen werden. Also diese Debatte der Europäisierung von schnellen Verfahren dort, wo sie wirklich am meisten Effekt haben – die gleiche Frage, aber das jetzt nichts mehr mit sicheren Drittstaaten zu tun – stellt sich auf den griechischen Inseln. Hier einen europäischen Konsens zu finden halte ich derzeit für schwierig. Aber eine Gruppe von Staaten, die ge-

meinsame Interessen haben, schnell und qualitativ zu entscheiden an den Punkten, wo es am meisten bringt, zusammenzubringen, das könnte auch für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft eine Priorität sein. Und ich glaube, dafür gäbe es wahrscheinlich auch im Bundestag eine breite Mehrheit, denn das würde jedem dienen. Es würden weniger Menschen in Boote steigen und weniger Menschen ertrinken. Wir hätten schnellere Verfahren und das BAMF wäre auch entlastet.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Frau Gräfin Praschma.

SVe **Ursula Gräfin Praschma** (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Ich bin gefragt worden wegen des Aufbaus einer zweiten Liste von Herkunftsländern. Also das ist in der Tat etwas, was uns vorschwebt. Wir denken weniger daran, den § 29a zu ändern. Vielleicht gibt es einen § 29b. Das wäre ja auch eine Möglichkeit. Jedenfalls sehen wir es eben so, wie Herr Dr. Bank gesagt hat, dass eben das Unionsrecht heutzutage im Grunde den Artikel 16a Grundgesetz vollkommen einschließt und sehr viel mehr und günstigere Voraussetzungen auch für die Beteiligten bietet als nur der Artikel 16a. Deswegen haben wir auch nur so wenige anerkennende Entscheidungen nach Artikel 16a Grundgesetz und doch sehr viel mehr Entscheidungen nach dem Flüchtlingsschutz, der auf dem Unionsrecht beruht. Das heißt also, jetzt hier ist es so, dass wir im Grunde die Möglichkeit hätten, hier eine sehr viel breitere Basis anzulegen auch bei der Prüfung, die sehr viel mehr Aspekte umfasst, als nur die politische Verfolgung. Deswegen würde die Einstufung als sicheres Land nach dem Artikel 37 noch sehr viel breiter angelegt sein, als das jetzt nur nach dem Artikel 16a Abs. 3 erfolgt. Also wir würden das sehr bevorzugen, weil wir hier Vorteile sehen, vor allem in der Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens. Und man muss sagen, der Artikel 37 der Verfahrensrichtlinie bringt uns keine zwingenden Verfahrensvorschriften. Hier steht, dass eben die Mitgliedsstaaten entweder ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften beibehalten oder neue erlassen können. Es ist so, dass in Italien und ich glaube in Schweden sind es Ministerentscheidungen und ich meine, ich hätte gehört, es gäbe auch Länder, in denen die Behörde selber die Entscheidung über die Einstufung als sicheres Herkunftsland trifft. Also von daher gibt es in Europa die gesamte Bandbreite, wie diese Herkunftsländer



eingestuft werden. Und von daher würde das natürlich durchaus etwas bringen.

Ich möchte jetzt kurz darauf eingehen, mit den drei Prozent, ob die drei Prozent eine Art Untergrenze bilden, wo man immer davon ausgehen könnte, jetzt findet tatsächlich keine Verfolgung statt. Es gehörte zu meinen großen Frustrationen, als ich damals zum Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge gekommen bin vor 33 Jahren, dass ich dachte, jetzt schützen wir die Leute, die aus den Staaten mit undemokratischen Verhältnissen kommen. Und das dauert bis heute an, dass gerade aus Staaten mit massiver Verfolgung es nicht die Leute schaffen, die wirklich verfolgt sind, nach Deutschland zu kommen, sondern es schaffen die, die nicht verfolgt sind. Das ist gerade sozusagen das Wesen der besonders repressiven Systeme, dass es eben die Verfolgten in der Form nicht schaffen. Und deswegen – sage ich mal – ist diese Prozentzahl nur ein Ausgangspunkt für die Prüfung. Und es gibt ja in den Ländern auch immer wieder eine Veränderung, z. B. Mali. Mali stand jetzt jahrelang auf der Liste der Länder, wo wir ganz unter fünf Prozent und zum Teil noch weit darunter waren, weil in Zentral-Mali die inländische Fluchtalternative war. Jetzt werden die Verhältnisse in Zentral-Mali aber immer schlimmer und aktuell liegen wir gar nicht mehr unter fünf Prozent.

Das heißt also, wir haben bei den Herkunftsländern einen ständigen Wechsel in diesen Schutzquoten. Deswegen brauchen wir hier eine gewisse Beständigkeit und Stabilität, eine gewisse Prognose, die muss für eine gewisse Dauer natürlich angelegt sein, aber die fünf Prozent oder drei Prozent oder selbst ein Prozent sagt im Grunde noch gar nichts aus. Das ist für mich nur ein Anlasspunkt zur Prüfung. Und man muss gerade, wenn ein Land auch besonders eingestuft ist, extrem vorsichtig sein, weil gerade der eine, der zur Tür reinkommt, eben davon vielleicht nicht umfasst ist. Und deswegen haben wir ja unsere Leitsätze, wo wir auf die Risikogruppen hinweisen. Auch bei den eingestuften Staaten haben wir in unseren Leitsätzen hingewiesen, wo könnten Konstellationen sein, wo Betreffende einen Grund haben, tatsächlich Asyl in Deutschland zu beantragen. Zum Beispiel Ghana, was über Jahre unstreitig ist. Auch da haben wir Fälle von geschlechtsspezifischer Verfolgung, weibliche Genitalverstümmelung usw. Deswegen haben wir darauf auch hingewiesen in unseren Leitsätzen.

Also diese Einstufung bringt etwas für die Priorisierung, für eine schnelle Entscheidung, aber nicht für die Fälle, wo wirklich Habhaftes tatsächlich vorgebracht wird.

Ansonsten sind wir auch der Meinung, dass natürlich die Abschiebung bei Maghreb mehr sein könnte, aber sie ist schon deutlich mehr geworden als die, bevor das zum ersten Mal diskutiert worden ist, tatsächlich gewesen ist. Also die Zahlen bei der Abschiebung auch im Maghreb sind durchaus angestiegen. Aber ich gebe Ihnen Recht. Auch hier müsste man darüber nachdenken, ob es hier Begleitmaßnahmen gibt, wie wir das damals beim Kosovo und anderen Westbalkanstaaten gemacht haben, wo wir auch legale Zugangswege eröffnet haben, um sozusagen hier ein gewisses Quidproquo zu erzeugen und eine Kooperation auch tatsächlich zu erzielen. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir zu Frau Seidler.

Sve **Gisela Seidler** (Deutscher Anwaltverein e. V., Berlin): Vielen Dank. Zunächst mal zu der Frage, ob es möglich ist, zwei Listen zu erstellen. Das ist für mich jetzt ein neues Thema, weil ich gerade die Stellungnahme von Frau Praschma erst im Zug gelesen habe. Ich glaube, dass das nicht geht. Nach europäischem Recht, nach Unionsrecht ist es tatsächlich möglich, denn es können Verordnungen oder Gesetze sein. Dass es die Behörde selber tut, das ist nicht zulässig. Dies hat der Europäische Gerichtshof schon entschieden. Das war in Schweden die Praxis. Dies ist aber dann für rechtswidrig erklärt worden. Nun kann sich aber jeder Asylsuchende erstmal auf Artikel 16a Grundgesetz berufen. Und in § 26a Abs. 1 Satz 3 Ziffer 2 steht auch drin, wenn Deutschland für das Asylverfahren zuständig ist, dann ist auch die Berufung auf Artikel 16a Grundgesetz immer grundsätzlich möglich. Die Frage ist, wann sollte dann diese Unterscheidungsbeginnen. Also wenn jemand den Antrag stellt – also erstmal den umfassenden Asylantrag – und man stellt fest, es wird keine staatliche Verfolgung geltend gemacht, dann ist man ja in der inhaltlichen Prüfung schon drin. Und wie soll es dann laufen? Dass man sagt, „gut, also das ist jetzt plötzlich jemand, der besonderen Verfahrensregeln unterworfen wird ab dem Zeitpunkt, wo er seine Anhörung hatte“? Oder soll es dann schon vorher begin-



nen? Also das halte ich für erstmal nicht durchdacht und ich glaube nicht, dass das möglich ist, weil hier das Grundgesetz dagegen steht.

Jetzt die Frage, ob es für Menschen aus den sicheren Herkunftsstaaten möglich ist, innerhalb der Wochenfrist diese Beratung zu bekommen. Ich sehe das nicht so. Für die Personen, die aus sicheren Herkunftsstaaten kommen, die in den bayerischen Ankerzentren untergebracht sind, ist es eigentlich gar nicht möglich Rechtsberatung zu bekommen. Die Einschränkungen sind so groß, dass es keinen Zugang zum Recht mehr gibt. Wir machen die Rechtsberatung tatsächlich ehrenamtlich. Wir dürfen aber nicht in diese Ankerzentren hinein, um die Rechtsberatung dort zu machen, so wie das sinnvoll wäre. Wir müssen das im Augenblick auf dem Acker machen, in einem Info-Bus, wohin Anwälte kommen und Schutzsuchende beraten. Wir können dort keine Anträge schreiben, weil wir keine Infrastruktur haben. Der Zugang ist nicht erlaubt. Natürlich ist der Zugang erlaubt, wenn wir ein Mandat schon haben. Dann dürfen wir mit Anmeldung von einer Woche bis drei Tagen vorher in das Ankerzentrum rein. Aber die Leute haben gar keinen Zugang, überhaupt einen Anwalt zu bekommen. Ich glaube, dass die Verfahrensberatung des Bundesamtes von den Schutzsuchenden oder von den Asylantragstellerinnen und Antragsstellern nicht als unabhängig wahrgenommen wird. Ich weiß es natürlich nicht. Ich war nur vor kurzem einmal in Zirndorf gesessen. Da ist die Tür zu diesem Beratungsraum, wo auch der Warteraum ist. Es ist eigentlich niemand rein- und rausgegangen außer dem Berater, der halt mal rausgegangen ist, um sich einen Kaffee zu holen. Ich glaube, das wird nicht als unabhängig wahrgenommen und darauf kommt es an. Wenn man eine Beratung in Anspruch nimmt, soll sie auch vom Betroffenen als unabhängig angesehen werden.

Eine realistische Chance gegen die Ablehnung vorzugehen ist nur sehr eingeschränkt vorhanden. Ich habe vier Tage Beratung gemacht in einem Zelt in Bamberg auf einem Platz in der Nähe vom Ankerzentrum Bamberg. Ich hatte nicht das Gefühl, dass die Personen dort eine realistische Chance haben. Man muss wissen, Bamberg ist eine relativ kleine Stadt. Es gibt eine einzige Anwältin, die dort überhaupt Asylrecht macht. Die betroffenen Personen dürfen auch nicht Bamberg verlassen. Sie müssen

dort sein. Sie bekommen eingeschränkte Leistungen und so sind sie auf die Beratung angewiesen vom Flüchtlingsrat und es gibt noch eine ehrenamtliche Initiative „Freund statt fremd“. Die sind aber keine Juristen. Also es ist leider eine sehr, sehr, sehr schwierige Situation für die Betroffenen. Ich habe dort Menschen getroffen, wo ich sage, unter normalen Verhältnissen hätten die eine Chance. Aber nicht unter diesen Verhältnissen. Ich vertrete Asylsuchende aus den sicheren Herkunftsstaaten Senegal und Ghana. Bei meinem ghanaischen Mandanten war es so, dass dieser so viel Unterstützung hatte – es waren homosexuelle Männer – dass tatsächlich das Verwaltungsgericht Bayreuth ohne Anwalt die aufschiebende Wirkung der Klage angeordnet hat. Aber das war wirklich ein Zufall, weil sein Lebensgefährte die Informationen beigebracht hat und dieser deutsche Mann, sehr, sehr gut geschrieben hat. Aber bei den Senegalesen kann ich sagen, bevor die Senegalesen im Ankerzentrum gewohnt haben, sondern sich in der homosexuellen Szene in München – ob das in der lesbischen Szene oder der Schwulenszene war – sich dort bewegen konnten, dort ihre Kontakte hatten, war die Anerkennungsquote relativ hoch. Jetzt funktioniert es eigentlich gar nicht mehr. Seit die Leute dort im Ankerzentrum Bamberg sind gibt es auch keine Anerkennungen mehr. Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Prof. Thym.

**SV Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. (London)** (Universität Konstanz): Vielen Dank. Ich wurde von Frau Teuteberg zur Möglichkeit gefragt, eine separate EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten innerstaatlich einzuführen und ich hatte in meiner mündlichen Stellungnahme ganz bewusst und untypisch für eine Sachverständigenanhörung meinen eigenen Leseindruck geschildert. Dieser war im ersten Zugriff, als ich von der Idee vor gerade mal zwei Wochen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung las, dass diese zwar dogmatisch bewundernswert schlaue gedacht ist, aber zu konstruiert, um in der Praxis zu funktionieren. Ich hatte genau denselben Eindruck, wie ihn Frau Seidler gerade geschildert hat: Im Zweifelsfall wird das wegen Artikel 16a des Grundgesetzes doch auf ein reguläres Verfahren hinauslaufen. Mit einer gewissen Distanz von einigen Tagen musste ich dieses Urteil aber revidieren und komme heute zu dem Schluss, dass es mit ein-



zelen rechtlichen Unsicherheiten sehr wohl dogmatisch und auch praktisch funktionieren würde. Und zwar aus drei Gründen, die ich gerne kurz schildere.

Erstens wissen wir inzwischen alle, dass das Europarecht die zentrale Leitlinie für die Asylpraxis darstellt und Artikel 16a des Grundgesetzes für die meisten Fälle irrelevant ist. Das gilt für das BAMF genauso wie für die Gerichte und für die Rechtspolitik. Wenn wir uns die Situation für sichere Drittstaaten ansehen, werden wir dort heute schon eine gespaltene, abgestufte Rechtslage finden. Wir haben zum einen Artikel 16a Abs. 2 Grundgesetz und die daran anknüpfende deutsche sichere Drittstaatsliste, die von vielen so interpretiert wurde, dass man deswegen an den deutschen Grenzen zurückweisen könne. Aber diese deutsche Liste wird überlagert durch eine separate und inhaltlich anders lautende EU-Drittstaatsregelung, nämlich die Dublin-Verordnung, die dazu führt, dass die Rechtsfolgen, die das Grundgesetz für sichere Drittstaaten im Sinne des Grundgesetzes anordnet, wegen eines Anwendungsvorgangs des Unionsrechts nicht greifen. Die Situation bei sicheren Herkunftsländern ist anders, aber dort könnte man aus Sicht des Europarechts ähnlich verfahren. Man könnte eine andere Liste für die Zwecke des Europarechts anordnen als das innerstaatlich für das Grundgesetz der Fall ist. Und der Anlass dafür, das hatte ich mündlich bereits gesagt, könnte sein, wenn man den Vorschlag von Herrn Bank von UNHCR aufgreift, endlich den Wortlaut des § 29a anzupassen.

Zweitens war mein ursprünglicher Eindruck, dass dadurch eine Verfahrensspaltung bewirkt würde weil man zwar einerseits schnelle Asylverfahren für die EU-Liste sicherer Herkunftstaaten hätte, aber parallel dazu reguläre deutsche Asylverfahren. Allerdings lautet mein zwischenzeitliches Fazit, dass das nicht sein muss. Diese Annahme kann man das auf zwei unterschiedlichen Wegen rechtsdogmatisch begründen. Eine erste Option bestünde daran, dass man darauf verweist, dass aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts und eines EuGH-Urteils zur Rolle nationaler asylrechtlicher Regelungen letztere nur dann angewandt werden dürfen, wenn sie nicht mit dem Europarecht verwechselt werden können. Soweit eine solche Verwechslungsgefahr besteht, muss im Zweifelsfall das nationale Recht unangewendet bleiben. Eben dies

hat das Bundesverwaltungsgericht für eine entsprechende Konstellation entschieden. Das wäre eine erste mögliche Begründung, wie man eine Rechtswegspaltung rechtsdogmatisch verhindern kann. Alternativ und praktisch gangbarer erscheint mir ein zweiter Weg, indem seitens des BAMF und im Zweifelsfall auch der Gerichte den Asylantrag für die Zwecke der EU-Liste und für die Zwecke der deutschen Liste separat prüft, dann aber zu unterschiedlichen Ergebnissen kommt. Für die EU-Liste ist der Antrag als offensichtlich unbegründet abzulehnen, soweit der betroffene Staat auf der Liste sicherer Herkunftsländer steht. Parallel könnte man für die Zwecke des deutschen Asylantrags, also Artikel 16a Grundgesetz, könnte man entweder den Antrag wegen der Einreise über einen sicheren Drittstaat, nämlich andere EU-Mitgliedsstaaten, für unzulässig erklären. Oder man den Antrag mit Blick auf die EU-Liste als anderweitig offensichtlich unbegründet im Sinn des Grundgesetzes einstufen und hierbei dieselben Rechtsfolgen anordnen, die Artikel 16a Abs. 4 des Grundgesetzes für die deutsche sichere Herkunftslandliste nach nationalem Recht vorsieht. Man machte sich insoweit zu nutzen, dass die Rechtsfolgen, die für die sichere Herkunftslandliste des Grundgesetzes gelten nach Artikel 16a Abs. 4 des Grundgesetzes auch auf andere Fälle der offensichtlichen Unbegründetheit angeordnet werden dürfen. Ich merke, wenn ich das schildere, dass diese Gedanken in der Kürze der Zeit sehr komplex war. Aber so ist das Ergebnis meines Nachdenkens.

Auf dieser Grundlage drittens zur Frage der Bundesratszustimmung. Wir sind uns wahrscheinlich einig, dass die meisten Konstellationen des Asylgesetzes zuerst einmal keiner Zustimmungspflicht unterfallen. Der Grund, warum das für die Liste sicherer Herkunftsländer nach § 29a Asylgesetz anders ist, ist die konstitutive Anordnung in Artikel 16a Abs. 3 Grundgesetz, die nach Wortlaut und Systematik zuerst einmal nur für die deutsche Liste gilt. Wenn man jetzt argumentieren wollte, aus dem Grundgesetz folgte, dass auch eine separate EU-Liste der Bundesratszustimmung bedürfte, müsste man das Grundgesetz erweiternd auslegen und auf diesem Wege eine separate Liste zusätzlich der Bundesratszustimmung unterstellen. Das mag man argumentieren. Es ist allerdings alles andere als zwingend. Es sprechen zugleich sehr gute Gründe dafür, dass man eine separate Liste ohne Zustimmung des Bundesrats anordnen könnte. Was



schließlich die Option anbelangt, die Gräfin Praschma angesprochen hatte – ohne dafür zu plädieren –, dass eine Liste nach Europarecht auch im Wege der Rechtsverordnung festgelegt werden könnte, stünde wohl das deutsche Verfassungsrecht entgegen, denn hier würde dann wahrscheinlich einmal die Wesentlichkeitstheorie greifen, wonach die zentralen Entscheidungen der Bundestag selber entscheiden muss.

Mein Fazit zum Verfahren lautet also: im Zweifelsfall ohne Bundesrat. Hierfür liegen die besseren Argumente vor, allerdings wäre es im Wege der Rechtsverordnung des BMI wahrscheinlich nicht machbar. De lege lata, also mit Blick auf die Zukunft, ergeben sich für eine europäische Liste nochmal ganz andere Regelungsoptionen, weil nach dem aktuellen Verhandlungsstand für die reformierte Verfahrensrichtlinie nämlich vorgesehen ist, dass Kraft europäischen Rechts für sichere Herkunftsländer gruppenbezogene oder geografische Ausnahmen erlaubt werden. Das heißt, man könnte, wenn die reformierte Verfahrensrichtlinie kommt, für eine separate deutsche Liste nach Europarecht dasjenige tun, was das BAMF innerstaatlich in seinen Leitsätzen bereits heute macht: ein Land für sicher erklären, aber für bestimmte Gruppen, etwa Schwule, Lesben und Journalisten, eine Ausnahme vorzusehen. Das könnte im rechtspolitischen Diskurs eine Verständigung vielleicht erleichtern, setzt aber voraus, dass die Asylverfahrensrichtlinie angenommen wird.

Noch ganz kurz – wenn ich darf – zur Frage, was das alles bringt und ob durch eine solche Reform der Gesetzgeber überhaupt die Zwecke erreicht, die er erreichen will. Diese sind ja mindestens zweifach. Zum einen will er eine gewisse Abschreckungswirkung entfalten in Bezug auf die Personen, die schon hier sind, damit sie leichter ausreisen, auch freiwillig. Zweitens will der Gesetzgeber erreichen, dass weniger Leute kommen. Ich bewundere Gerald Knaus wirklich dafür, dass er komplexe Zusammenhänge medienwirksam auf den Punkt bringt. Aber ich glaube, wir müssen aufpassen, dass wir es uns nicht zu einfach machen. Es gibt verschiedene migrationssoziologische Studien, warum Menschen sich für eine Migration entscheiden und welches Zielland sie wählen. Der gemeinsame Nenner dieser Studien ist, dass alles sehr, sehr komplex ist. Also wir sollten aufpassen,

nicht einzelne Zusammenhänge vorschnell als irrelevant oder relevant zu bezeichnen. So einfach ist es nicht, zumal sich die Situation je nach Herkunftsland unterscheiden kann. Aufgrund der Studien, die mir bekannt sind, sagen gerade ethnografische Analysen mit Asylbewerbern, dass sie oftmals aufgrund einer sehr vagen Informationsgrundlage kommen. Das heißt, sie wissen sehr wenig und kennen auch keine Details des Asylrechts. Aber gerade weil die Informationsgrundlage so dürftig ist, können symbolisch sichtbare Maßnahmen sehr wohl eine gewisse Lenkungsfunction haben. Das gilt für die Entscheidung, in welches Land man geht ebenso wie für die Frage, ob man sich überhaupt auf den Weg macht. Erst recht gilt dies für das gesetzgeberische Ziel, schnelle Asylverfahren durchzuführen. Wenn man dies will, ist nach dem deutschen und europäischen Asylrecht die Einstufung als sicherer Herkunfts- oder Drittstaat ein entscheidender Schlüssel, mit dem man die Rechtsfolge schnelle Verfahren auslöst. Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir zur zweiten Fragerunde und beginnen bei der CDU/CSU-Fraktion mit Herrn Seif.

BE **Detlef Seif** (CDU/CSU): Also meine Fraktion hat zwei Fragen. Ich stelle eine an Herrn Kluth und der Kollege Schuster an Gräfin Praschma. Herr Kluth, Ihr Vorschlag ist sehr reizvoll und er ist auch überzeugend, aber haben Sie mal drüber nachgedacht, das ist eine Operation am offenen Herzen. Sie wollen die Strukturen grundlegend verändern. Zwar keine judikativen, legislativen und auch Verwaltungskompetenzen auf diese Fachstelle übertragen, aber letztlich wäre natürlich schon ein erheblicher personeller Aufwuchs beim Bundesverwaltungsgericht erforderlich, wenn eine entsprechende Fachstelle eingerichtet würde. Ich sehe dann auch Mängel im Bereich der Informationsbeschaffung. Die Bundesregierung hat über das Auswärtiges Amt und die Außenvertretung Möglichkeiten, die das Bundesverwaltungsgericht nicht unmittelbar hat. Was spricht also dagegen, einen derartigen Gedanken Fachstelle weiter zu verfolgen, aber im Geschäftsbereich der Bundesregierung anzusiedeln. Und da fällt mir wieder das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ein, nämlich auch bereits die Stelle, die dort existiert, die Daten zusammenträgt, allerdings teilweise Informationen geheim hält, nicht veröffentlicht. Man müsste das standardisieren. Man müsste das für alle zugänglich machen



und als Servicestelle versehen. Es wird sicherlich auch einen bestimmten Aufwuchs an der Stelle erforderlich machen. Also, was spräche gegen einen Vorschlag hier das BAMF als entsprechende Zentralstelle zu berücksichtigen?

Abg. **Armin Schuster** (CDU/CSU): Und darf ich noch ergänzen? Herr Prof. Kluth, mich würde auch Ihre Meinung interessieren zu dem Thema kleiner sicherer Herkunftsstaat. Herr Thym hat mir die Frage schon vorweg genommen und beantwortet, auf welchem Weg müssen wir es als Gesetzgeber tun. Deshalb meine letzte Frage an Frau Gräfin Praschma. Hier wird so ein bisschen der Eindruck erweckt, als wollen wir die Einstufung der sicheren Herkunftsstaaten nur wegen eines Bearbeitungszeitvorteils im BAMF. Das ist aber eigentlich gar nicht die Motivation in erster Linie. Deswegen frage ich nochmal Frau Gräfin. Die Restriktionen, auf die wir auch gucken und zwar stark und da hätte ich gern gewusst, welche Erfahrungen Sie machen, das ist die Wohnverpflichtung. Das ist, wenn du die hast, im Wesentlichen die Sachmittelausgabe und eben nicht Geld. Das ist das Arbeitsverbot. Die fehlende Möglichkeit von Duldungen. Und es ist vor allen Dingen die Verkürzung des Rechtswegs. Vor allem die Verkürzung des Rechtswegs. So, wenn jetzt der sichere Herkunftsstaat nun wirklich keine Wirkung hätte, dann müssten Sie jetzt sagen, die drei Dinge kannst du auch vergessen. Erstens haben wir nur zehn Minuten Vorteil und die drei Sachen kannst du auch vergessen. Ist das so oder sind diese anderen Restriktionen nicht schon eine Möglichkeit, eine gewisse Lenkungswirkung zu erzielen, um nicht zu sagen eine Reduzierungswirkung?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Keine Fragen bei der AfD-Fraktion, sodass wir direkt zur SPD-Fraktion und Herrn Lindh kommen.

BE **Helge Lindh** (SPD): Ich habe auch zwei Fragen an unterschiedliche zu Befragende. Ich wollte nur jetzt nochmal vorausschicken, wir haben ja eine sehr sachliche, durchaus anregende Debatte u. a. zu der gesamten Listenfrage, wobei ich da nur darauf hinweise, dass wir natürlich neben der verfahrenspraktischen Frage und der rechtsdogmatischen Frage auch die Frage der gesellschaftlichen Akzeptanz nicht völlig ausblenden können, die dann auch relevant ist. Und die Wirkung sozusagen bestimmte Stillstände zu überwinden über sozusagen neue Verfahren ist eine nicht rein rechtliche, sondern – ohne das jetzt abschließend beurteilen zu

wollen – auch eine solche, die man nicht an der Gesellschaft oder an gesellschaftspolitischen Aspekten vorbeigehend beantworten kann. Das nur als Feststellung meinerseits und meiner Fraktion zu dieser Frage, weil das – glaube ich auch – mit einbezogen werden muss in weitere Erörterungen diesbezüglich.

In der Hinsicht dann ist es natürlich auch nochmal ein wichtiger Punkt – und das ist gleich der Auftakt zu meiner ersten Frage – wieweit wir hier Gewichtung vornehmen. Das heißt, es ist ja hier auch immer von Anreizen und Intentionen der Antragsteller und möglichen Wirkung von Gesetzgebung darauf zu sprechen und ich würde auch behaupten, dass wir da sozusagen alle vorsichtig sein müssen, weil wir eben uns auch teilweise im Spekulativen bewegen oder im Bereich des Mutmaßens. Deshalb jetzt meine Frage 1, weil es ja eine so anregende Debatte war, an Herrn Knaus. Wie beurteilen Sie die eher kritische Einschätzung – ich darf das jetzt so verkürzen – von Herrn Thym in Bezug auf Intentionalität. Also wie bewerten Sie da den Punkt, dass sozusagen Ihr Kritikpunkt, dass man mit dem Institut der sicheren Herkunftsstaaten gar nicht unbedingt diese Wirkung erziele bei Flüchtenden, dass das sozusagen ein in Frage zu stellendes Argument sei. Da würde ich mich interessieren für Ausführungen Ihrerseits.

Und Frage 2 richtet sich an Gräfin Praschma. Wir haben ja dadurch, dass der Beschluss vom Januar des Bundestages nicht durch den Bundesrat gegangen ist, nicht nur die vier Staaten nicht eingestuft als sichere Herkunftsstaaten, sondern in diesem Gesetz war ja auch explizit im Gesetzestext, nicht nur in der Begründung, eine Form der besonderen Rechtsberatung für vulnerable Gruppen gemäß Koalitionsvertrag festgehalten, die so aber jetzt auch bisher nicht Gesetzeskraft erlangt hat. Deshalb meine Frage: Gibt es jetzt, obwohl es eben noch nicht Geltung hat, auch jetzt schon in Bezug auf sichere Herkunftsstaaten eine Form des Mechanismus, der auf besondere Weise solche vulnerablen Personen und ihre Bedingungen berücksichtigt. Ich frage das, weil dies ja ein ganz wesentlicher Aspekt ist, um sicherzustellen, dass auch bei solchen sicheren Herkunftsstaaten diejenigen, die besonders betroffen sind – einige Gruppen wurden ja schon erwähnt – tatsächlich erreicht werden und auch drohende Stigmatisierung solche Effekte nicht eintreten.



Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zur FDP-Fraktion und Frau Teuteberg.

BE **Linda Teuteberg** (FDP): Noch eine kurze Nachfrage an Gräfin Praschma, wie Sie für die Westbalkanstaaten jetzt tatsächlich die faktische Situation sieht. Inwiefern sagen Sie, welche Regelung hat was beigetragen zu der Entwicklung der Antragszahlen und der Anerkennungszahlen. Da würde mich nochmal Ihre Einschätzung interessieren, welche Faktoren welche Relevanz haben.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zur Fraktion DIE LINKE. und Frau Jelpke.

BE **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Nochmal eine Frage an Herrn Bank. Und zwar betrifft das nochmal die zweite Liste nach EU-Recht. Da hätte ich gerne nochmal Ihre Position dazu, insbesondere natürlich was die Frage angeht, also die meisten Flüchtlinge können sich ja auf die Genfer Flüchtlingskonvention bzw. aufs Asylgrundrecht berufen. Und auch der Zusammenhang, ob hier nicht dann auch ein Anspruch besteht, dass der Bundesrat hier auch entscheiden muss. Also Herr Thym hat das Thema eben angesprochen. Das wäre die eine Frage.

Und die zweite Frage richtet sich an Frau Gräfin Praschma. Sie haben in Ihrer Stellungnahme interessanterweise nochmal genannt, dass Herkunftsstaaten wie Kolumbien, Gambia und Togo nicht als sichere Herkunftsstaaten eingestuft werden können, weil dort sexuelle Minderheiten der Gewalt durch staatliche und nichtstaatliche Akteure ausgesetzt seien. Nun haben wir uns gefragt, wie hätte denn das BAMF eigentlich entschieden in Sachen Maghreb-Staaten. Wir können doch hier wirklich von allen Staaten davon sprechen, dass es Verfolgung von Homosexualität gibt. Dass es Strafverfolgungen gegeben hat, also entsprechende Urteile zu Gefängnis stattgefunden haben. Also tatsächlich sexuelle Minderheiten werden dort verfolgt und strafrechtlich verfolgt vor allen Dingen. Da würde ich ganz gerne mal wissen, was dann Ihre Meinung zu den Maghreb-Staaten ist. Was ja mehrheitlich vom Bundestag beschlossen wurde, dass das sichere Herkunftsstaaten sind.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zur Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Frau Amtsberg.

BE **Luise Amtsberg** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Prof. Dr. Kluth, vielleicht gestatten Sie mir nur kurz nochmal auf die Bemerkung einzugehen von Ihnen, weil ich schon richtig verstanden werden möchte. Ich finde es richtig, dass wir über das Thema sichere Herkunftsstaaten auch immer wieder sprechen, weil es ist ein Thema, das eine hohe Relevanz hat. Wir sind in diesem Parlament extrem gespalten in dieser Frage. Insofern ist keine Gelegenheit darüber zu sprechen eine verschenkte. Meine Reaktion war tatsächlich auf meine Kollegin Teuteberg bezogen. Die Hoffnung sozusagen, dass wir Grünen jetzt entlang dieser Anhörung und des Vorschlages der FDP zu einer anderen Auffassung kommen oder unsere Kritik zu den sicheren Herkunftsstaaten, diese Politik ändern, dazu hat es jetzt hier nicht beigetragen. Für mich persönlich. Wir haben viele Argumente ja auch schon ausgetauscht in der letzten Anhörung im vergangenen Jahr zu den Maghreb-Staaten und dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, wo wir ja auch schon diskutiert haben, was es bedeutet, entlang von einer Schutzquote die Maßstäbe anzulegen. Das war zwar nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, aber wir haben es damals auch diskutiert, weil es im Raum stand und daraufhin gab es dann auch die Initiative der FDP. Insofern auch EU-Liste, haben wir auch diskutiert. Mein Bestreben ist hier tatsächlich eher entlang von Praxis mal zu schauen, was die Politik der sicheren Herkunftsstaaten tatsächlich für die rechtliche Stellung der Betroffenen verursacht hat oder gemacht hat. Und das finde ich, sollte auf jeden Fall hier auch Raum bekommen.

Deshalb vielleicht nochmal an unsere Sachverständige Frau Seidler wirklich nochmal aus der Praxis heraus zu schauen, was es auch für Sie als Anwältin bedeutet, wenn Sie Mandanten haben aus sicheren Herkunftsländern, was ist da wirklich konkret anders zu anderen Mandaten. Wo ergeben sich in der praktischen Arbeit die Schwierigkeiten? Weil ich glaube einfach, dass die Frage der Rechtsmittel und der rechtlichen Stellung dieser Gruppe von Schutzsuchenden eine extrem wichtige Leitplanke für unser Handeln hier ist. Nach wie vor.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann haben wir die Fragerunde beendet und beginnen dieses Mal in umgekehrter Reihenfolge mit der Antwortrunde und beginnen bei Frau Seidler.





Sve **Gisela Seidler** (Deutscher Anwaltverein e. V., Berlin): Was bedeutet das für mich als Rechtsanwältin? Das bedeutet erstmal für mich als Rechtsanwältin, dass ich pro bono arbeiten muss. Die betroffenen Personen bekommen eigentlich so gut wie keine Leistungen mehr. Sie kriegen keine Barleistungen mehr. Sie kriegen kein Taschengeld. Sie kriegen irgendwelche Sachleistungen. Mit denen können Sie mich aber nicht bezahlen, mit diesen Sachleistungen. Das sind Busfahrtsickets für Ingolstadt und solche Sachen, die ihnen dann ausgereicht werden. Also wir arbeiten tatsächlich ehrenamtlich. Das heißt, wir machen das auch nur begrenzt, weil wir leben auch davon, von dieser Arbeit. Wir sehen, dass es wirklich sehr schwierig ist, diese Beweismittel herbeizubringen, um sich im Einzelfall doch durchzusetzen und einen Fall zu gewinnen. Aber wie gesagt, das Wesentliche ist, die meisten Menschen haben keinen Zugang zu der anwaltlichen Unterstützung mehr, weil sie es sich nicht leisten können oder weil es dort keine Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte gibt.

Die Idee des Ankerzentrums ist ja eigentlich, dass alles an einem Ort ist, dass alle Behörden in Ingolstadt sind. So ist es aber nicht. Das Ankerzentrum Ingolstadt hat Dependancen in Waldkraiburg, in Garmisch-Partenkirchen, in Fürstfeldbruck. Ich weiß nicht, wo überall noch. In München gibt es auf jeden Fall auch noch eine Dependance. Es ist nicht so, dass alles an diesem einem Ort ist. In Garmisch zum Beispiel gibt es keine einzige Anwältin oder Anwalt, der oder die Migrationsrecht macht. Das ist eigentlich alles ein bisschen anders in der tatsächlichen Umsetzung als es vom Bundesinnenministerium dargestellt wurde. Behördenkonzentration, alles an einem Ort, so ist es nicht. Aber die betroffenen Personen haben dort wenig Zugang und für mich als Anwältin ist es so, dass es sehr viel Arbeit ist und ich muss mir überlegen, dass ich kein Geld dafür bekomme. Und deswegen kann ich natürlich auch nur wenige Fälle annehmen von Antragstellerinnen und Antragsstellern aus sicheren Herkunftsstaaten.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Frau Gräfin Praschma.

Sve **Ursula Gräfin Praschma** (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Danke sehr. Ich fange mit der letzten Frage an, die ich bekommen habe von Ihnen, Frau Abgeordnete Jelpke. Es ist so,

in meiner Stellungnahme war das beispielhaft aufgeführt. Bei Guinea, Bissau und Togo usw. hatten Sie erwähnt, da war dieses Problem mit der Verfolgung von sexuellen Minoritäten beispielhaft, da gibt es aber noch weit andere Probleme. Also wenn ich jetzt z. B. bei Togo sehe, da werden derzeit Oppositionelle festgenommen, Demonstrationen unterbunden, die Justiz ist korrupt. Es sind lebensbedrohliche Haftbedingungen usw. Das heißt also, hier ist ein ganzer Blumenstrauß von Problemen in dem Land und ...

BE **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Das ist in den Maghreb-Staaten ja auch so.

Sve **Ursula Gräfin Praschma** (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Ja, aber nicht in der Form. Ich meine, ich durfte zu dem Thema sichere Herkunftsländer schon öfter hier sein bei Ihnen und ich habe mich schon dafür ausgesprochen, dass damals auch diese drei Maghreb-Staaten als sichere Herkunftsstaaten eingestuft werden und dazu stehe ich auch heute noch, weil die Problemlage in diesen Ländern mit der Vielzahl von Problemen in den anderen von mir genannten Ländern jetzt doch weitaus zurücksteht. Also da sind deutliche Unterschiede festzustellen.

Wir haben außerdem die Frage, welche Faktoren haben zu einem Rückgang geführt bei Westbalkan. Also ein großes Problem, was Gerald Knaus indirekt angesprochen hat, warum wurde das Verfahren nicht beschleunigt? Ja, ganz einfach: Im Jahr 2014 als es beim Zugang Westbalkan losging, hatten wir 128 Entscheider. Derzeit liegen wir etwa bei 1.700 oder 1.800 Entscheidern, die wir im Einsatz haben. Wenn wir personalisiert sind, dann können wir die Verfahren natürlich auch beschleunigt bearbeiten. Das ist mal die Grundvoraussetzung. Also von daher stehen wir natürlich heute ganz anders da. Aber worauf Sie, Herr Abgeordneter Schuster, auch in Ihrer Fragestellung nochmal hingewiesen haben, das habe ich auch in meiner Stellungnahme ja aufgeführt, sind für den Erfolg die entscheidenden Faktoren nicht nur die Beschleunigung beim Bundesamt. Diese zehn Minuten, die haben wir so gerechnet, dass wir gesagt haben, wir brauchen nach Schätzung eben zehn Minuten weniger, um im Bescheid darlegen zu können, warum etwas individuell offensichtlich unbegründet ist in dem Verfahren. Wenn eine Einstufung als sicherer Herkunftsstaat erfolgt, dann hat diese Begründung der offensichtlichen Unbegründetheit der Gesetzgeber uns



schon abgenommen. Das erklärt diese zehn Minuten, die wir damals durchschnittlich geschätzt haben. Aber die Rechtswegverkürzung ist natürlich entscheidend. Die Verpflichtung, in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, ist entscheidend. Die Leistungseinschränkungen sind aus meiner Sicht nicht ganz so wirksam. Weil bis das durchgesetzt ist, ändert sich zum Teil die Situation schon. Das heißt, im Moment arbeiten wir an den direkten Meldewegen zu den Sozialbehörden. Aber dann müssen die Sozialbehörden die Betroffenen nochmal anhören. Das dauert. Das ist in der Praxis sehr umständlich und zeitraubend, bis es tatsächlich zu diesen ganzen Leistungseinschränkungen kommt. Also da sehe ich nicht so sehr den Erfolgsfaktor. Aber insbesondere die beruflichen Beschäftigungsverbote, also der sehr eingeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt und die Wohnpflicht in der Aufnahmeeinrichtung, das schätzen wir sind die Hauptfaktoren, die die Perspektive so gestalten, dass eben tatsächlich die Zahl der Zugänge deutlich zurückgegangen ist.

Ich habe mir nochmal die aktuellen Zahlen herausgesucht. Wir hatten ja auf der Höhe, einschließlich der Folgeanträge, Herr Knaus, 144.000 Anträge im Jahr 2015. Wobei die Folgeanträge natürlich da auch schon einiges ausgemacht haben. Und das ist jetzt zurückgegangen auf 10.500 im Jahr 2018 und dieses Jahr werden wir voraussichtlich unter der Größenordnung von 10.000 bleiben. Also das ist jetzt wirklich ein Erfolgsmodell und ich glaube, dass es dieses Gesamtpaket ist, was dazu geführt hat, dass der Zugang so stark zurückgegangen ist. Ich meine, es wird nie auszuschließen sein, dass es Leute gibt, die so arm sind, dass es ihnen ausreicht, wenn sie in Deutschland in einer Aufnahmeeinrichtung überwintern können. Das können wir natürlich nicht ausschließen und das ist wie es ist. Aber ich denke, im Großen und Ganzen ist die Signalwirkung, die an dieser Einstufung hängt, das Entscheidende. Und wenn wir eine solche zweite Liste aufbauen sollten mit Herkunftsländern, dann müsste natürlich sichergestellt sein, dass gerade diese gesetzlichen Wirkungen, die mit der Liste zum Grundgesetz verbunden sind, dass diese dann auch für eine Liste gelten würde, die eben nach dem EU-Recht aufgebaut wurde.

Dann war mir noch die Frage gestellt worden wegen der Rechtsberatung, die ja als Vorschrift in dem Paket mit Maghreb und Georgien enthalten war.

Also mit der Rechtsberatung haben wir noch kaum Erfahrung. Wir haben damit ein bisschen experimentiert in Bamberg. Da kann ich aber jetzt keine Ergebnisse dazu sagen. Aber ich möchte dem Eindruck entgegenreten, den Frau Seidler erzeugt hat, indem Sie gesagt hat, bei uns sei „nichts los“. Also: wir haben bei der Asylverfahrensberatung im Moment, sowohl auf erster und zweiter Stufe zusammen, - ich glaube - inzwischen 14.000 Beratungen durchgeführt und wir haben wirklich sehr gute Effekte bemerkt. Die Menschen sind sehr viel ruhiger, wenn sie hineingehen in die Beratung und sie tragen viel zielgerichteter vor. Sie legen mehr Dokumente vor im Verfahren. Also man kommt sehr viel schneller weiter. Wir können auch direkt die entsprechenden Dolmetscher bestellen und Sonderbeauftragten beiziehen. Also dieses Institut der Asylverfahrensberatung hat bei uns ganz hervorragende Wirkungen. Und eine der ganz wichtigen Wirkungen ist auch, dass gerade die vulnerablen Gruppen sehr viel besser durch diese Asylverfahrensberatungen identifiziert werden können. Wir haben also gute Ergebnisse, dass Menschen Vertrauen fassen und uns offenbaren, dass sie zu den vulnerablen Gruppen gehören und das bringt uns natürlich in der Bearbeitung dann sehr viel weiter und hilft den Menschen, den Asylantragstellerinnen und Asylantragstellern, auf jeden Fall sehr. Von daher werden wir natürlich, wenn die Rechtsberatung kommt, kommen sollte, tatsächlich noch mehr hinzu bringen müssen, aber das hängt jetzt davon ab, wie das parlamentarische Verfahren weitergeht.

Das BAMF als Servicestelle für Behörden und Gerichte. Darf ich dazu auch noch ein Wort sagen? Wir haben bestimmte Erfahrungen gemacht: Wir haben in der EU inzwischen einen Vereinheitlichungsprozess, was die Sammlung von Herkunftsländerinformationen, aber auch deren Bewertung angeht. Wir haben inzwischen acht Netzwerke auf der Ebene von EASO, wo das Bundesamt in allen Netzwerken beteiligt ist. Also es sind Netzwerke, wo sich Länderanalysten zu den neuesten Entwicklungen bei den Herkunftsländern regelmäßig austauschen und da sind die Länderanalysten des Bundesamtes ebenso vertreten. Das heißt, hier ist ein sehr schneller Austausch möglich und der findet auch in der Praxis schon statt. Hinsichtlich der sogenannten Country Guidance, das sind diese europäischen Herkunftsländer-Leitlinien, die also Entscheidungsvorgaben einziehen sollen. Das heißt, Vorgaben sind es noch nicht, aber es könnte



ja kommen. Das dauert jeweils ein halbes oder drei-viertel Jahr, bis diese neue Guidance angepasst ist. Und ich rechne auch nicht damit, dass eine Fachstelle, die nicht so tief in den Verfahrensvorgängen steckt, die wir jeden Tag aus den Asylverfahren bekommen, in der Lage ist, sehr viel schneller irgendwelche Informationen bereitzustellen. Und wenn die Informationen dann auf dem Markt sind, dann sind sie zum Teil schon wieder veraltet und es sind wieder neue Fallkonstellationen da, die dann gar nicht abgedeckt werden können. Wir sind im Moment jetzt so weit gekommen - und wir werden unseren eigenen Personaleinsatz auf diesem Sektor sogar noch erweitern - dass im Moment unsere Leitsätze, mit Ausnahme von ein oder zwei Ländern, aus der zweiten Jahreshälfte 2019 datieren. Das heißt also, wir sind jetzt schon auf einen ganz aktuellen Stand gekommen und ich halte es für ausgeschlossen, dass eine externe Fachstelle in der Lage ist, so schnell auf die aktuellen Entwicklungen zu reagieren. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Knaus.

SV **Gerald Knaus** (European Stability Initiative, Berlin): Es wurde die Frage gestellt über die Kausalität und was die Intensionen von Asylantragstellern beeinflussen mag und ich glaube, diese Frage lässt sich nicht theoretisch, sondern immer nur empirisch beantworten. Also wir, meine Kollegen und ich haben vier Jahre lang auf dem Balkan geforscht, haben auch einen Bericht herausgegeben. Wir haben Zeit verbracht in den Dörfern, aus denen die Leute kamen nach Deutschland. Wir haben einen Bericht veröffentlicht – der ist immer noch im Internet – über Nordmontenegro und die Frage gestellt, wie konnte es sein, dass aus Montenegro auf einmal so viele Asylanträge in Deutschland kommen. Das war vollkommen überraschend. Das waren Bosniaken aus dem Norden des Landes. Da gab es keinerlei Verfolgung. Bosniaken hatten einen Minister in der Regierung. Region rund um Berane an der Grenze zu Serbien. Die Region war arm und wir haben die Leute gefragt, warum steigt ihr in die Busse. Es gab zwei Busse die Woche aus Berane nach Hannover. Dann sind die Leute weiter Braunschweig ins BAMF-Büro und haben einen Antrag gestellt. Warum? Weil sie wussten, sie sind dann zehn Monate in Deutschland. Es wurden ihnen Häuser zugewiesen. Sie haben Geld bekommen. Die Kinder konnten in Schulen. Es gab medizinische

Versorgung. Das war auch alles nicht illegal. Sie sind legal eingereist. Es gab auch keine Schlepper. Es waren ganz normale Busse. Und wir haben dann einen Bericht mit dem Titel geschrieben „Deutschlands Balkan-Stipendien“. Das hatte mit Asyl nichts zu tun. Aber es war vollkommen klar, dass das leicht abzustellen war. Die Schweiz hat das abgestellt, also mit Kausalitäten. Die Schweiz hat im August 2012 ihr Verfahren verändert für die Balkanländer. Die Zahlen sind von 700 im Monat auf 60 gefallen. Sofort. Also das war 2013 schon sichtbar. Wir haben damals 2013 darüber geschrieben und gefragt, warum macht Deutschland nicht ähnliches.

Natürlich ist es eine Frage der Ressourcen. Wenn im BAMF die Leute nicht sind, dann kann man sagen, wir machen es jetzt schnell, aber es geht nicht, weil die Leute nicht da sind. Also das kommt dann alles zusammen. Aber es war schon sehr klar, auf dem Balkan haben sehr, sehr viele Menschen diese Anträge gestellt, weil sie wussten, in manchen Ländern haben sie dann legal die Möglichkeit zehn Monate zu leben. In Frankreich ist es ja so – immer noch –, wer dort einen Antrag stellt aus Albanien hat ja Zugang zum gesamten Gesundheitssystem. Das ist auch nachvollziehbar. Also ich kenne Leute aus Armenien, die nach Frankreich gehen, weil sie schwere Krankheiten haben, um behandelt zu werden. Das hat nur mit Asyl nichts zu tun. Da muss es andere Wege geben. Als das geändert wurde ist es sofort eingebrochen die Zahlen. Wie Sie sagen, in diesem Jahr sind aus dem Westbalkan kaum noch Anträge in Deutschland, aber in Frankreich sind sie sehr hoch. Und ich kenne Leute im Kosovo, die alles verkaufen, nach Frankreich gehen und einen Asylantrag stellen und sagen, sie sind verfolgte Christen. Das ist absurd, aber sie probieren es.

Das heißt, die Frage ist immer, wie man da vorangeht. Man muss empirisch sein. Keine großen Theorien. Man muss sich ansehen, woher kommen die Leute. Was sind deren Hauptursachen, warum sie sich auf den Weg machen. Was für Vorstellungen haben sie? Ich habe Zeit in Gambia verbracht und mit Leuten gesprochen, die jetzt durch das Land ziehen und den jungen Gambiern sagen, geht nicht nach Libyen. Da sind 4.000 Leute aus Libyen zurückgebracht worden mit IOM nach Gambia. Die haben sich organisiert und die warnen jetzt ihre Mitbürger, macht euch nicht auf den Weg. Die Zahlen sind dramatisch eingebrochen. Es macht sich



kaum noch ein Gambier auf den Weg. IOM sagt, sie finden keine Gambier mehr in Libyen. Also diese Dinge muss man – glaube ich – spezifisch untersuchen, dann versteht man die Wechselwirkungen. Aber im Balkan war es tatsächlich erstaunlich, dass bis heute Frankreich diese Lehren immer noch nicht gezogen hat, stattdessen beschuldigt Frankreich Albanien und sagt, ihr müsst die Leute stoppen. Wie das gehen soll bei Visafreiheit ist nicht so ganz klar.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Prof. Kluth.

SV **Prof. Dr. Winfried Kluth** (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle): Vielen Dank. Ich will mich auch kurz fassen. Die Überlegung, nicht das BAMF als Träger der Einrichtung zu nehmen, sondern nach Leipzig oder beim Bundesverwaltungsgericht, beruht auf Gesprächen und steuerwissenschaftlichen Untersuchungen. Nämlich wie man eine Akzeptanz bei den Richterinnen und Richtern erzeugen kann. Das Problem ist ja – das Problem nicht, sondern der strukturelle Kontext ist, dass die richterliche Unabhängigkeit bei diesen Entscheidungsprozessen natürlich auch eine Rolle spielt und für Richterinnen und Richter – das haben mir viele Gespräche mit Verwaltungsrichtern und -richtern gezeigt – ist es einfacher sich an so etwas zu orientieren. Wir können sie ja nur durch gesetzliche Vorgaben wirksam steuern, wenn eine solche Verordnung stattfindet. Und ich habe da auch, das ist auch mein dritter Schritt, also es ist jetzt die dritte Variante des Vorschlags, ich habe mal mit unabhängigen wissenschaftlichen Einrichtung angefangen mit dem Vorschlag. Das wollte niemand. Wissenschaft ist höchst verdächtig in diesen Dingen. Und dann war meine zweite Überlegung tatsächlich eine Einrichtung beim BAMF und da mit einer etwas größeren Selbstständigkeit. Dort gibt es ja auch Forschungsaktivitäten. Und das ist jetzt das dritte Ergebnis. Und von dem Einwand, sie sei ja abgeschnitten. Das soll natürlich eine vernetzte Fachstelle sein, die mit dem Auswärtigen Amt, mit dem BAMF, mit Praktikern aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit, aus der Behördenstruktur. Es sind ja alles Modalitäten, die wir bei vielen Fachstellen haben, wo wir Personalaustausch, Informationsaustausch haben, eben um das dort zu verorten. Und der Vorschlag, es dort zu verorten, was ja nicht räumlich zwingend Leipzig sein muss, weil beim Bundesverwaltungsgericht kann man juristisch

auch von anderen Orten was machen, aber das sind alles viele Punkte, die eine Rolle spielen. Insofern ist das Ergebnis eben, wie kann ich die größte praktische Wirksamkeit dieser Ergebnisse auch erreichen. Und auch für den Gesetzgeber ist es meines Erachtens einfacher, mit einer so verorteten Stelle also auch darauf aufzusetzen und das als Grundlage zu nehmen, auch Akzeptanz in anderen Bereichen.

Der zweite Punkt ist, dass natürlich das auch bedeutet, dass man keine Doppelungen braucht. Also der Personalaufwand beim BAMF für die Länderberichte könnte entsprechend eben auch verändert werden. Und der dritte Punkt ist, die Einsparungen, also dadurch, dass nicht jeder Richter von vorne anfangen muss und kostbare Arbeitszeit eben hier widmet ohne dafür letztlich qualifiziert zu sein, ist verringert oder wird verringert und wir haben ja schon jetzt bei vielen OVGs und Verwaltungsgerichten gut ausgesuchte wissenschaftliche Mitarbeiter, um genau das zu tun. Das ist aber im Augenblick dezentral. Es ist zufällig, wie das methodisch und sachlich gemacht wird und es hat eine begrenzte Reichweite. Ich habe also das OVG Münster, da hat man das begonnen mit mehreren Mitarbeiterstellen. Das hatte zunächst eine erhebliche Skepsis. Mittlerweile ist das akzeptiert und das zeigt auch, dass gerade innerhalb der Gerichtsbarkeit ein solches Modell, wenn es entsprechend aufgebaut wird, auch Steuerungswirkungen und damit auch Erfolg zeigen kann.

Der zweite Punkt, die Weiterentwicklung des Herkunftsstaatsprinzips. Also – wie es auch Daniel Thym schon angedeutet hat – das setzt immer zwei Dinge voraus. Dass man eine entsprechende Empirie hat aufgrund von Erkenntnissen. Wo sind abgrenzbare Gefährdungspotentiale, die dann aus der Perspektive entsprechender Menschenrechtsgewährleistungen auch umgesetzt werden können. Das Wichtigste im ganzen Schutzkonzept ist immer, dass man an Sachverhalte oder Kriterien anknüpft, die man dann auch hinreichend nachverfolgen kann und wo wir wissen, das ist ein Indiz für eine mangelnde oder für eine sehr geringe Gefährdung. Ich glaube, das ist ja auch das Konzept, das wir immer haben mit diesen Kriterien. Und wenn man das weiter runterbrechen kann, dann ist das tragfähig. Aber das muss entsprechend auch empirisch unterlegt sein. Und der interne Schutz ist ja ein Beispiel, was wir im internationalen Recht




schon abgebildet haben. Wo man also eine separierend oder eine unterscheidende Betrachtung nimmt. Es kann kein Modell sein, um die Standards abzusenken oder um den Schutz abzusenken. Das muss eben immer auch wegen der internationalen und europäischen Vorgaben klar bleiben.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Und dann kommen wir noch zu Herrn Dr. Bank.

**SV Dr. Roland Bank** (UNHCR, Berlin): Vielen Dank. Nochmal zur Frage der zweiten Liste von sicheren Herkunftsländern. Also ich halte das zwar rechtlich für argumentierbar, dass man eine zweite Liste schafft, aber im praktischen Sinne würde ich da sehr nachdrücklich vor warnen. Wir haben im deutschen Asylverfahrensrecht schon jetzt eine Situation, die hochgradig überkomplex ist. Das Anliegen wäre eher ein Anliegen der Vereinfachung. Jetzt noch in so einem speziellen Bereich da eine neue Komplexitätsebene hinzuzufügen, da würde ich sehr zur Vorsicht raten. Wenn man das dann mal versucht durchzudeklinieren, wie soll sich das denn auf die tatsächlichen Verfahren auswirken? Haben wir dann eine Phase zu einem Land Bosnien, was jetzt auf der jetzigen Liste steht, wo dann die Asylprüfung, also die Prüfung auf grundrechtlichen Asylschutz unter Anwendung der ersten Liste erfolgt? Weil Bosnien aber nicht auf der zweiten Liste ist, dann die Flüchtlingsprüfung ohne Anwendung der zweiten Liste erfolgen würde? Also vielleicht kann man das alles auflösen. Mir gelingt es gerade hier jetzt nicht so richtig. Und der Punkt vor der überhöhten Komplexität, den habe ich – glaube ich – gemacht. Die Frage ist doch, sollte man nicht da eine Regelung schaffen, die die europäischen Bestimmungen umsetzt. Die europäischen Bestimmungen sind strenger als die nach dem Grundgesetz, sodass eine Beschlussfassung, die den europäischen Vorgaben entspricht, auch denen des Grundgesetzes genügen würde. Das würde natürlich heißen, um auf Ihre Frage Bundesrat zurückzukommen, dass es – also soweit man sich weiter im grundgesetzlichen Rahmen bewegt – dann wird es nicht ohne Bundesrat gehen. Aber zumindest eine inhaltliche Zusammenführung der beiden Ansätze wäre ja möglich. Die Punkte, die ich aufgezählt habe, die für die europäische Regelung ergänzend eingeführt werden müssten, sind Sachen, die den Prüfungsmaßstab strenger machen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann sind wir auch schon am Ende der öffentlichen Anhörung. Ich möchte mich bei allen Sachverständigen nochmal für Ihr Erscheinen und für Ihre Gutachten bedanken und schließe die Sitzung genau um 16.00 Uhr.

Schluss der Sitzung: 16:00 Uhr



Jochen Haug, MdB  
Stv. Vorsitzender

**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



**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 eingestuftem 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 fortauern (§ 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.

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG

Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Prof. Dr. Winfried Kluth

Richter am Landesverfassungsgericht a.D.



Deutscher Bundestag  
- Innenausschuss -  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**19(4)411 C**

Halle, den 06. Dezember 2019

**Schriftliche Stellungnahme**  
**zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat**  
**am 9.12.2019 zum**

Antrag der Fraktion der FDP

**Geregeltes Verfahren zur Einstufung sicherer Herkunftsstaaten einführen**

**BT-Drucksache 19/8267**

Sehr geehrte Frau Lindholz,

ich bedanke mich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 9.12.2019 und übersende ich Ihnen meine schriftliche Stellungnahme zum Gegenstand der Anhörung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Winfried Kluth

## Inhaltsübersicht:

I. Anlass und Kontext des Antrags.....	2
II. Würdigung des Antrags.....	2
III. Weitergehender Handlungsbedarf.....	3
Tatsachen, Wertungen, Prognosen.....	4
Verfahrenspraxis.....	5
Ziele des Reformvorschlags.....	6
Beschränkung auf die Entscheidungsvorbereitung.....	7
Interdisziplinarität und Praxisnähe.....	7
Absicherung der Berücksichtigung von Erkenntnissen.....	7
Organisatorische Verortung.....	8
Arbeitsweise der Fachstelle.....	9
Arbeitsfelder der Fachstelle.....	9
Zusammenfassung.....	11

### **I. Anlass und Kontext des Antrags**

Sowohl Art. 16a GG als auch das Unionsrecht sehen als ein zentrales Element der Beschränkung der Belastung des deutschen Staates durch die Gewährung von Asyl bzw. internationalem Schutz sowie die Verwirklichung einer internationalen Lastenteilung die Möglichkeit vor, durch die Ausweisung von sicheren Herkunfts- und Drittstaaten die Anforderungen an die Schutzgewährung anzuheben und die Verfahren zu verkürzen.<sup>1</sup> Im Rahmen der geplanten Reform des GEAS soll die derzeit optionale Verweisung auf sichere Drittstaaten als obligatorische Vorprüfung eingeführt werden.<sup>2</sup>

Voraussetzung für diesen Weg der Lastenbegrenzung ist, dass eine entsprechende Einstufung auf der Grundlage des § 29a AsylG (Rechtsverordnung nach Absatz 3 mit Liste der sicheren Herkunftsstaaten) vorgenommen wurde.

Dies setzt wiederum voraus, dass Klarheit in Bezug auf die dabei zugrunde zu legenden Kriterien einerseits (normative Komponente) und die tatsächliche Lage andererseits (faktische Komponente) besteht.

### **II. Würdigung des Antrags**

Der Antrag zielt darauf ab, von den verfassungs- und unionsrechtlich bestehenden Möglichkeiten der Lastenbegrenzung tatsächlich Gebrauch zu machen. Dadurch soll u.a. erreicht werden, dass den Belangen der „tatsächlich Schutzbedürftigen“ besser Rechnung getragen werden kann.

---

<sup>1</sup> Siehe dazu näher *Kluth*, Migration und ihre Folgen – Wie kann das Recht Zuwanderung und Integration in Gesellschaft, Arbeitsmarkt und Sozialordnung steuern?, Gutachten D zum 62. Deutschen Juristentag, 2018, S. D 31 ff.

<sup>2</sup> *Kluth*, (Fn. 1), S. D 34 f.

Im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>3</sup> wird in der wissenschaftlichen Literatur davon ausgegangen, dass vor allem die sog. Anerkennungsquoten Auskunft darüber geben, als wie sicher ein Land einzustufen ist. Liegt die Quote unterhalb von 1%, so soll dies ein Indiz für einen sicheren Herkunftsstaat darstellen. Inwieweit auch eine Anerkennung unterhalb von 3% oder 5% eine entsprechende Indizwirkung begründet, ist umstritten

*Gärditz* führt dazu zusammenfassend aus:

„Die valideste Basis für eine Prognose sind aussagekräftige Anerkennungsquoten für einen Herkunftsstaat in den Asylverfahren. Jedenfalls bei einer Anerkennungsquote unter einem Prozent ist die Verfolgungssicherheit indiziert, wohingegen zweistellige Anerkennungsquoten grundsätzlich aus sich heraus kontraindikativ wirken. Angesichts der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers bleibt die Möglichkeit, dass eine Klassifizierung als sicherer Herkunftsstaat verfassungsgerechtlich angegriffen werden könnte, eher theoretisch.“<sup>4</sup>

Daran knüpft der Antrag überzeugend an und fordert die Bundesregierung zu einem entsprechenden Handeln auf.

Voraussetzung ist insoweit jedoch, dass die Anerkennungsentscheidungen ihrerseits auf einer zutreffenden Lageeinschätzung beruhen. Dies setzt voraus, dass die Gefährdungslage in den jeweiligen Staaten mit Blick auf die relevanten Kriterien (insbes. Menschenrechtsverletzungen)<sup>5</sup> für den jeweiligen Staat, ggfs. Unterschiedlich für Landesteile (interne Fluchalternativen) sowie verschiedene Personengruppen möglichst genau beurteilt wird bzw. werden kann.

Insoweit ist die derzeitige Praxis unzureichend und zwar hinsichtlich der eingesetzten Instrumente sowie der Transparenz des Verfahrens, weshalb ein weitergehender Handlungsbedarf besteht, auf den nachfolgend genauer eingegangen wird.

### **III. Weitergehender Handlungsbedarf**

In der aktuellen Praxis der Anerkennungs- und Rückführungsverfahren ist eine erhebliche Uneinheitlichkeit der (allgemeinen) Gefahrenlagebeurteilungen durch Behörden und Fachge-

---

<sup>3</sup> BVerfGE 94, 115 (139).

<sup>4</sup> Maunz/Dürig/Gärditz, 87. EL März 2019, GG Art. 16a Rn. 399; Kluth, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 16a GG, Rn. 109 ff.

<sup>5</sup> Siehe näher Maunz/Dürig/Gärditz, 87. EL März 2019, GG Art. 16a Rn. 402 ff.



richte anzutreffen. Hinzu kommen eine geringe Transparenz und methodische Validität der Entscheidungsfindung in Bezug auf die für die zu treffenden Entscheidungen zentralen Fragen. Dies führt zu rechtlichen und sozialen Folgeproblemen. So untergräbt beides die Akzeptanz nicht nur der getroffenen Entscheidung, sondern auch des Gesamtsystems und erhöht die Klagefreudigkeit. Verfassungsrechtlich erweist sich vor allem die fast vollständig fehlende spezifische normative Anleitung des Entscheidungsverfahrens als Problem.<sup>6</sup> Es bleibt zudem weitgehend dem Zufall überlassen, wie die Entscheidung zustande kommt und welcher fachliche Sachverstand bei der Einschätzung der Gefahrenlage zugrunde gelegt wird.<sup>7</sup> Deshalb stellt sich mit großer Dringlichkeit die Frage nach einer Verbesserung der normativen und fachlichen Rahmenbedingungen für die zu treffenden Einschätzungen der Gefahrenlage in der Heimatstaaten von Schutzsuchenden und in den Zielstaaten von Rückführungsmaßnahmen.

### **Tatsachen, Wertungen, Prognosen**

Der im Besonderen Verwaltungsrecht vielfältig präsen<sup>8</sup> Gefahrenbegriff ist durch ein Zusammenspiel von Tatsachenerkenntnis, rechtsgutbezogenen Wertungen sowie prognostischen und damit zukunftsbezogenen Elementen charakterisiert.<sup>9</sup> Vor allem letzteres hängt damit zusammen, dass es darum geht, den Eintritt von Schäden zu verhindern, also prognostizierte Kausalverläufe zu durchbrechen. Damit ist immer auch die Möglichkeit einer Fehleinschätzung verbunden.<sup>10</sup> Im Asylrecht ist der Ansatzpunkt insoweit vergleichbar, weil es auch hier um Prävention geht mit der Folge, dass die Wahrscheinlichkeit von Rechtsgutsverletzungen ausreicht. Das Asylrecht verarbeitet diesen Aspekt mit dem Tatbestandsmerkmal der „begründeten Furcht“ (§ 3 Abs. 1 AsylG)<sup>11</sup> sowie den Verfolgungshandlungen (§ 3a AsylG). Beim subsidiären Schutz wird die Formulierung „ein ernsthafter Schaden droht“ durch § 4 Abs. 1 AsylG verwendet.<sup>12</sup> Bezogen auf Abschiebungsmaßnahmen und Abschiebungshindernisse nach § 60 AufenthG<sup>13</sup> verhält es sich nicht anders.

---

<sup>6</sup> Dazu ausführlicher *Kluth*, ZAR 2018, 331 ff.

<sup>7</sup> Oft schließen sich Einzelrichter schlicht der bestehenden Rechtsprechungspraxis anderer Spruchkörper an, ohne deren Grundlagen zu prüfen oder zu hinterfragen. Nur selten wird in den Urteilsbegründungen offengelegt, wie die Gefahreinschätzung gewonnen und die Qualität der verwendeten Quellen überprüft wurde.

<sup>8</sup> Das hängt systematisch damit zusammen, dass in nahezu allen Bereichen der Schutz von Rechtsgütern bezweckt wird, in Bezug auf die dann jeweils als Annex Befugnisse zur Abwehr von Gefährdungen normiert werden. Das Gefahrenabwehrrecht knüpft deshalb an die jeweilige materielle Gesetzgebungskompetenz an.

<sup>9</sup> So auch *Brunn*, NJOZ 2014, 361 ff.

<sup>10</sup> Dies wird dogmatisch mit der Figur der Anscheinsgefahr verarbeitet. Dazu *Denninger*, in: Lisken/ders. (Hrsg.) Handbuch Polizeirecht, 6. Aufl. 2018, Abschnitt D. Polizeiaufgaben, Rn. 47 ff.

<sup>11</sup> Näher dazu *Dörig*, in: Hailbronner/Thym (Ed.), EU Immigration and Asylum Law, 2. Aufl. 2016, Part D III, Art. 4, Rn. 28 ff.; *Kluth*, in: ders./Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, Edition 23, 2019, § 3 AsylG, Rn. 10 ff.

<sup>12</sup> *Kluth*, in: ders./Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, Edition 23, 2019, § 4 AsylG, Rn. 7 ff.

<sup>13</sup> *Koch*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, Edition 23, 2019, § 60 AufenthG, Rn. 28 ff.

Immer müssen es nachprüfbar objektive Tatsachen sein, die als Ausgangspunkt für die Bestimmung einer Gefahrenlage herangezogen werden. Auf welche Tatsachen es vor allem ankommt, macht u.a. Art. 4 Abs. 4 lit. a QRL deutlich. Danach sind alle mit dem Herkunftsland verbundenen relevanten Tatsachen einschließlich der Rechts- und Verwaltungsvorschriften und ihrer Anwendung zu berücksichtigen. Diese Maßgabe gilt, wie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gezeigt hat, auch für die Bestimmung von sicheren Dritt- und Herkunftsstaaten.<sup>14</sup>

Den damit angesprochenen „Tatsachen“ ist indes ein hohes Maß an Komplexität eigen. Es geht durchweg um mehr als schlichte Fakten, die durch Statistiken erfasst und dokumentiert werden können. Hinzu kommt, dass in den betroffenen Staaten bereits das Zustandekommen von Statistiken wenig transparent ist. Aber auch die Frage etwa, ob eine strafgerichtliche Verurteilung als politische Verfolgung zu qualifizieren ist, verlangt umfangreiche Kenntnisse und Bewertungen.<sup>15</sup> Auch die Bedeutung der Verfolgungshandlungen nichtstaatlicher Akteure, deren Handeln gerade nicht normgesteuert ist und ggf. gegen staatliches Recht verstößt, verlangt neben dem Zugang zu den entsprechenden Fakten genaue Kenntnisse, die eine angemessene Würdigung sowohl der Gefahrenpotenziale als auch der staatlichen Reaktionsweisen ermöglichen.<sup>16</sup> Zu wissen, welche Personengruppen in welchen Situationen und Gebieten besonders gefährdet sind, ist ein anspruchsvoller Vorgang der Wissensgenerierung.<sup>17</sup>

Weitere Wertungen sind erforderlich, um Differenzierungen in Bezug auf die Handlungspflicht zu treffen. Dies betrifft vor allem die Prognose zu den Eintrittswahrscheinlichkeiten in Bezug auf Gruppen und Einzelpersonen sowie die Prognose zu den weiteren Entwicklungen im staatlichen und gesellschaftlichen Bereich.

## **Verfahrenspraxis**

Sowohl für den Gesetzgeber als auch für die Behörden und Gerichte ist der Zugang zu den einschlägigen Informationsquellen im vorliegenden Zusammenhang schwierig. Deshalb sind die in Deutschland tätigen Stellen auf externe Informationsquellen angewiesen. Herkömmlicherweise wird deshalb auf die Lageberichte des Auswärtigen Amtes, die durch die Auslandsvertretungen in den jeweiligen Staaten erstellt werden, sowie auf die Berichte des UNHCR und von Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen zurückgegriffen.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Siehe BVerfGE 94, 49 (93 f.); 94, 115 (143 f.).

<sup>15</sup> Zu diesem „Standardproblem“ in autoritären Staaten *Kluth*, in: ders./Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, Edition 23, 2019, § 3a AsylG, Rn. 16.

<sup>16</sup> Zu Verfolgungshandlungen nichtstaatlicher Akteure *Hailbronner*, AuslR, § 3c AsylG, Rn. 12 ff.

<sup>17</sup> Siehe exemplarisch in Bezug auf Afghanistan *Stahlmann*, ZAR 2017, 189 ff. Zum „Wissen im Asylprozess“ auch *Reiling/Mitsch*, Die Verwaltung 50 (2017), 537 ff.

<sup>18</sup> Das billigt BVerfGE 94, 115 (143).

Auf der Grundlage solcher Berichte lassen sich aber letztlich nur Fragen beantworten, die bei der Erstellung der Berichte berücksichtigt wurden. Zudem kann aus den Berichten in vielen Fällen nicht auf die methodischen Grundlagen sowie die fachliche Expertise der Ersteller rückgeschlossen werden. Es fehlt überdies die Transparenz in Bezug auf die Gewinnung und Verarbeitung der Informationen.

Verarbeitet der Gesetzgeber die Informationen im Rahmen der Bestimmung eines sicheren Dritt- oder Herkunftsstaates nach Art. 16a Abs. 2 und 3 GG, so ist der Verweis auf die Informationsgrundlagen formell Teil der Gesetzesbegründung, auf die jedoch verfassungsrechtlich kein strikter Anspruch besteht. Es kann deshalb prima facie nur auf das Geschäftsordnungsrecht rekurriert werden.<sup>19</sup> Da die Abgeordneten aber aus allgemein zugänglichen Informationsquellen keine begründete Entscheidung treffen können, sind sie auf eine entsprechende Information angewiesen. In der Praxis ist dabei umstritten, wann und in welcher Form und Genauigkeit diese Informationen den Abgeordneten und ggf. auch Sachverständigen zur Vorbereitung einer Anhörung durch die Bundesregierung zur Verfügung gestellt werden müssen.<sup>20</sup>

Bei der einzelfallbezogenen Entscheidung von Behörden und Gerichten im Zusammenhang mit Abschiebungshindernissen verhält es sich ähnlich.

Klarzustellen ist in diesem Zusammenhang, dass mit der kritischen Bestandsaufnahme nicht in Frage gestellt wird, dass Behörden und Gerichte um bestmögliche Aufklärung bemüht sind. Es geht hier nicht um Vorhaltungen, sondern die Analyse von strukturellen Defiziten und Vorschlägen zu ihrer Behebung.

### **Ziele des Reformvorschlags**

Der nunmehr modifizierte Reformvorschlag zielt auf allgemeine Qualitätsverbesserungen und anspruchsvollere verfahrensrechtliche Standards, wie sie in anderen Bereichen grundrechtsrelevanten Entscheidens etabliert sind.

---

<sup>19</sup> § 76 Abs. 2 GO BT verlangt indes auch nur sehr allgemein bei Gesetzesentwürfen eine (kurze) Begründung. Diese folgt in der Praxis detaillierten Vorgaben, die sich aber nicht auf die sachliche Tiefe der Begründung bezieht.

<sup>20</sup> Siehe exemplarisch das Gesetzgebungsverfahren zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz und dazu Kluth, ZAR 2015, 337 (338).

### **Beschränkung auf die Entscheidungsvorbereitung**

Hinsicht der Adressaten geht es um ein Modell, das die zuständigen Behörden (BAMF einerseits und Ausländerbehörden andererseits) sowie die Richter an den Verwaltungsgerichten unterstützt, dabei die richterliche Unabhängigkeit wahrt und auch vom Gesetzgeber genutzt werden kann, um eigene Entscheidungen im Rahmen des § 29a AsylG vorzubereiten. Es geht also nicht um die Ersetzung oder verbindliche Steuerung der eigentlichen Einzelfallentscheidungen, die weiterhin den Behörden und Gerichten vorbehalten und von diesen zu verantworten sind.

### **Interdisziplinarität und Praxisnähe**

Es geht um ein zugleich interdisziplinäres als auch praxisnahes Format, das auf eine rechtlich qualifiziert angeleitete Sachverständigenarbeit durch eine eigens für diesen Zweck eingerichtete Fachstelle abzielt. Nach den Erfahrungen aus der eigenen wissenschaftlichen, beratenden und richterlichen<sup>21</sup> Arbeit und aus Gesprächen mit Richtern und Sachverständigen ist gerade die Schnittstelle bei der Formulierung von Fragen und der Erarbeitung der Antworten ein erhebliches Feld von Verständigungsschwierigkeiten und Fehlerursachen, weshalb dort angesetzt werden muss. Ohne Verbesserungen in diesem Bereich sind Verbesserungen bei den Gefahreneinschätzungen kaum zu erzielen.

Die damit verbundene grundsätzliche Herausforderung ist nicht auf das Migrationsrecht beschränkt, sondern betrifft viele andere Rechtsbereiche, die auf anspruchsvolle Lageanalysen angewiesen sind. Teilweise hat man darauf bereits reagiert und z.B. im Bereich des Familienrechts die Anforderungen an die Sachverständigenauswahl bzw. die richterliche Qualifikation verbessert.<sup>22</sup>

### **Absicherung der Berücksichtigung von Erkenntnissen**

Die Existenz von gesicherten Erkenntnissen alleine garantiert nicht deren Rezeption als Entscheidungsgrundlage im Einzelfall. Es bedarf deshalb über die allgemeinen Grundsätze der Informationsgewinnung (Untersuchungsgrundsatz im behördlichen und gerichtlichen Verfahren, § 24 VwVfG, § 86 VwGO) hinausgehender Steuerung.

Im Bereich der behördlichen Entscheidungsfindung kann eine „Ausrichtung“<sup>23</sup> an den Erkenntnissen der Fachstelle durch entsprechende gesetzliche Vorgaben aber auch durch behördeninterne Vorgaben (allgemeine Weisungen) erreicht werden. Vorzugswürdig ist aber eine

---

<sup>21</sup> Der Verfasser war von 2000 bis 2014 Richter des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt.

<sup>22</sup> *Kannegiesser*, NZFam 2019, 804 ff.; *Lüblinghoff*, ZRP 2016, 45 ff.

<sup>23</sup> Etwa in Gestalt einer Pflicht zur maßgeblichen Berücksichtigung bei der Entscheidungsfindung.

entsprechende gesetzliche Vorgabe, da in ihr auch die parlamentarische Steuerungsverantwortung zum Ausdruck kommt, der wegen der Grundrechtserheblichkeit der zu treffenden Entscheidungen eine erhöhte Bedeutung zukommt.

Für die fachgerichtliche Rechtsprechung stehen andere Steuerungsinstrumente zur Verfügung bzw. sind vorzugswürdig. Dabei sind verschiedene „Konstellationen“ zu unterscheiden. Hat die Behörde bei ihrer Entscheidung auf die Erkenntnisse der Fachstelle zurückgegriffen, so fließen diese als Teil des Streitgegenstandes in das Verfahren ein. Will das zuständige Gericht davon abweichen, so muss es einen aktuelleren oder besseren Sachverstand in das Verfahren einführen oder die Erkenntnisse der Fachstelle entkräften.

Hat die Behörde die Erkenntnisse nicht oder unzureichend berücksichtigt, so kann dies im gerichtlichen Verfahren nachgeholt werden. Die Nichtberücksichtigung thematisch einschlägiger Erkenntnisse der Fachstelle im gerichtlichen Verfahren kann zu einem Verfahrensfehler führen und die Entscheidung angreifbar machen.

Schließlich wird darüber nachgedacht, durch zusätzliche prozessrechtliche Instrumente wie z.B. Länderleitentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts<sup>24</sup>, eine Vereinheitlichung der Rechtsprechungs- und Behördenpraxis herbeizuführen. In diesen Verfahren wären die Erkenntnisse der Fachstelle ebenfalls zu beachten.

### **Organisatorische Verortung**

Die mit den Aufgaben betraute Stelle sollte beim Bundesverwaltungsgericht angesiedelt werden. Dafür sprechen mehrere Gründe:

Einige (Ober-) Verwaltungsgerichte (u.a. OVG Münster) haben bereits in den letzten Jahren zusätzlich sozialwissenschaftlich qualifizierte wissenschaftliche Mitarbeiter eingestellt, um die Informationen zur Gefahrenlage systematisch aufzuarbeiten und die Ergebnisse den zuständigen Richtern zur Verfügung zu stellen. Diese Arbeit ist nach anfänglicher Skepsis offenbar auf eine positive Resonanz gestoßen. Daran sollte angeknüpft werden.

Die vorhandenen Kapazitäten und die Reichweite sind wegen der knappen Ressourcen und der Verortung auf Landesebene jedoch eng begrenzt. Es bleibt auch unklar, wie jeweils methodisch vorgegangen wird und welche „Qualität“ die zumeist auf der Auswertung vorhandener Quellen basierende Tätigkeit erreicht. Zudem wird auf diese Weise keine überörtliche Vereinheitlichung erreicht.

---

<sup>24</sup> Dazu näher *Berlit/Dörig*, NVwZ 2017, 1481 ff. Der Vorschlag ist im sog. Masterplan Migration aufgegriffen worden. Bislang liegt aber dazu kein Gesetzesentwurf der Bundesregierung vor.

Durch die Einrichtung einer zentralen Fachstelle beim Bundesverwaltungsgericht könnten die Ressourcen deutlich erweitert und auch qualitativ verbessert werden. Das BAMF hat für die Erstellung von Länderberichten mehr als 30 Stellen zur Verfügung, so dass bei einer Fachstelle, die zusätzliche Aufgaben wahrnehmen müsste (siehe unter 3.3.) bis zu 50 Stellen vorgesehen werden sollten.

Durch die Verortung beim Bundesverwaltungsgericht würde die Sichtbarkeit sowie die vereinheitlichende Wirkung deutlich verbessert werden. Diese Verortung erleichtert es zudem, eine hohe Akzeptanz innerhalb der Richterschaft zu erzeugen, die bei einer Verortung in der Exekutive oder im Umfeld einer Wissenschaftseinrichtung schwerer zu erreichen wäre.

### **Arbeitsweise der Fachstelle**

Da es sich nicht um rechtsprechende Tätigkeit, sondern um Sachverständigentätigkeit handelt, ist eine organisatorische Eigenständigkeit (Arbeitsplan, Themenwahl) wichtig. Die Möglichkeit der Steuerung durch (politische) Einzelweisungen ist durch die Verortung zumindest deutlich begrenzt.<sup>25</sup>

Die Arbeit sollte in multidisziplinären Gruppen unter Einbeziehung von erfahrenen Praktikern aus Verwaltung und Fachgerichtsbarkeit erfolgen, damit die Fragestellungen an den rechtlich zu beurteilenden Fragen ausgerichtet werden und die Kommunikation zwischen Sachverständigen und Behörden/Gerichten angemessen erfolgen kann (Vermeidung von Missverständnissen usw., die derzeit oft auftreten).

Sinnvoll erscheint auch eine Zusammenarbeit mit dem in die Erstellung von Landesberichten über die Botschaften einbezogenen Auswärtigen Amt. Diese kann z.B. durch befristete Entsendung von Mitarbeitern und einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch konkretisiert werden könnte, wie er auch in anderen Bereichen der ressortübergreifenden Arbeit üblich ist.

### **Arbeitsfelder der Fachstelle**

Die Klärung von „Gefahrenlagen“ fasst pauschal ein breites Spektrum von Beobachtungs- und Bewertungsleistungen zusammen, die in der Summe ein breites Arbeitsfeld markieren. Diese müssen durch verschiedene Arbeitsformate der Fachstellen abgedeckt werden.

---

<sup>25</sup> Da es sich nicht um richterliche Tätigkeit handelt, ist ein Weisungsrecht verfassungsrechtlich nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

Grundlage jeglicher Gefahreinschätzung sind umfangreiche Kenntnisse zu Kultur, Struktur und politischer Lage in den jeweiligen Ländern sowie zu der sich daraus ergebenden „Situation“ einzelner Personengruppen. Um die Struktur von Gesellschaften aus diesem Blickwinkel zu erfassen sind langfristige Beobachtungen ebenso erforderlich wie die Klärung von aktuellen Entwicklungen, aus denen sich Änderungen der Gefahrenlage ableiten bzw. prognostizieren lassen. Änderungen der Rechtslage, der Staatspraxis sowie der gesellschaftlichen Interaktionen sind dabei gleichermaßen zu beachten.

Um Gefahrenlagen möglichst einheitlich beurteilen zu können, müssen die Länderbeobachtungen mit einer Entwicklung allgemeiner Beurteilungskriterien verbunden werden. Das setzt grundsätzlich zwei Arbeitsebenen voraus, die miteinander kommunizieren und sich in der Zusammenarbeit fortentwickeln. Dabei muss mit Blick auf das Gemeinsame Europäische Asylsystem auch die Praxis in den übrigen Mitgliedstaaten und auf der Unionsebene berücksichtigt werden.

Als Erkenntnisquellen sollten neben den vorliegenden Berichten der Botschaften und von internationalen Organisationen und NGO's auch eigene Untersuchungen der Fachstelle durch die Beauftragung / Entsendung von Sachverständigen in die betreffenden Regionen ermöglicht werden. Zu diesem Zweck kann u.a. die in den letzten Jahren entwickelte Wissenschaftler-Infrastruktur bei den Max-Planck-Instituten genutzt werden.

Die Aufgabe der Methodenentwicklung sollte in der Fachstelle und in Kooperation mit in diesem Bereich aktiven Wissenschaftseinrichtungen organisiert werden. Sie sollte auch die Schulung von Behördenmitarbeitern und Richtern für die Anleitung von Sachverständigen (z.B. in Kooperation mit der Richterakademie) einschließen.

Als besonders wichtig erweist sich zudem die Etablierung eines qualitätsvollen Übersetzungsdienst für Gerichtsentscheidungen anderer EU-Mitgliedstaaten, ohne die eine verlässliche Auswertung der Rechtsprechungspraxis nicht gewährleistet ist. Dabei sollte mit anderen deutschsprachigen Ländern (Österreich und z.T. Schweiz) zusammengearbeitet werden, die entsprechenden Übersetzungen ebenfalls anfertigen. Die Übersetzungen sollten im Sinne des *open data government* öffentlich zugänglich gemacht werden, damit sie auch durch die Wissenschaft und die Anwaltschaft genutzt werden können.

Aus diesen Arbeitsfeldern lassen sich zugleich Eckpunkte für die interne Organisation der Fachstelle sowie die Qualifikationsanforderungen der Mitarbeiter ableiten, auf die hier aber nicht näher eingegangen werden soll.

## **Zusammenfassung**

Der Einschätzung von allgemeinen und individuellen Gefahrenlagen kommt im Zusammenhang mit Anerkennungs- und Rückführungsverfahren wegen der erheblichen Grundrechtserheblichkeit eine Bedeutung zu, der die derzeitigen Praktiken in Behörden, Gerichten und Gesetzgebung nicht annähernd gerecht werden. Deshalb ist die Einrichtung der vorstehend skizzierten Fachstelle verfassungsrechtlich geboten. Zugleich sind neben der Verbesserung der Entscheidungsqualität damit aber auch weitreichende Entlastungseffekte für Verwaltung und Gerichte verbunden, die den finanziellen Aufwand<sup>26</sup>, der mit der Einrichtung der Stelle verbunden ist, mehr als ausgleichen. Deshalb gibt es auch arbeits- und finanzökonomisch gute Gründe, diesen Weg zu beschreiten.

---

<sup>26</sup> Da mit der Einrichtung der Fachstelle die mehr als 30 Stellen des BAMF im Bereich der Erstellung der Länderberichte eingespart werden können, ist der finanzielle Mehraufwand für den Bund begrenzt.





**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 Prüfungen<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> Die europarechtlichen Vorgaben der EU-Asylverfahrensrichtlinie<sup>3</sup> 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 Qualifikationsrichtlinie<sup>4</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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>.

<sup>2</sup> 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>.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 Amts 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.<sup>5</sup> 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

---

<sup>5</sup> 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.