

**Stellungnahme zum
Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung Georgiens und der Republik Moldau
als sichere Herkunftsstaaten**

BT-Drs. 20/8629 vom 2. Oktober 2023 sowie BT-Drs. 20/7251 und 20/8785

Inhalt

I.	Das Anliegen und die Bewertung des Gesetzentwurfs im Überblick	1
II.	Die migrationsrechtlichen Aspekte einer Einstufung als „sichere Herkunftsstaaten“	2
1.	Die gesetzliche Vermutung der generellen Sicherheit vor Verfolgung	2
2.	Die Auswirkungen im individuellen Asylverfahren	3
III.	Die migrationspolitischen Folgen der Einstufung als „sichere Herkunftsstaaten“	4
1.	Die Auswirkungen auf laufende und künftige Asylverfahren	5
2.	Die Einstufung als migrationspolitischer Baustein	6
3.	Die Einstufung weiterer Staaten	7
IV.	Abschließende Bewertung des Gesetzentwurfs	8

I. Das Anliegen und die Bewertung des Gesetzentwurfs im Überblick

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung¹ zielt wie auch der weitere Gesetzentwurf² auf die Einstufung von Georgien und Moldau als „sichere Herkunftsstaaten“ in der Anlage II zu § 29a AsylG³ zwecks **Entlastung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge und der Verwaltungsgerichte** von weit überwiegend aussichtslosen Asylverfahren von Staatsangehörigen dieser Herkunftsstaaten. Zugleich sollen die **Aufnahmekapazitäten** für Schutzsuchende anderer Herkunftsstaaten **freigemacht** bzw. freigehalten werden.⁴ Der Entschließungsantrag zielt auf die entsprechende Einstufung auch Algeriens, Marokkos und Tunesiens.⁵

¹ Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung Georgiens und der Republik Moldau als sichere Herkunftsstaaten vom 2.10.2023, BT-Drs. 20/8629

² Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung Georgiens und der Republik Moldau als sichere Herkunftsstaaten vom 13.6.2023, BT-Drs. 20/7251; Entschließungsantrag BT-Drs. 20/8785.

³ Asylgesetz i.d.F. der Bek. vom 2.10.2008 (BGBl. I S. 1798) i.d.F. vom 21.12.2022 (BGBl. I S. 2817).

⁴ BT-Drs. 20/8629 S. 1 (Problem und Ziel).

⁵ Entschließungsantrag BT-Drs. 20/8785.

Der Gesetzentwurf ist in Zielsetzung und Umsetzung zu begrüßen. Die Einstufung setzt ein Signal an Menschen aus jenen Herkunftsstaaten, dass das Asylverfahren für sie nur in wenigen Fällen in einen längeren asylverfahrensabhängigen Aufenthalt oder gar in einen Daueraufenthalt in Deutschland mündet. Dieses Signal würde mittelbar auch in die Herkunftsstaaten hineinwirken. Die damit erhoffte Entlastung der Zuwanderungszahlen würde wohl mit zeitlicher Verzögerung eintreten.

Überlegenswert wäre, wie in der Gesetzesbegründung angeklungen,⁶ die **ungesteuerte Asylzuwanderung** durch eine **gesteuerte Beschäftigungszuwanderung** zusätzlich abzuschwächen. Eine eng begrenzte Beschäftigungszuwanderung könnte als Ventil für den Zuwanderungsdruck aus wirtschaftlich schwächeren Herkunftsstaaten wie Georgien und Moldau wirken und den Weg über ein Asylverfahren zusätzlich unattraktiver erscheinen lassen. Ein rechtlich anders angelegter, im Ergebnis aber vergleichbarer Steuerungserfolg ist in den **Westbalkanstaaten** gelungen. Auch darauf geht die Stellungnahme ein:

II. Die migrationsrechtlichen Aspekte einer Einstufung als „sichere Herkunftsstaaten“

Der Gesetzentwurf nutzt die in Art. 16a Abs. 3 GG⁷ i.V.m. § 29a AsylG vorgesehene Möglichkeit, **Georgien und Moldau** zu Staaten zu bestimmen, 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 stattfinden.

1. Die gesetzliche Vermutung der generellen Sicherheit vor Verfolgung

Es handelt sich um eine gesetzliche und **widerlegliche Vermutung**, dass ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht gegenläufige Tatsachen vorträgt. Das heißt, es wird einerseits keine „100 %ige“ Sicherheit

⁶ BT-Drs. 20/8629 S. 10 f. (Begründung – Besonderer Teil).

⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland i.d.F. vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

verlangt, sondern eine landesweite Lage ohne systematische (Gruppen-)Verfolgung.⁸ Ausführlich legt der Gesetzentwurf dar, dass in Georgien und Moldau diese Voraussetzungen für die Einstufung vorliegen und die **Schutzquote** für Asylbewerber dieser Herkunftsstaaten entsprechend **gering** ist.⁹ Die **Aktualität und Richtigkeit** dieser Vermutung wird über eine geltende **Berichts- und eine Korrekturpflicht** der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag in § 29a Abs. 2a AsylG abgesichert.¹⁰ Damit ist die parlamentarische Gesamtverantwortung sichergestellt.

2. Die Auswirkungen im individuellen Asylverfahren

Es handelt sich um eine **widerlegliche Vermutung**, so dass z.B. Minderheitenangehörige nach wie vor Schutz begehren können. Dazu müssen sie aber ihren Schutzbedarf mit konkreten Tatsachen darlegen.

Die Einstufung kann die **Asylverfahren beschleunigen**: Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge prüft weiterhin jeden einzelnen Asylantrag eines Ausländers aus diesen Herkunftsstaaten.¹¹ Es legt die o.g. **Vermutung** als Maßstab an. Ist sie durch den Tatsachenvortrag des Asylbewerbers **im Einzelfall erschüttert**, erhält der Schutzsuchende je nach Voraussetzungen Asyl, internationalen Schutz oder Abschiebungsschutz. Ist die **Vermutung** aber – wie in den meisten Fällen – **nicht erschüttert**, wird der Asylantrag nach § 29a i.V.m. § 31 Abs. 2 und Abs. 3, § 34 und § 36 AsylG als „**offensichtlich unbegründet**“ abgelehnt.

Durch diese Antragsablehnung greift eine **verkürzte Klagefrist** von einer Woche und wird die Abschiebung möglich, sofern kein Eilantrag nach § 80 Abs. 5 VwGO gestellt wird. Bis zur gerichtlichen Entscheidung über den Eilantrag, die binnen einer

⁸ Vgl. BVerfG, U.v. 14.5.1996, Az. 2 BvR 1507/93 u.a., BVerfGE 94, 115 ff. – juris Rn. 70 ff.: Keine regionale Verfolgung, keine Verfolgung von Personengruppen; keine Verletzung von Art. 3 EMRK.

⁹ BT-Drs. 20/8629 S. 8 ff. (Begründung – Allgemeiner Teil).

¹⁰ Vgl. BT-Drs. 18/6185 S. 6, 10 f., 41 f., 52 ff.

¹¹ Zur gerichtlichen Prüfung BVerfG, U.v. 14.5.1996, Az. 2 BvR 1507/93 u.a., BVerfGE 94, 115/144; VGH BW, U.v. 24.6.2015, Az. A 6 S 1259/14, NVwZ-RR 2015, 791/795 Rn. 32 a.E.

Woche ergehen soll, genießt der Ausländer noch Schutz vor einer Abschiebung. Gibt das Verwaltungsgericht dem **Eilantrag** statt, kann vorläufig nicht abgeschoben werden und der Schutzbedarf wird im Klageverfahren eingehend geprüft. Lehnt das Verwaltungsgericht den Eilantrag ab, kann bereits abgeschoben werden. Diese **Beschleunigung** wirkt somit auf das **Asylverfahren** und das **Asylgerichtsverfahren**.

Der **tatsächliche Vollzug** der Abschiebungsandrohung durch freiwillige Ausreise (ggf. mit Rückkehrberatung und finanzieller Förderung) oder Abschiebung liegt in Händen der Ausländerbehörden und kann auf die bekannten Hindernisse (z.B. fehlende Identifizierung, fehlender Reisepass, fehlende Reisefähigkeit im Einzelfall)¹² stoßen. Die **Beschleunigung des Asylverfahrens** i.w.S. mündet also **nicht zwangsläufig** auch in eine **beschleunigte Aufenthaltsbeendigung**.

Für den Asylbewerber führt die Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ zum **Verbot einer Beschäftigung** nach § 61 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Abs. 2 Satz 4 AsylG. Er muss nach § 47 Abs. 1a AsylG in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen bleiben und kann auch nach Abschluss seines Asylverfahrens und Erteilung einer Duldung nach § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG keine Beschäftigungserlaubnis erhalten.

III. Die migrationspolitischen Folgen der Einstufung als „sichere Herkunftsstaaten“

Als **sichere Herkunftsstaaten** gelten nach der Anlage II zu § 29a AsylG derzeit aus Afrika Ghana und Senegal sowie aus dem Westbalkan Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, die ehemalige jugoslawische Republik Montenegro und Serbien. Mit **Georgien und Moldau** würden die ersten Staaten aus der ehemaligen Sowjetunion zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt. Sie befinden sich im Beitrittsprozess zur Europäischen Union und haben entsprechend hohe rechtsstaatliche Standards zu erfüllen.¹³ Die o.g. Vermutung erscheint hier sowohl vor der in der Ge-

¹² BT-Drs. 20/5870 S. 67, 69: Zum 31.12.2022 lebten 7.225 georgische Staatsangehörige in Deutschland, die zur Ausreise verpflichtet waren; 3.415 nach einem erfolglosen Asylverfahren.

¹³ BT-Drs. 20/8629 S. 1 (Problem und Ziel).

setzesbegründung dargestellten Lage in den Ländern selbst als auch im Spiegelbild der bisherigen Entscheidungen in deutschen Asylverfahren dazu gerechtfertigt.

1. Die Auswirkungen auf laufende und künftige Asylverfahren

- a) Die Einstufung hat die o.g. beschleunigenden **Auswirkungen auf laufende Asylverfahren** von Staatsangehörigen Georgiens und Moldau. Das betrifft nach den Zahlen des Jahres 2022 etwa 12.000 Personen und im ersten Halbjahr 2023 etwa 7.400 Personen;¹⁴ angesichts der Gesamtzuwanderungszahlen also einen überschaubaren, aber nicht unerheblichen Personenkreis.

Die Einstufung wird zwar ihre **Asylverfahren beschleunigen** helfen, doch wird Deutschland noch erhebliche Anstrengungen für ihre Rückführung in die Herkunftsstaaten benötigen,¹⁵ wenn die allermeisten Asylverfahren erfolglos bleiben werden.

- b) Die Einstufung wird ihre **Auswirkungen auf künftige Asylverfahren** von Staatsangehörigen Georgiens und Moldau erst noch entfalten müssen, ohne dass dies direkt zahlenmäßig bezifferbar ist. Die Kunde von schnelleren Asylverfahren und kürzeren Aufenthalten sowie untersagter Beschäftigung kann in den Herkunftsstaaten aber andere mögliche Ausreisewillige davon abhalten, angesichts der geringeren Chancen auf Verbleib in Deutschland erst hierher zu reisen. Ihre Zahl lässt sich nicht näher abschätzen. Ein **Rückgang der Zahl der Asylerstanträge** von Personen aus diesen Herkunftsstaaten ist aber zu erwarten.

¹⁴ BT-Drs. 20/8629 S. 9 (Begründung - Allgemeiner Teil).

¹⁵ Im Jahr 2022 erhielten 683 Personen aus Georgien und 203 Personen aus Moldau finanzielle Hilfen für ihre Rückkehr und wurden 908 Personen nach Georgien und 556 Personen nach Moldau abgeschoben, vgl. BT-Drs. 20/5795 S. 3, 25.

2. Die Einstufung als migrationspolitischer Baustein

In der Begründung beider Gesetzentwürfe klingt die Überlegung an,¹⁶ dem **Migrationsdruck** ein Ventil zu öffnen, das nicht in der ungesteuerten Zuwanderung über Asylverfahren liegt, sondern in einer **durch ein Kontingent begrenzten Beschäftigungsmigration**. In diesem Sinne hat nicht nur die Einstufung der Westbalkanstaaten in den Jahren 2014 und 2015 als „sichere Herkunftsstaaten“ die Zahl der Asylverfahren von Personen aus diesen Herkunftsstaaten gesenkt, sondern vor allem die Öffnung einer kontingentierten Zuwanderung zu Beschäftigungszwecken über die sog. „**Westbalkan-Regelung**“ in § 26 BeschV.¹⁷ Auch unqualifizierte Arbeitskräfte, die noch keine benötigten Fachkräfte sind, können so **zahlenmäßig begrenzt** mit Visum zur Aufnahme einer Beschäftigung einreisen.

Anders als in der nicht an konkrete Gegenleistungen der Herkunftsstaaten geknüpften „**Westbalkan-Regelung**“ wäre migrationspolitisch überlegenswert, eine hiervon **abweichende Regelung** für sichere Herkunftsstaaten wie Georgien und Moldau, aber auch für Ghana¹⁸ und Senegal, zu schaffen, um die Wirkung der Einstufung zu flankieren. Das Kontingent könnte sich an der **Zahl der erfolgten Rückübernahmen** von Staatsangehörigen durch diese Herkunftsstaaten orientieren.¹⁹ Kooperieren die Staaten bei der Rückführung, indem sie Passersatzpapiere ausstellen und die Einreise ermöglichen, könnte ihnen umgekehrt eine entsprechende Zahl an Visa zur Beschäftigungszuwanderung im Folgejahr in Aussicht gestellt werden. Für die auswanderungswilligen Menschen, für ihre Herkunftsstaaten und für Deutschland könnte es ein „Win-win-Modell“ sein.²⁰

¹⁶ BT-Drs. 20/8629 S. 10 f. (Begründung – Besonderer Teil); BT-Drs. 20/7251 S. 3, 9.

¹⁷ BT-Drs. 20/8629 S. 10 f. (Begründung – Besonderer Teil). Zur Schaffung der Regelung Christine Langenfeld, Tausche Arbeit gegen Asyl – ein integrations- und arbeitsmarktpolitisch riskanter Weg, ZRP 2015, S. 193; zu ihrer Einbindung in Migrationsabkommen BT-Drs. 20/7394 S. 23.

¹⁸ Zur entwicklungspolitischen Dimension vgl. Bernhard Junginger, Aus Ghana nach Germany, Augsb. Allgemeine Zeitung vom 23.2.2023 S. 6: Bericht über das deutsch-ghanaische Beratungszentrum und die Suche gut ausgebildeter Ghanaerinnen und Ghanaer nach auswärtigen Arbeitsmöglichkeiten.

¹⁹ Es würde also deutlich niedriger ausfallen als § 26 BeschV (Westbalkanstaaten: 50.000 Visa im Jahr).

²⁰ Dazu Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Deutsche Rückkehrpolitik und Abschiebungen, Zehn Wege aus der Dauerkrise, Nr. 3/2020 S. 43 f.

- Den erwerbsfähigen und erwerbswilligen Menschen wird eine begrenzte **legale Beschäftigungszuwanderung** nach Deutschland ermöglicht, dessen Arbeitsmarkt derzeit aufnahmefähig ist. Sie sind nicht mehr auf Schleuser angewiesen, brauchen sich nicht mehr bei Schleppern oder Verwandten im Herkunftsstaat verschulden und riskieren nicht mehr Leib und Leben in seeuntauglichen Booten auf der „**Mittelmeerroute**“ oder in überfüllten Kleintransportern auf der „**Balkanroute**“. Stattdessen reisen sie im Visumverfahren mit Reisepass und geklärteter Identität ins Bundesgebiet zur **Beschäftigung** ein.
- Für die **Herkunftsstaaten** bleiben **Geldtransfers** der auswärtigen Staatsangehörigen weiter wichtig, werden aber künftig eine verlässlichere Einnahmequelle. In Deutschland aus- oder weitergebildete und in das Herkunftsstaat zurückkehrende Beschäftigte können ihre hier gewonnenen Kenntnisse und Erfahrungen in ihrer Heimat nutzen und dort die **wirtschaftliche Entwicklung** stützen.
- Für **Deutschland** könnte sich die **Zahl der Asylbewerber** aus diesen Staaten deutlich **verringern** (und damit auch der enorme Aufwand für ihre Unterbringung, Ernährung und medizinische Versorgung, für die Durchführung der Asylverfahren und Asylgerichtsverfahren sowie für die Aufenthaltsbeendigung). Weniger Menschen müssten am Ende eines erfolglosen Asylverfahrens zurückgeführt werden, so dass die Mittel für Rückkehrförderungen und die Kapazitäten für Abschiebungen auf andere Staaten konzentriert werden können. Zudem liefern Abschiebungen reibungsloser ab, weil diese Herkunftsstaaten kooperieren.

3. Die Einstufung weiterer Staaten

Ziel des Entschließungsantrags ist die Einstufung auch **Algeriens, Marokkos und Tunesiens** als sichere Herkunftsstaaten.²¹ Auch bei ihnen werden niedrige

²¹ Entschließungsantrag BT-Drs. 20/8785.

Schutzquoten aufgezeigt. Darüber hinaus sind alle drei auch Vertragspartner des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und der Demokratischen Volksrepublik Algerien, dem Königreich Marokko und der Tunesischen Republik.²² Sie sind auf diese Weise institutionell näher an die Europäische Union herangerückt und spielen nicht nur als Herkunftsstaaten, sondern – für die Ziele der o.g. Gesetzesentwürfe unerheblich und daher hier nicht weiter zu behandeln – auch als Transitstaaten für die Migration über das Mittelmeer eine zentrale Rolle. Wie weit bei ihnen die Voraussetzungen des § 29a Abs. 2 AsylG bereits vorliegen, entzieht sich der Sachkunde des Sachverständigen und bedarf einer vertieften Prüfung und Darstellung.²³ Jedenfalls die asylrechtliche Schutzquote spricht nicht dagegen.

IV. Abschließende Bewertung des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung – und der weitere Gesetzentwurf – sind **begrüßenswert** und können ein **Baustein** für eine Verringerung der Zahl aussichtsloser Asylverfahren sein. Ob die Einstufung darüber hinaus von weiteren Maßnahmen (kontingentierte Beschäftigungszuwanderung im Rahmen von Rückübernahmeabkommen, Erstreckung der Einstufung auf weitere Staaten) flankiert werden soll, bleibt der näheren Prüfung und migrationspolitischen Entscheidung des Gesetzgebers anheimgestellt.

Augsburg, den 31. Oktober 2023

Andreas Dietz²⁴

²² Beschluss 2005/690/EG, Beschluss 2000/204/EG, Beschluss 98/238/EG.

²³ Vgl. zur Datenerhebung und zum Einschätzungs- und Wertungsspielraum des Gesetzgebers BVerfG, U.v. 14.5.1996, Az. 2 BvR 1507/93 u.a., BVerfGE 94, 115 ff. – juris Rn. 87 ff.; beispielhaft BT-Drs. 20/8629 S. 8 ff. (Begründung – Allgemeiner Teil).

²⁴ Der Verfasser ist Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Augsburg und außerplanmäßiger Professor an der Universität Augsburg. Die Stellungnahme gibt die wissenschaftliche Sicht des Verfassers wieder und ist nicht in richterlicher oder amtlicher Funktion erstellt.