Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)325 C

Prof. em. Kay Hailbronner
Universität Konstanz

Betr. Öffentliche Anhörung, Sitzung des Innenausschusses Montag 6.11.2023
Gesetzentwurf der Bundesregierung BT-Drs.20/8629 und Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU BT-Drs. 20/8785

Stellungnahme

Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einstufung Georgiens und der Republik Moldau als sichere Herkunftsstaaten

Vorbemerkungen zu den Rahmenbedingungen der Einstufung von Staaten als sichere Herkunftstaaten

Die nachfolgende Stellungnahme enthält mangels hinreichenden eigenen Expertenwissens über die rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in Georgien und der Republik Moldau keine Aussage zu den der Einstufung zugrundeliegenden Fakten. Die Bewertung beschränkt sich daher auf die Frage, welche materiell- und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen im Hinblick auf die verfassungs-völker –und unionsrechtlichen Vorgaben für die Einstufung eines Drittlandes als sicherer Herkunftsstaat vorliegen müssen und welche Bedeutung dem Konzept sicherer Drittstaaten in der gegenwärtigen Diskussion um die Steuerung humanitärer Migration zukommt. Die Stellungnahme ist bezüglich der allgemeinen rechtlichen Ausführungen zum Konzept der sicheren Herkunftsstaaten an eine frühere Stellungnahme des Autors zum Gesetzentwurf de Bundesregierung BT- Drs.19/5314 angelehnt.

I. Gegenstand und Zweck des Konzepts sicherer Herkunftsstaaten

Das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten ist seit Jahrzehnten ein etablierter Bestandteil des internationalen Flüchtlingsrechts. Es findet sich im im Asylverfahrensrecht der wichtigsten europäischen Flüchtlingsaufnahmestaaten und ist seit Inkraftreten der 1. EG Asylverfahrensrichtlinie 2005/85 (mittlerweile EU RL 2013/32) auch unionsrechtlich verankert. Das Konzept ist international anerkannt. Auch der UNHCR hat mittlerweile seine aus der Genfer Konvention abgeleiteten grundsätzlichen Bedenken zugunsten einer an Vorbehalte im Hinblick auf die Sicherheitskriterien geknüpften Zustimmung aufgegeben.

Eine neuere EU AA (European Asylum Agency) Studi[1]e v.Dez. 2022 –zeigt, dass das Konzept in 22 EU Mitgliedstaaten angewendet wird. Nicht angewendet wird danach -ungeachtet

[1] euaa, Applying the concept of safe countries in the asylum procedure –

nationaler Vorschriften – das Konzept in -Bulgarien , Litauen, Portugal und Rumänien, nachdem der EuGH entschieden hat, dass mangels einer vollständigen Umsetzung der EU -Vorschriften das Konzept nicht anwendungsfähig ist[2]. In EU Staaten , in denen keine Listen existieren, wie z.B. Finnland wird ein sicheres Herkunftsstaaten konzept im regulären Verfahren integriert auf der Grundlage einer Einzelfallentscheidung angewendet.

Georgien liegt mit 73 % in der Gruppe der am häufigsten in die Liste aufgenommenen Länder, die Republik Moldau liegt mit 37 Prozent und 7 Listenaufnahmen eher im unteren Bereich .Neben Albania, Montenegro und Serbien (jeweils über 80% designation rate) werden häufig auch Marokko, Tunesien, Algerien in Listen sicherer Herkunftsstaaten auf genommen Der europäische Vergleich der Listen sicherer Herkunftsstaaten und insbesondere die Nichtaufnahme in eine Liste lässt aber nur begrenzt einen Schluss auf eine Bewertung der Sicherheit dieser Staaten zu , da Staaten vor allem bei geringen Zahlen von Asylbewerbern aus als sicher angesehenen Ländern keine Notwendigkeit sehen, eine förmliche Sicherheitsbestimmung bzw. eine Aufnahme in eine Liste sicherer Herkunftsstaaten vorzunehmen. Eine detaillierte Auswertung der eurostat Ziffern zeigt , dass die Registrierung von Asylbewerbern in den verschiedenen EU Mitgliedstaaten stark variiert und bei vielen zweifelsfrei sicheren Herkunftsstaaten wird offenbar keine Notwendigkeit gesehen, sie in eine Liste sicherer Herkunftsstaaten aufzunehmen .Entsprechendes gilt für die Liste sicherer Drittstaaten.

Das Konzept sicherer Herkunftsstaaten unterscheidet sich von demjenigen sicherer Drittstaaten dadurch, dass ein volles , aber regelmäßig beschleunigtes Asylprüfungsverfahren stattfindet, das sich vom Regelverfahren bezüglich des Prüfungsgegenstandes nur dadurch unterscheidet, dass eine Vermutung für die Sicherheit des Herkunftsstaates besteht. Ist der Asylantrag erfolglos , gelingt es also dem Asylbewerber, die Sicherheitsvermutung zu durchbrechen, so wird der Antrag als offensichtlich unbegründet abgewiesen (§ 29a AsylG[3]) Kommt der Asylantragsteller dagegen aus einem sicheren Drittstaat , in dem er bereits vor Verfolgung sicher war, so besteht kein Anspruch auf Durchführung eines Asylprüfungsverfahrens . Der Asylantrag wird in diesem Fall als unzulässig abgewiesen[4].
Die Grundidee des Konzepts sicherer Herkunftsstaaten ist die Beschleunigung des Asylverfahrens für Asylsuchende, die offensichtlich nicht die Voraussetzungen für die Anerkennung als Asylberechtigte nach den einschlägigen Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention oder der EU RL 2011/95 über die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen als Personen mit internationalem Schutz erfüllen. Dies beruht auf der Erfahrung, dass sich Asylsuchende häufig insbes. als Angehörige von bestimmten Gruppen (politische Dissidenten, Minderheiten, usw.) auf einen Schutzanspruchs gegenüber einer Verfolgungsgefahr als Folge menschenrechtswidriger politischer und rechtlicher Verhältnisse berufen, obwohl es als hinreichend gesichert angesehen werden kann, dass die behaupteten Gefahren einer Verfolgung aus Gründen der Genfer Flüchtlingskonvention oder Folter /unmenschlicher Behandlung nicht bestehen. Das Verfahren soll dadurch beschleunigt werden, dass die Prüfung der allgemeinen für die Sicherheitslage relevanten Verhältnisse aufgrund einer Sicherheitsvermutung entfällt. Es

[2] EuGH v. 25. 8.2018, C-404/17, Migrationsverket, Rn.34
[3] Für das Verfahren vgl. Hailbronner, Ausländerrecht, Stand Jan.2023, § 29a AsylG, Rn.
[4] Hailbronner, a.a.O. Stand März 2022, § 29 AsylG. Rn. 7a ff.

obliegt dem Asylbewerber, Umstände des Einzelfalles darzulegen, aus denen sich ergibt, dass in seinem besonderen Fall die Sicherheitsvermutung nicht greift.
In diesem Sinne dient das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten der Reduzierung des Asylrechts auf tatsächlich Schutzberechtigte. Dies liegt im wohlverstandenen Interesse von denjenigen Asylbewerbern, die Anspruch auf Schutz haben wie auch im öffentlichen Interesse an der sinnvollen Nutzung beschränkter administrativer und finanzieller Ressourcen. Der letztere Aspekt gewinnt umso größere Bedeutung , als mit der Zeitdauer des Asylverfahrens die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten einer Durchsetzung der Ausreisepflicht abgelehnter Asylbewerber ständig abnehmen, bis zu dem Punkt, dass letzlich der Ausgang des Asylverfahrens für den dauernden Verbleib bedeutungslos wird. Das Asylrecht wird zum „Asylbewerberrecht".
Dies beschreibt weitgehend unverändert die Situation des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland. Daher ist es erforderlich, ein Konzept der sicheren Herkunftsstaaten im Zusammenhang mit verbesserten Möglichkeiten einer Durchsetzung der Ausreisepflicht und klaren Unterscheidungen im Verfahren zu verbinden. Eine wirksame Durchsetzung der Ausreise bzw. Rückreisepflicht und eine drastische Reduzierung der Anreize für eine Inanspruchnahme des Asylrechts zur Umgehung des Einreise-und Aufenthaltsrechts erfordert allerdings eine deutliche Ausweitung des Konzepts der sicheren Herkunfsstaaten um weitere Staaten mit geringen Anerkennungsquoten , die Schaffung eines wirksamen Konzepts sicherer Drittstaaten, den Schutz der EU Aussengrenzen und effektive Maßnahmen zur Verhinderung der irregulären Weiterwanderung in den jeweiligen EU Staat der Wahl.

In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass das Konzept sicherer Herkunftsstaaten nicht ohne Einbeziehung des unionsrechtlichen Rahmens (Gemeinsames Europäisches Asylystem) bewertet werden kann. Mit Ausnahme der relativ geringen Zahl von Asylsuchenden, die direkt auf dem Luftweg aus den sicheren Herkunftsstaaten einreisen oder für die Bundesrepublik Deutschland auf Grund eines Visums oder Aufenthaltstitels unionsrechtlich für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, reisen Asylbewerber aus Georgien oder der Republik Moldau (wie Asylbewerber aus zahlreichen anderen Staaten) in der Regel über EU Staaten, die eigentlich für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig wären, nach Deutschland ein. Die Durchführung des Asylverfahrens in Deutschland ist in der großen Mehrzahl der Fälle eine Folge von EU Vorschriften, die irreguläre Weiterwanderung in den „Wunschstaat"ermöglichen (die auch in vorliegenden Reformvorschlägen nur unzureichend erfasst sind) und des Fehlens effektiver unionsrechtlicher Regeln zur materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Unterscheidung zwischen nach der Genfer Konvention und Art. 1 GG bzw. Art.3 EMRK schutzberechtigten Personen. Aller Voraussicht nach wird der Trend zur irregulären Weiterwanderung in die Bundesrepublik Deutschland eher zunehmen als abnehmen, da eine Reihe von Staaten u.a. Italien z.T. erhebliche Einschnitte bei sozialen Leistungen für Asylbewerber vorgenommen bzw. beschlossen haben.
Da eine Verlagerung des Problems der Steuerung großer Migrationsbewegungen auf die EU Staaten mit Aussengrenzen unter dem jetzigen EU rechtlichen Rahmenbedingungen keine Lösung darstellt, ist eine Rückkoppelung mit einem wesentlich veränderten EU Verfahrensrecht ,das bereits an den Aussengrenzen eine Zurückweisung, bzw. Zurückschiebung für Asylsuchende, die nicht unter den völkerrechtlich gebotenen Refoulementschutz in Fällen akuter und konkreter Verfolgungsgefahr fallen, insbes. aus sicheren Herkunftsstaaten (und sicheren Drittstaaten) in Anlehnung an das Flughafenverfahren vor Gestattung der Einreise ermöglicht , erforderlich. Kompensiert

werden könnte eine derartige Lösung durch die Schaffung alternativer externer Aufnahmemöglichkeiten für als humanitär schutzbedürftig angesehene Personen (kein Rechtsanspruch , Registrierung zur Aufnahme in humanitäre Aufnahmekontingente der EU Mitgliedsstaaten, Einreiseerlaubnis in bestimmte EU Mitgliedstaat, Ermöglichung externen Zugangs zur Erlangung einer Einreiseerlaubnis für humanitäre Aufnahme in Kontingente). Voraussetzung einer Öffnung externer Zugangswege zur humanitären temporären oder längerfristigen Schutzgewährung ist allerdings die deutliche Reduzierung der illegalen ungesteuerten Migration. Das Konzept sicherer Herkunftsstaaten ist hierzu ein Anfang.

Grundsätzlich kann die Nutzung des Konzepts sicherer Herkunftsstaaten als ein ,wenn auch nur in Verbindung mit einer Reihe weiterer Änderungen wirksamer Baustein zur Reduzierung der unberechtigten Inanspruchnahme des Asylrechts zu Zwecken der Umgehung des Aufenthalts-und Einreiserechts angesehen werden. Dafür sind – wie bereits zur Zeit der großen Flüchtlingsströme nach dem Fall des Eisernen Vorhangs in den Jahren 1993/1994 - psychologische und ökonomische Kosten/Nutzen Faktoren ausschlaggebend. In der Vergangenheit hat die Einstufung von Drittländern als sichere Herkunftsstaaten zu einem deutlichen Rückgang der Zahlen der Asylbewerber aus den betreffenden sicheren Ländern geführt. Dabei spielt eine wesentliche Rolle, ob die Einstufung eines Landes als sicherer Herkunftsstaat auch zu einer substantiellen Erhöhung des Risikos einer Rückführung und einer deutlichen Reduzierung der Chance, auch mittels eines unbegründeten Asylantrags Einreise ,Daueraufenthalt und Zugang zu sozialen Leistungen und einer Beschäftigung zu erlangen, führt. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass eine Beschleunigung des Asylverfahrens im Inland das Problem der Rückführung in Herkunftsstaaten und sichere Drittstaaten noch nicht löst.

Rechtliche Rahmenbedingungen

1. **Nationales Recht**

Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind im nationalen Recht in § 29a AsylG und im Unionsrecht in Art. 36 und 37 der AsylverfahrensRL 2013/32 niedergelegt. Die Voraussetzungen der Anlage § 29 a AsylG sehen in Übereinstimmung mit Anhang II zur RL 2013/32 vor, dass der Asylantrag eines Ausländers aus einem Staat im Sinne des Artikels 16 a Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes (sicherer Herkunftsstaat) als offensichtlich unbegründet abzulehnen ist, es sei denn, die von dem Ausländer angegebenen Tatsachen oder Beweismittel begründen die Annahme, dass ihm abweichend von der allgemeinen Lage im Herkunftsstaat Verfolgung im Sinne des § 3 Absatz 1 oder ein ernsthafter Schaden im Sinne des § 4 Absatz 1 droht. Wenn Veränderungen in den rechtlichen oder politischen Verhältnissen dieses Staates die Annahme, dass die in Artikel 16a Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes bezeichneten Voraussetzungen entfallen sind, hat die Bundesregierung durch RechtsVO zu bestimmen, dass ein in Anlage II bezeichneter Staat nicht mehr als sicherer Herkunftsstaat gilt. Die Wirkungen einer Bestimmung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat auf das Asylverfahren sind in der Begründung des Gesetzentwurfs beschrieben .[5]

[5] zu den Einzelheiten siehe Hailbronner, Ausländerrecht, Band 3 und 4, Erläut. zu §§ 29a, 36,74 AsylG

§ 29 a AsylVfG (nunmehr AsylG) in Verbindung mit Art. 16 a Abs. 3 GG war Gegenstand eines umfangreichen verfassungsgerichtlichen Verfahrens (*BVerfG* v. 14.05.1996, *BVerfGE* 94, 115). Die Verfassungsbeschwerden wurden im Hinblick auf die Vereinbarkeit der auf § 29 a gestützten Beschlüsse mit Art. 16 a Abs.3 Satz 2 GG mit sieben gegen eine Stimme zurückgewiesen, bezüglich der Verfassungsmäßigkeit der Aufnahme Ghanas in die Anlage II zu § 29 a mit fünf gegen drei Stimmen a*bgewies*en[6]. Da § 29 a AsylG vom Gesetzgeber ausdrücklich als asylverfahrensrechtliche Umsetzungsregelung des EU Rechts konzipiert worden ist, kann zur Auslegung von § 29 a auf die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze und Leitlinien zu Art. 16 a Abs. 3 GG zurückgegriffen werden.

2. Unionsrecht.

Das Unionsrecht sieht in Art. 36 der Asylverfahrensrichtlinie 2013/32 i.V. mit Anlage eine Befugnis zur Nutzung des Konzepts sicherer Herkunftsstaaten vor und regelt in Art. 37 Fragen der Überprüfung und der Informationsquellen. Ein EU einheitliches Konzept der Festlegung sicherer Herkunftsstaaten, das noch in der Vorgängerrichtlinie vorgesehen war, ist vom EuGH mangels Rechtsgrundlage für eine einheitliche Liste[7] in der RL nicht mehr vorgesehen[8] Nach Art. 36 RL kann ein Drittstaat, der nach den Vorschriften der Richtlinie (Anlage) als sicherer Herkunftsstaat bestimmt wurde, nach individueller Prüfung des Antrags für einen bestimmten Antragsteller nur dann als sicherer Herkunftsstaat bestimmt werden, wenn der Antragsteller die Staatsangehörigkeit des betreffenden Staates besitzt oder der Antragsteller staatenlos ist und zuvor seinen gewöhnlichen Aufenthalt in dem betreffenden Staat hatte und er keine schwerwiegenden Gründe dafür vorgebracht hat, dass der Staat in seinem speziellen Fall im Hinblick auf die Anerkennung als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz im Sinne der Richtlinie 2011/95 nicht als sicherer Herkunftsstaat zu betrachten ist. Die Mitgliedstaaten werden ferner in Abs. 3 verpflichtet, weitere Regeln und Modalitäten für die Anwendung des Konzepts des sicheren Herkunftsstaates festzulegen.

Gemäß Anhang I zur nationalen Bestimmung von Drittstaaten als sichere Herkunftsstaaten der RL 2013/32 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 im Sinne des Artikels 9 der RL 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.

---

[6] zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vgl. Frowein/Zimmerman, JZ 1996, 753; Lübbe-Wolff, DVBl. 1996, 825; Hailbronner, NVwZ 1996, 625 sowie ders. in Merten /Papier , Handbuch der Grundrechte, Bd. V, 2013, §123 , Rn.255 ff

[7] vgl. EuGH v. C-133/06

[8] z. Entstehungsgeschichte Vedsted- Hansen, in: Hailbronner/Thym, EU Immigration and _Asylum Law, 2.Aufl. 2016, S.1358 f.).

b. die Wahrung der Rechte und Freiheiten nach der EMRK und /oder dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und /oder dem UN Übereinkommen gegen Folter , insbes. der Rechte, von denen gemäß Art. 15 Abs.2 der EMRK keine Abweichung zulässig ist.

c. die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung nach Art.33 GK

d. das Bestehen einer Regelung ,die einen wirksamen Rechtsbehelf bei Verletzung dieser Rechte und Freiheiten gewährleisten.

Sicherheit im Sinne des Art. 16 a Abs. 3 Satz 1 GG erfordert, dass eine hinreichende Gewähr dafür gegeben ist, dass keine Verfolgung oder unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Die Einbeziehung der unmenschlichen Behandlung in das Sicherheitskonzept soll den Schwierigkeiten der Unterscheidung zwischen beiden Verfolgungskategorien Rechnung tragen. Die Sicherheit vor unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung oder Behandlung kann für die prognostische Beurteilung von Bedeutung sein, ob für einen überschaubaren Zeitraum gewährleistet erscheint, daß im Herkunftsstaat keine politische Verfolgung stattfindet[9]. Unionsrechtlich ist die Sicherheitsvermutung auf Verfolgung im Sinne des Art. 9 RL 2011/95, Folter oder unmenschliche Behandlung und Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts bezogen. Eine Sicherheitsvermutung kann daher nicht auf einen der genannten Gefährdungsbereiche beschränkt werden und zwar auch dann nicht, wenn ein Antragsteller sich nur auf subsidiären Schutz beruft.

3.**Verhältnis nationales Recht und Unionsrecht**

Für das Verhältnis des nationalen Rechts zum Unionsrecht gilt der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts. Zu beachten ist, dass das Unionsrecht im allgemeinen den Mitgliedstaaten der EU keine detaillierten Vorgaben zum Verwaltungsverfahren und zum gerichtlichen Verfahren macht. Für das Konzept sicherer Herkunftsstaaten werden ausdrücklich die Mitgliedstaaten ermächtigt, weitere Regeln und Modalitäten für die Anwendung des Konzepts der sicheren Herkunftsstaaten festzulegen. Die Umsetzung des Unionsrechts in den EU Mitgliedstaaten zeigt daher auch erhebliche Unterschiede in der verfahrensmäßigen Ausgestaltung des Konzepts der sicheren Herkunftsstaaten[10]. Ergeben sich Auslegungsfragen, so kann zur Konkretisierung auf das Unionsrecht zurückgegriffen werden (so z.B. bei den Anforderungen an die Widerlegung der Vermutung – Vorbringen „schwerwiegender Gründe“).

II. Sicherheitskriterien

Für die Sicherheit eines Herkunftsstaates sind vorbehaltlich der unionsrechtlichen Anforderungen die vom BVerfG entwickelten Grundsätze der Auslegung des Art. 16 a Abs. 3 Satz 1 zugrundezulegen[11]. Danach gilt: Für die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat ist die Beurteilung der dort allgemein herrschenden Situation maßgeblich. Ist eine – wenn auch nur regionale – politische Verfolgung feststellbar, so ist der Herkunftsstaat nicht sicher. Dabei können bei dem abschließenden Urteil zur Abrundung und Kontrolle auch die Quote der Anerkennung aus dem jeweiligen Land und diejenige anderer Staaten

---

[9] (*BVerfGE* 94, 115, 137

[10] für Einzelheiten kann u.a. auf die online verfügbaren Berichte der AIDA (Asylum information Database) country reports (dort unter procedures) und der EU AA verwiesen werden

[11] *BVerfGE* 94, 115, 134 f.; vgl. auch Hailbronner, Ausländerrecht, Art. 16 a GG, Rn. 382 f.)

die Rolle eines Indizes spielen[12] Dabei sind die Entscheidungspraxis des Bundesamts und die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zu berücksichtigen.
Die Sicherheit muß landesweit und gegenüber allen Bevölkerungsgruppen gewährleistet sein[13] Auch eine auf einige Personen- oder Bevölkerungsgruppen begrenzte Verfolgung schließt daher die Sicherheit aus.

Aus dieser Formulierung wird z.T. abgeleitet wird, dass eine Sicherheitsfeststellung unzulässig ist, wenn in einem Herkunftsstaat bestimmte soziale Gruppen wie z. B.LBQTI Personen einem höheren Gefährdungsrisiko ausgesetzt wird als der Bevölkerung im Allgemeinen. Das BVerfG hat die Feststellung, dass eine eingegrenzte Feststellung des Fehlens politischer Verfolgung unzulässig ist, im Kontext der Funktion des Art. 16a getroffen. Es geht dem BVerfG ausdrücklich um die generelle Prüfung, ob im Allgemeinen keine politische Verfolgung durch den Herkunftsstaat stattfindet. Diese Feststellung – so das Gericht- würde ins Wanken geraten, „ wenn ein Staat bei genereller Betrachtung überhaupt zu politischer Verfolgung greift, sei diese auch (zur Zeit) auf eine oder einige Personen oder Bevölkerungsgruppen begrenzt . Tut er dies, erscheint auch für die übrige Bevölkerung nicht mehr generell gewährleistet, das sie nicht auch Opfer asylrechtlich erhebliche Maßnahmen wird „ (Rn 71). Im Kontext gelesen sind daher die Ausführungen auf ein staatlich verantwortetes politisches Verfolgungskonzept bezogen, von dem jedenfalls in Bezug auf Georgien und die Republik Moldau nach den Feststellungen der Bundesregierung nicht ausgegangen werden kann.
In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass die soziale Diskriminierung von LBSTI Personen, auch wenn sie nach den vorliegenden Berichten in Georgien und der Republik Moldau weit verbreitet ist, für die Festlegung der Sicherheit eines Herkunftstaates nur relevant ist, wenn sie ein Ausmaß erreicht, das im Grundsatz für jeden Angehörigen der betreffenden Gruppe eine Gefahr von Verfolgung i.S. der Genfer Flüchtlingskonvention oder unmenschlicher Behandlung begründet Bei staatlichen Verfolgungsmaßnahmen in Form von Strafvorschriften gegen homosexuelle Betätigung hat der EuGH entschieden, dass eine Strafbarkeit allein nicht ausreicht, wenn keine konkreten Anhaltspunkte für einen tatsächlichen Vollzug der Strafe vorliegen[14]. Eine soziale Diskriminierung oder Benachteiligung reicht nicht aus. Die Gefahr einer Verfolgung im Sinne von Art. 1 A und Art. 33 Genfer Konvention liegt nur vor, wenn eine Gefahr für Leben oder Freiheit[15] oder eines ernsthaften Schadens i. S. von Art- 15 (Folter , unmenschliche Behandlung) für prinzipiell jeden Gruppenangehörigen im Falle einer Rückkehr zu befürchten ist. Darüber hinaus ist im Falle einer Inländischen Schutzalternative ein Schutzanspruch nicht gegeben. Im Falle nichtstaatlicher Verfolgung muss der Staat aus einer Verfolgungsmotivation (Genfer Konvention) zur Schutzausübung unwillig oder im Falle unmenschlicher Behandlung oder Folter von Art. 3 EMRK prinzipiell nicht in der Lage sein. Aus der EuGH Rechtsprechung lässt sich daher ableiten, dass der Prozess der gesellschaftlichen Liberalisierung und Anerkennung der Persönlichkeitsrechte von LSBTI Personen nicht über eine Ausdehnung des Verfolgungsbegriffs der Genfer Flüchtlingskonvention erfolgen kann.
Auch eine territoriale Begrenztheit der staatlichen Herrschaft in Georgien infolge von russischer militärischer Dominanz in Teilen des Staatsgebiets steht im Hinblick auf die Ausführungen des BVerfG zur Funktion des Konzepts der Sicherheit von Herkunftsstaten der

[12] BVerfGE 94, 139.
[13] BVerfGE 94, 135.
[14] EuGH v. 7.11.2013, C.199/12, X,Y,Z
[15] Konkretisiert in Art. 9 RL 2011/95

gesetzlichen Sicherheitsbestimmung nicht entgegen. Es steht außer Zweifel, dass insoweit die territoriale Begrenztheit der staatlichen Machtausübung in keinem Zusammenhang mit einer allgemeinen politischen Verfolgungssituation steht und dass daher betroffenen Staatsangehörigen im Falle einer Rückführung keine Gefahr einer politischen Verfolgung oder eines ernsthaften Schadens droht.

Für die Festlegung der Sicherheit eines Herkunftsstaates gibt es abgesehen von den in der Anlage I zu Art. 36 RL 2013/32 keinen starren Katalog von zu prüfenden Umständen Vielmehr besteht die Aufgabe des Gesetzgebers darin, sich ein Gesamturteil über die Verhältnisse in dem Herkunftsstaat zu bilden, um daraus eine Bewertung für die Verfolgungsgefahr oder Gefahr eines ernsthaften Schadens anhand der in der Anlage beispielhaft aufgeführten Sicherheitskriterien abzuleiten. Dem Gesetzgeber ist auch keine bestimmte Art des Vorgehens, z. B. die Einholung bestimmter Auskünfte oder die Ermittlung genau bezeichneter Tatsachen vorgeschrieben. Die vom Gesetzgeber geschaffene Grundlage für die Anwendung des § 29 a AsylG muß jedoch so beschaffen sein, daß sich die Zurückweisung von Asylanträgen als offensichtlich unbegründet einschließlich des Verlusts des vorläufigen Bleiberechts mit nachvollziehbaren Gründen auf sie stützen kann.
Dem Gesetzgeber kommt bezüglich der Beurteilung der Sicherheit ein Einschätzungs- und Wertungsspielraum zu. Dieser Einschätzungs- und Wertungsspielraum gilt auch für die Frage, welche der erhobenen Tatsachen mit welchem Gewicht für die zu treffende Entscheidung von Bedeutung sind, u. a. aber auch für die Bedeutung, welche die in Art. 16 a Abs. 3 Satz 1 GG genannten Kriterien in ihrem Verhältnis zueinander für die anstehende Qualifizierung eines bestimmten Staates als sicherer Herkunftsstaat haben, und schließlich für die Heranziehung sonstiger Umstände, welche die Verfassung und das Unionsrecht nicht ausschließen. In der Verwaltungsrechtsprechung ist die Behauptung, der Gesetzgeber habe verfassungswidrig die Grenzen des ihm zustehenden Spielraums bei der Ausübung seiner Befugnis zur Feststellung der Sicherheit eines Herkunftsstaates überschritten, durchweg erfolglos geblieben[16]. Das *BVerfG* kann die Unvertretbarkeit der Entscheidung des Gesetzgebers, einen Staat zum sicheren Herkunftsstaat zu bestimmen und damit die Verfassungswidrigkeit einer Anlage zu § 29 a nur feststellen, wenn eine Gesamtwürdigung ergibt, daß der Gesetzgeber sich bei seiner Entscheidung **nicht von guten Gründen hat leiten lassen[17].**

Für die unionsrechtliche Überprüfung durch den EuGH gilt, dass ein Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH lediglich zum Zweck der Auslegung des Unionsrechts , nicht aber zum Zweck der Überprüfung von Einzelfallentscheidungen des Bundesamts zulässig ist. Der EuGH weist in ständiger Rechtsprechung den innerstaatlichen Gerichten die Aufgabe zu, die korrekte Anwendung der einschlägigen unionsrechtlichen Bestimmungen des materiellen Asylrechts durch die Verwaltungsbehörden zu überprüfen. Entsprechendes gilt für die Anwendung von § 29 a AsylG. Für die Einhaltung der unionsrechtlichen Maßstäbe ist im übrigen zu berücksichtigen , dass das Unionsrecht neben den im Anhang II festgelegten Sicherheitskriterien ausdrücklich eine Befugnis einräumt, die Regeln und Modalitäten für die _Anwendung des Konzepts der sicheren Herkunftsstaaten festzulegen. Soweit

[16] vgl. z.B. VG Darmstadt v. 19.1.2015, 1 K 1667/12 DA.A; VG Potsdam v 14.1.2015, 6 L 1254 / 44 A
[17] *BVerfGE* 94, 144

unionsrechtliche Regeln den Mitgliedstaaten einen größeren Spielraum einräumen , gilt dies auch für die Bundesrepublik Deutschland bei der Festlegung des Konzepts der sicheren Herkunftsstaaten. Art. 16a Abs. 3 GG wird insoweit vom Unionsrecht überlagert, als der Anwendungsbereich auf das verfassungsrechtlich garantierte Asylrecht des Art 16a Abs. 1 _GG bezogen ist.

Im Ergebnis bestehen gegen eine Einstufung der im Gesetzentwurf bezeichneten Staaten Republik Moldau und Georgien als sichere Herkunftsstaaten keine verfassungs oder unionsrechtliche Bedenken. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung legt im einzelnen anhand der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten und unionsrechtlich festgelegten Grundsätze zur Auslegung dieser Maßstäbe dar, dass korrekte Beurteilungskriterien angewendet wurden und die Gesamtbeurteilung auf einer sorgfältigen Prüfung unter Heranziehung der normativ vorgeschriebenen Informationsquellen erfolgte.

III. Widerlegung der Sicherheitsvermutung

Von den allgemeinen Sicherheitskriterien, die für die Qualifikation eines Staates als sicherer Herkunftsstaat in Anhang I zur RL 2013/32 vorgeschrieben sind, zu trennen ist die Prüfung, ob der einzelne Asylbewerber Tatsachen vorgetragen hat, welche entgegen der Vermutung, die an seine Herkunft aus einem sicheren Staat anknüpft, die Annahme begründen, er werde dort gleichwohl politisch verfolgt[18]. Für den Umfang und die Art der Prüfung sind die Grundsätze des Art. 36 der RL 2013/32/EU heranzuziehen. Erforderlich sind danach „schwerwiegende Gründe“ dafür , dass der Staat im speziellen Fall des Antragstellers nicht als sicherer Herkunftsstaat angesehen werden kann. Schwerwiegende Gründe liegen vor, wenn auf Grund der individuellen Situation eines Antragstellers besondere Anhaltspunkte vorgelegt werden, die geeignet sind, die Sicherheitsvermutung zu durchbrechen. M.E. spricht nichts dagegen, administrativ für bestimmte sozialer Diskriminierung ausgesetzte Personengruppen und deren staatlichen Schutz vor Verfolgung besondere Prüfungsanforderungen für eine Durchbrechung der allgemeinen Sicherheitsvermutung aufzustellen.
Es erfolgt somit eine "Arbeitsteilung" zwischen dem Gesetzgeber einerseits und den Behörden und Gerichten im Rahmen des jeweiligen Einzelverfahrens andererseits. Der Gesetzgeber nimmt für den als sicher festgestellten Herkunftsstaat eine Analyse und Beurteilung der allgemeinen Verhältnisse im Hinblick auf deren alsylrechtliche Erheblichkeit abstrakt – generell in Form einer antizipierten Tatsachen- und Beweiswürdigung- vor.
Bundesamt und Gerichte sind an die in der Anlage zu § 29 a niedergelegten Festlegungen der Sicherheit gebunden und haben den Asylantrag grundsätzlich als offensichtlich unbegründet zu behandeln. Für die Gerichte besteht die Bindung nur eingeschränkt. Sind sie der Auffassung, dass die Bestimmung eines Landes zum sicheren Herkunftsstaat (oder deren Beibehaltung) "sich als verfassungswidrig erweist", sind sie allerdings verpflichtet, nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des *BVerfG* einzuholen.
Di**e** Vermutung der Verfolgungssicherheit läßt sich nur dadurch widerlegen, daß der Asylbewerber mittels eines schlüssigen und substantiierten Vortrags, der auf sein individuelles Verfolgungsschicksal gegründet ist, glaubhaft machen kann, daß ihm/ihr mit

[18] *BVerfGE* 94, 115, 133 f

beachtlicher Wahrscheinlichkeit Verfolgung oder ein ernsthafter Schaden droht. Die Beweismittel, die nach den Umständen erwartet werden können, sind vorzulegen oder zu benennen. Den Anforderungen an eine schlüssige und substantiierte Darlegung wird im allgemeinen ein Vortrag nur dann genügen, wenn er nicht auf allgemeine Verhältnisse gegründet ist, die schon der gesetzlichen Einstufung des Staates als sicherer Herkunftsstaat oder der Aufrechterhaltung dieser Qualifizierung entgegenstehen[19]

In den Beratungen zur Reform des europäischen Asylverfahrensrechts ist im Rat die Möglichkeit aufgenommen worden, eine Einstufung als sicher auch im Hinblick auf bestimmte Teile eines Territoriums oder mit Ausnahmen für klar identifizierbare Kategorien von Personen vorzunehmen[20]. Der Vorschlag geht auf die Praxis einiger EU Mitgliedsstaaten Sicherheitsdeklarationen für bestimmte Personenkategorien vorzunehmen (z.B. Männer aus Ghana, Nigeria , Gambia zurück.
Der Vorschlag , eine Differenzierung der Sicherheitseinstufung zuzulassen , trägt m.E. den praktischen Bedürfnissen des Asylverfahrens, das nicht selten durch generalisierte , auf bestimmte Personenkategorien oder Regionen bezogene Behauptungen einer Verfolgung oder Schadenszufügung i.S. des subsidiären Schutzes bezogen ist, Rechnung und könnte ein wesentliches Element sein, das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten in Verbindung mit der Nutzung gesicherter EASO Erkenntnisse zur Verfolgungsgefahr von Personengruppen oder zur Schadensgefahr in bestimmten Regionen eines Staates effektiver zu machen. Der Bericht von EU aa v. Dez. 2022 zeigt auf, das mehrere Mitgliedstaaten sowohl für bestimmte geographische Bereiche als auch für bestimmte Gruppen von Antragstellern Ausnahmen (exceptions) vorgesehen haben . Ob es sich um förmliche Ausnahmen (Exceptions) von Antragstellern dieser Herkunftsstaaten oder um verwaltungsmässige Hinweise auf eine gesonderte Prüfung in bezug auf eine Widerlegung der Sicherheitsvermutung handelt, ist ohne eine detaillierte Prüfung der Rechtslage nicht festellbar.
Geographische Ausnahmen werden in Estland bezüglich Nagorno -Karabach (Armenien) und Rep Srpska (Bosnien)gemacht , in Tschechien ,Dänemark und Estland bezüglich Abchasien (Georgien) , inTschechien und der Schweiz bezüglich Transnistrien (Republik Moldau) ; für LSBTI personen gelten ebenfalls z.T. Einschränkungen der Sicherheitsvermutung in bezug auf Georgien (Niederlande) , Russland (Dänemark) Armenien (Niederlande) Brasilien (Niederlande) , und einer Reihe weiterer Herkunftsstaaten. Teilweise werden auch Angehörige bestimmter Minderheiten wie z. B ethnische Tschetschenen von Russland einer gesonderten Prüfung unterzogen, bzw. eine Sicherheitsvermutung auf diese Personen nicht angewendet.
Unionsrechtlich begründete Einwendungen gegen derartige Verfahrensweisen sind nicht bekannt geworden.

Fruthwilen, den 4. 11. 2023
Kay Hailbronner

[19] BVerfGE 94, 147.
[20] (Art. 47 Abs.1a Entwurf Council Doc. 14098 v. 15.11. 2017