

Dr. Robert Seegmüller
Richter am Bundesverwaltungsgericht
Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofes
des Landes Berlin

Berlin, den 5. November 2023

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)325 I

Stellungnahme

zu dem

Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung Georgiens und der Republik Moldau als sichere Herkunftsstaaten (BT-Drs. 20/8629)

Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung Georgiens und der Republik Moldau als sichere Herkunftsstaaten (BT-Drs. 20/7251)

Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung (BT-Drs. 20/8269)

I. Zusammenfassende Bewertung der Gesetzentwürfe und des Entschließungsantrags

Das Ziel der beiden Gesetzentwürfe¹, eine zügigere Bearbeitung und Entscheidung von Schutzgesuchen von Staatsangehörigen Georgiens und der Republik Moldau zu ermöglichen und eine schnellere Rückkehr von Personen zu erreichen, deren Schutzgesuche abgelehnt wurde, erscheint durch die Einstufung von Georgien und der Republik Moldau als sichere Herkunftsstaaten erreichbar. Die Einstufung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat ermöglicht schnellere behördliche und gerichtliche Entscheidungen über Schutzgesuche von Staatsangehörigen aus solchen Staaten (II.1.). Die Einstufungsentscheidung wird anhand der unions- und verfassungsrechtlichen Vorgaben begründet (II.2.). Auf die Geschwindigkeit der Rückkehr von Personen, deren Schutzgesuche abgelehnt wurden, dürfte die Einstufungsentscheidung allerdings nur mittelbar von Einfluss sein (II.3.). Die in dem Entschließungsantrag² geforderte

¹ Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung Georgiens und der Republik Moldau als sichere Herkunftsstaaten (BT-Drs. 20/8629) und Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung Georgiens und der Republik Moldau als sichere Herkunftsstaaten (BT-Drs. 20/7251)

² Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung (BT-Drs. 20/8269)

Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik ist ebenfalls geeignet, schnellere behördliche und gerichtliche Entscheidungen über Schutzgesuche von Staatsangehörigen aus diesen Staaten zu erreichen (II.4.). Die geringe Erfolgsquote von Schutzgesuchen aus diesen Staaten ist ein Indiz dafür, dass auch hinsichtlich dieser Staaten die Voraussetzungen für eine Einstufung als sichere Herkunftsstaaten erfüllt sind (II.5.).

II. Bewertung der wesentlichen Regelungen des Entwurfs

1. Die Einstufung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat im Sinne von Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG betrifft den verfahrensbezogenen Gewährleistungsinhalt des Anspruchs aus Art. 16a Abs. 1 GG bzw. aus §§ 3 ff. AsylG. Der Gesetzgeber nimmt im Rahmen der Einstufung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat einen Teil der von Art. 16a Abs. 1 GG bzw. §§ 3 ff. AsylG geforderten umfassenden Prüfung selbst vor. Er analysiert und beurteilt die allgemeinen Verhältnisse in dem Staat, der als sicherer Herkunftsstaat eingestuft werden soll, abstrakt-generell in Form einer antizipierten Tatsachen- und Beweiswürdigung auf deren asyl- bzw. flüchtlingsschutzrechtliche Erheblichkeit hin.³ Bei der Bearbeitung des jeweiligen Einzelfalles verbleibt dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und den Gerichten die Aufgabe zu prüfen, ob der jeweilige Schutzsuchende 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. Mit der Beschränkung auf diese Prüfungsaufgabe wird das Verfahren im Einzelfall in bestimmter Weise geprägt, ohne dass sich hieraus – unter Berücksichtigung der abstrakt-generellen Prüfung des Herkunftsstaates durch den Gesetzgeber – eine Beschränkung des materiellen Gewährleistungsinhalts von Art. 16a Abs. 1 GG ergibt (vgl. Art. 16a Abs. 3 Satz 2 GG).⁴

Für den Ablauf des Verwaltungsverfahrens bedeutet dies, dass es beschleunigt durchgeführt werden kann (§ 30a Abs. 1 Nr. 1 AsylG). Der Schutzsuchende hat, wird von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, gemäß § 30a Abs. 3 Satz 1 AsylG bis zur Entscheidung in einer besonderen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Das stellt sicher,

³ BVerfG, Urteil vom 14. Mai 1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93 – juris Rn. 65

⁴ BVerfG, Urteil vom 14. Mai 1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93 – juris Rn. 66

dass er für die Durchführung des Verfahrens leicht erreichbar ist. In jedem Fall entfällt die Pflicht des Bundesamts zur Aufklärung des Sachverhalts und zur Erhebung der erforderlichen Beweise (§ 24 Abs. 1 Satz 1 AsylG), soweit der Gesetzgeber selbst bereits die allgemeinen Verhältnisse im Herkunftsstaat beurteilt hat.⁵ Die gemäß § 25 AsylG durchzuführende Anhörung muss sich inhaltlich nur noch auf den dem Bundesamt noch obliegenden Prüfungsumfang beziehen. Wird wegen der Herkunft des Schutzsuchenden aus dem sicheren Herkunftsstaat ein beschleunigtes Verfahren nach § 30a Abs. 1 Nr. 1 AsylG durchgeführt, entscheidet das Bundesamt innerhalb einer Woche ab Stellung des Asylantrags (§ 30a Abs. 2 AsylG). Auch wenn im Einzelfall ein beschleunigtes Verfahren nicht durchgeführt wird, ist der Antrag des Schutzsuchenden als offensichtlich unbegründet abzulehnen, wenn die von ihm angegebenen Tatsachen oder Beweismittel nicht die Annahme begründen, dass ihm abweichend von der allgemeinen Lage im Herkunftsstaat Verfolgung im Sinne des § 3 Abs. 1 AsylG oder ein ernsthafter Schaden im Sinne des § 4 Abs. 1 AsylG droht. Die ihm zu setzende Ausreisefrist beträgt dann eine Woche (§ 36 Abs. 1 AsylG).

Vorläufiger Rechtsschutz kann beim Verwaltungsgericht nur binnen einer Woche nach Bekanntgabe des ablehnenden Bescheides gesucht werden (§ 36 Abs. 3 Satz 1 AsylG). Die gerichtliche Entscheidung über einen solchen Eilantrag soll innerhalb von einer Woche nach Ablauf der Frist für die Stellung einstweiliger Rechtschutzanträge – mithin zwei Wochen nach Bekanntgabe des ablehnenden Bescheides – ergehen (§ 36 Abs. 3 Satz 5 AsylG). Die Frist für die Erhebung der Klage beträgt ebenfalls nur eine Woche (§ 74 Abs. 1 Halbsatz 2 AsylG). In der Sache ist das Gericht bei seiner Entscheidung ebenfalls – sofern es nicht von der Unions- oder Verfassungswidrigkeit der Einstufung des Herkunftsstaates als sicherer Herkunftsstaat überzeugt ist – an die Beurteilung der allgemeinen Lage in dem Herkunftsstaat durch den Gesetzgeber gebunden. Es beschränkt seine Prüfung daher regelmäßig ebenfalls darauf, ob der Vortrag des Schutzsuchenden die Annahme begründet, dass ihm abweichend von der allgemeinen Lage im Herkunftsstaat Verfolgung im Sinne des § 3 Abs. 1 AsylG oder ein ernsthafter Schaden im Sinne des § 4 Abs. 1 AsylG droht. Gelingt es dem Schutzsuchenden nicht, die Sicherheitsvermutung in dem Herkunftsstaat in seinem Fall zu

⁵ vgl. Dickten, BeckOK AuslR, § 24 AsylG Rn. 3

entkräften, kommt regelmäßig die Abweisung seiner Klage als offensichtlich unbegründet gem. § 78 Abs. 1 AsylG in Betracht.⁶ Die gerichtliche Entscheidung ist in diesem Fall unanfechtbar (§ 78 Abs. 1 Satz 1 AsylG).

Die Ausweisung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat führt wegen der vom Gesetzgeber „vor die Klammer“ gezogenen Prüfung der allgemeinen Lage in dem Herkunftsstaat zu einer Entlastung des Verwaltungs- und Gerichtsverfahrens von tatsächlichen und rechtlichen Prüfungsschritten und zu einer Reduzierung des Begründungsumfangs in den zu erlassenden Bescheiden und in den zu treffenden gerichtlichen Entscheidungen. Im Schnitt kann ein Sachbearbeiter in der Behörde bzw. ein Verwaltungsrichter daher in derselben Zeit mehr Entscheidungen über Schutzgesuche von Staatsangehörigen aus einem Staat treffen, der als sicherer Herkunftsstaat ausgewiesen ist, als ohne die Einstufung dieses Staates als sicherer Herkunftsstaat.

2. a) Ein Staat kann gemäß Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG als sicherer Herkunftsstaat bestimmt werden, wenn „gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet“. Darüber, ob diese Voraussetzungen gegeben sind, hat der Gesetzgeber „aufgrund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse“ in dem betreffenden Land zu befinden. Die Ausweisung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat kann daher nicht stattfinden, wenn eine – auch nur regionale – politische Verfolgung feststellbar ist. Sicherheit vor politischer Verfolgung muss im Rahmen des Art. 16a Abs. 3 GG landesweit bestehen.⁷ Ebenso wenig kann ein Staat zum sicheren Herkunftsstaat bestimmt werden, wenn dort Angehörige einer bestimmten Gruppe verfolgt werden.⁸ Schließlich ist bei der Prüfung, ob ein Staat zu einem sicheren Herkunftsstaat erklärt wird, von vornherein zu berücksichtigen, ob Strafvorschriften bestehen, die sich als politische Verfolgung darstellen oder ob Strafvorschriften in einer Weise gehandhabt werden, dass sich diese Handhabung als politische Verfolgung darstellt.⁹ Außerdem muss jeweils gewährleistet erscheinen, dass in dem Staat, der

⁶ vgl. z.B. VG Saarland, Urteil vom 17. Juni 2021 – 6 K 1603/20 – juris; VG Augsburg, Urteil vom 29. Mai 2018 – Au 7 K 17.32046 – juris; VG Schwerin, Urteil vom 26. Januar 2018 – 5 A 665/17 As SN – juris

⁷ BVerfG, Urteil vom 14. Mai 1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93 – juris Rn. 70

⁸ BVerfG, Urteil vom 14. Mai 1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93 – juris Rn. 71

⁹ BVerfG, Urteil vom 14. Mai 1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93 – juris Rn. 72

zum sicheren Herkunftsstaat erklärt werden soll, keine „unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung“ stattfindet.

Die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat hat der Gesetzgeber nach Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG aufgrund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse in diesem Staat zu treffen. Damit gibt die Verfassung dem Gesetzgeber bestimmte Prüfkriterien vor, an denen er seine Entscheidung, ob ein Staat die Anforderungen für die Bestimmung zum sicheren Herkunftsstaat erfüllt, auszurichten hat. Hieraus lässt sich aber kein starrer, in jedem Gesetzgebungsverfahren gleichermaßen von Verfassungs wegen zu beachtender, etwa enumerativ darstellbarer Katalog von zu prüfenden Umständen ableiten. Vielmehr besteht die Aufgabe des Gesetzgebers darin, sich anhand der von Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG vorgegebenen Prüfkriterien aus einer Vielzahl von einzelnen Faktoren ein Gesamturteil über die für politische Verfolgung bedeutsamen Verhältnisse in dem jeweiligen Staat zu bilden.¹⁰

Das Gesetz, mit dem ein Staat zum sicheren Herkunftsstaat bestimmt wird, ist ein grundrechtsausfüllendes Gesetz. Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG ermächtigt den Gesetzgeber zu einer Modifizierung des Asylverfahrens: Zur Entlastung und Beschleunigung der Einzelprüfung von Asylanträgen werden Teilbereiche des Verfahrens zur Feststellung des Asylgrundrechts von den bisher dafür allein zuständigen Behörden und Gerichten auf den Gesetzgeber übertragen. Dieser soll aufgrund einer Prüfung und Beurteilung der für politische Verfolgung erheblichen Verhältnisse hinsichtlich einzelner Staaten vorab und allgemein die Feststellung treffen können, dass in diesen Staaten generell weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. An diese Feststellung knüpft die Vermutung an, dass ein einzelner aus einem solchen Staat stammender Asylbewerber nicht politisch verfolgt wird. Diese Vermutung führt in der Regel - d.h. sofern sie nicht im Einzelfall ausgeräumt wird - dazu, dass der betreffende Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wird und die gegen den Ausländer verfügte Aufenthaltsbeendigung sofort vollziehbar ist.¹¹

Schafft der Gesetzgeber für eine solche Behandlung von Asylanträgen die Grundlage, so muss diese so beschaffen sein, dass sich die Zurückweisung von Asylanträgen als offensichtlich unbegründet einschließlich des Verlustes des vorläufigen Bleiberechts

¹⁰ BVerfG, Urteil vom 14. Mai 1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93 – juris Rn. 79

¹¹ BVerfG, Urteil vom 14. Mai 1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93 – juris Rn. 85

mit guten Gründen auf sie stützen kann. Das bedingt ein bestimmtes Maß an Sorgfalt bei der Erhebung und Aufbereitung von Tatsachen, die einer solchen feststellenden, verfassungsrechtlich vorgegebene Kriterien nachvollziehenden gesetzgeberischen Entscheidung notwendigerweise zugrunde zu legen sind. Dieses Maß ist je nach den konkreten Gegebenheiten in dem jeweiligen Staat unterschiedlich. Dabei kommt dem Gesetzgeber, insbesondere hinsichtlich der dafür zu beschreitenden Wege, ein Entscheidungsspielraum zu.¹² Beurteilt der Gesetzgeber, ob nach den ermittelten tatsächlichen Verhältnissen in einem Staat gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet, und trifft er daher eine Prognose über die weitere Entwicklung in dem Staat innerhalb eines überschaubaren Zeitraums, so hat er einen Einschätzungs- und Wertungsspielraum. Dieser Einschätzungs- und Wertungsspielraum gilt auch für die Frage, welche der erhobenen Tatsachen mit welchem Gewicht für die zu treffende Entscheidung von Bedeutung sind, vor allem aber auch für die Bedeutung, welche die in Art. 16a 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 etwaiger sonstiger Umstände, welche die Verfassung nicht ausschließt. Das Gesamturteil des Gesetzgebers beruht nach alledem auf einer ihm von der Verfassung aufgegebenen, sich in mehreren Schritten vollziehenden Beurteilung komplexer, zudem im Ausland angesiedelter Sachverhalte.¹³ Die verfassungsgerichtliche Prüfung, ob die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat den Anforderungen des Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG entspricht, hat diesen dem Gesetzgeber zustehenden Entscheidungs- und Wertungsspielraum zu achten.¹⁴ Die verfassungsgerichtliche Nachprüfung erstreckt sich demnach auf die Vertretbarkeit der vom Gesetzgeber getroffenen Entscheidung, stößt jedoch im Blick auf die Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs und die Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, auf erhebliche Schwierigkeiten. Diese führen dazu, dass das Bundesverfassungsgericht die Unvertretbarkeit der Entscheidung des Gesetzgebers, einen Staat zum sicheren Herkunftsstaat zu bestimmen, und damit die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes nach Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG nur feststellen

¹² BVerfG, Urteil vom 14. Mai 1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93 – juris Rn. 87

¹³ BVerfG, Urteil vom 14. Mai 1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93 – juris Rn. 89

¹⁴ BVerfG, Urteil vom 14. Mai 1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93 – juris Rn. 90

kann, wenn eine Gesamtwürdigung ergibt, dass der Gesetzgeber sich bei seiner Entscheidung nicht von guten Gründen hat leiten lassen.¹⁵

b) Nach Art. 37 Abs. 1 RL 2013/32/EU i.V.m. Anhang I RL 2013/32/EU 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 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 die einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Staates und die Art und Weise ihrer Anwendung, 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 Art. 15 Abs. 2 der Europäischen Konvention keine Abweichung zulässig ist, die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung nach der Genfer Flüchtlingskonvention und das Bestehen einer Regelung, die einen wirksamen Rechtsbehelf bei Verletzung dieser Rechte und Freiheiten gewährleistet.

Zur Beurteilung, ob ein Staat als sicherer Herkunftsstaat eingestuft werden kann sind verschiedene Informationsquellen, insbesondere Informationen anderer Mitgliedsstaaten, der EUAA, des UNHCR, des Europarates und anderer einschlägiger internationaler Organisationen heranzuziehen.

c) Die Gesetzentwürfe¹⁶ legen ihrer Prüfung die genannten Prüfungsmaßstäbe zugrunde. Anhand der unions- und verfassungsrechtlich geforderten Erkenntnisquellen kommen sie vertretbar zu dem Ergebnis, dass Georgien und die Republik Moldau als sichere Herkunftsstaaten eingestuft werden können. Es erscheint insbesondere vertretbar, aus dem Umstand, dass Teile von Georgien und der Republik Moldawien

¹⁵ BVerfG, Urteil vom 14. Mai 1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93 – juris Rn. 91

¹⁶ Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung Georgiens und der Republik Moldau als sichere Herkunftsstaaten (BT-Drs. 20/8629) und Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung Georgiens und der Republik Moldau als sichere Herkunftsstaaten (BT-Drs. 20/7251)

nicht von der international anerkannten Regierung verwaltet werden, kein Hindernis für die Einstufung beider Staaten als sichere Herkunftsstaaten abzuleiten. Maßgebliches Kriterium für die Einstufungsentscheidung, ist, sowohl nach Unionsrecht als auch nach nationalem Verfassungsrecht, ob die jeweils anerkannte Regierung eines Staates politische Verfolgung – sei es auch nur regional oder gruppenbezogen – ausübt. Dies ist anhand der der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse zu beurteilen. Auf die Frage, ob die anerkannte Regierung ihren Regierungsanspruch in allen Teilen des international anerkannten Staatsgebiets gegenüber einem anderen Staat auch durchsetzen kann, kommt es dagegen nicht an.

3. Die Einstufung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat führt aus den unter II.1. dargestellten Gründen zu schnelleren Verwaltungsentscheidungen und zu schnellerer gerichtlicher Prüfung von Rechtsbehelfen gegen diese Entscheidungen. Die den Betroffenen zu setzende Ausreisefrist beträgt nur eine Woche (§ 36 Abs. 1 AsylG). Ob und inwieweit die Einstufung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat die betroffenen Schutzsuchenden auch motiviert, die ihnen gesetzte kurze Ausreisepflicht auch zu befolgen, ist schwer einzuschätzen. Eine mittelbare Wirkung der Einstufung auf die Ausreisebereitschaft der Staatsangehörigen aus Georgien und der Republik Moldau, deren Schutzgesuche abgelehnt wurden, erscheint aber denkbar.

4. Eine Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten würde aus den unter II.1. genannten Gründen auch zu einer Beschleunigung der Verfahren führen, die Schutzgesuche aus diesen Staaten betreffen.

5. Eine Entscheidung über die Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten ist anhand der unter II.2. genannten Kriterien und Erkenntnisquellen zu treffen. In verfassungsrechtlicher Hinsicht steht dem Gesetzgeber dabei ein Einschätzungsspielraum zur Seite. Die in dem Entschließungsantrag genannten prozentualen Erfolgsaussichten von Schutzgesuchen von Staatsangehörigen aus diesen Staaten

stellen ein Indiz dafür dar, dass die Einstufung dieser Staaten als sichere Herkunftsstaaten rechtlich möglich ist. Denn beim Vorliegen von landesweiter, regionaler oder gruppenbezogener politischer Verfolgung wäre aufgrund der insgesamt größeren Zahl von Verfolgten mit einer insgesamt höheren Erfolgsquote von Schutzgesuchen aus diesen Staaten zu rechnen.

Berlin, den 5. November 2023

Dr. Robert Seegmüller