

Missverständnisse und Zweckentfremdung eines asylpolitischen Dauerbrenners

Der sichere Herkunftsstaat

Von Sebastian Röder

Der „sichere Herkunftsstaat“ wird reflexartig gerne als Allheilmittel aus der politischen Schublade gezogen, wenn es darum geht, mit Fluchtbewegungen (vermeintlich) verbundene Probleme zu lösen. Aktuellstes Beispiel: die Maghreb-Staaten, beim Namen genannt also Marokko, Algerien und Tunesien. War ein erster Versuch, diese im Gefolge der Kölner Silvesternacht 2015 als „sicher“ einzustufen, noch gescheitert, nahm das Gesetzesvorhaben nach dem Anschlag auf einen Berliner Weihnachtsmarkt wieder Fahrt auf, verfehlte jedoch erneut die im Bundesrat erforderliche Mehrheit. Angesichts der jeweiligen Anlässe kann man den Eindruck gewinnen, Sinn und Zweck des „Sicherer-Herkunftsstaat-Konzepts“ sei es, unser eigenes Herkunftsland, also Deutschland, sicherer zu machen. Was sich rechtlich hinter dem allgegenwärtigen „sicheren Herkunftsstaat“ verbirgt – und was nicht –, ist Gegenstand des folgenden Beitrags.

Was ist ein "sicherer Herkunftsstaat"?

Die wichtigste Botschaft gleich vorneweg: Der „sichere Herkunftsstaat“ muss durch förmliches, von Bundestag und Bundesrat beschlossenes Bundesgesetz bestimmt sein. Dieses Bundesgesetz ist das Asylgesetz (AsylG). Dessen § 29a Abs. 2 erklärt zunächst alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu „sicheren Herkunftsstaaten“. Acht weitere Nicht-EU-Staaten kommen hinzu, wie sich aus dem Anhang zu § 29a AsylG ergibt: Zum einen – das ist den allermeisten bekannt – die sogenannten sechs „Westbalkanstaaten“: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien. Daneben sind auch Ghana und der Senegal als sichere Herkunftsstaaten eingestuft und das schon seit 1993. Aus dieser Aufzählung folgt zugleich: Alle anderen Staaten – etwa Gambia, Afghanistan oder die Maghreb-Staaten, um die aktuell prominentesten Irrtümer aufzugreifen – sind keine sicheren Herkunftsstaaten. Sie dürfen auch nicht als solche behandelt werden. Die seit Längerem in Baden-Württemberg geübte Praxis, unter anderem Personen aus dem Maghreb, (viel) länger als sechs Monate in Landeserstaufnahmeeinrichtungen zu belassen, ist deshalb schlicht rechtswidrig¹. Eine längere Verweilpflicht besteht nach geltender – auch vom baden-württembergischen Innenministerium zu beachtender – Rechtslage ausschließlich für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten (vgl. § 47 Abs. 1a AsylG).

„Geboren“ wurde das Konzept des „sicheren Herkunftsstaates“ im Jahr 1993, konkret in Art. 16a

Abs. 3 unseres Grundgesetzes (GG). Dieser erlaubt es dem Gesetzgeber, für einen Staat per Gesetz die Vermutung aufzustellen, dass dort keine politische Verfolgung stattfindet. Ausgehend von dieser Vermutung beschränkt sich die Überprüfung des Bundesamts im Asylverfahren dann „nur noch“ darauf, ob die vom Antragsteller anzugebenden Tatsachen und Beweismittel die Vermutung in seinem Fall ins Wanken bringen. Gesetzgeber und Bundesamt arbeiten also arbeitsteilig, insofern als der Gesetzgeber die Situation in dem Herkunftsland unter dem Gesichtspunkt politischer Verfolgung sozusagen allgemein „vorgeprüft“ hat. Das Etikett „sicher“ darf der Gesetzgeber einem Herkunftsstaat dabei nur aufkleben, wenn es gewährleistet erscheint, dass in dem Staat weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung stattfindet. Sicherheit vor Verfolgung muss dabei in dem gesamten Land und für alle Personen- und Bevölkerungsgruppen bestehen. Ein Verweis auf „verfolgungsfreie“ Gebiete, mögen sie auch den Großteil des Landes bilden, kommt also nicht in Betracht, um das Gesetz zu rechtfertigen. Anders als teilweise angenommen wird, steht die Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe in einem Staat seiner Einstufung als sicher nicht automatisch und zwingend entgegen.

Um sich sein Urteil zu bilden, muss der Gesetzgeber die Situation in dem (fremden) Land in den Blick nehmen, was naturgemäß mit Schwierigkeiten verbunden ist. Mit der Rechtslage, der Rechtsanwendung und den allgemeinen politischen Ver-



hältnissen gibt das Grundgesetz konkrete Kriterien vor, die für die Beurteilung maßgeblich sind. Bei der Erhebung und Aufbereitung der tatsächlichen Grundlagen, auf die die Einstufung als "sicher" gestützt wird, steht dem Gesetzgeber ein Entscheidungsspielraum zu. Auch bei der Einschätzung selbst hat der Gesetzgeber einen Spielraum. Diese weiten Spielräume haben Folgen für die gerichtliche Kontrolle und sind letztendlich Ausdruck des Prinzips der Gewaltenteilung zwischen Gesetzgebung (Legislative) und Rechtsprechung (Judikative). Kontrolliert wird nur, ob der Gesetzgeber die Grenzen seines Entscheidungs- und Einschätzungsspielraums überschritten hat. Es kommt allein darauf an, ob die Entscheidung des Gesetzgebers von guten Gründen getragen wird. Ob man die Einstufung möglicherweise mit ebenso guten oder vielleicht sogar den besseren Gründen hätte verneinen können, ist jedenfalls rechtlich unerheblich. Es besteht eine gewisse Parallele zu Entscheidungen, die im Ermessen der Verwaltung (Exekutive) stehen, wie etwa die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis im laufenden Asylverfahren. Auch hier ist die gerichtliche Kontrolle auf die Einhaltung der Ermessensspielräume beschränkt.

Bedeutungswandel des Konzepts des sicheren Herkunftsstaats

Ursprüngliches Ziel des „Sicherer-Herkunftsstaat-Konzepts“ war es, Asylverfahren von Personen aus diesen Ländern zu beschleunigen. Auch aktuelle Gesetzesvorhaben werden damit begründet. Jüngstes Beispiel ist das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz („Asylpaket I“), das im Oktober 2015 Albanien, den Kosovo und Montenegro zu

"sicheren Herkunftsstaaten" erklärte. Darüber, wie groß der Beschleunigungseffekt tatsächlich ist, lässt sich allerdings streiten. Auf der Ebene des behördlichen Verfahrens vor dem Bundesamt ist er sicherlich gering. Denn wie jeder „normale“ Asylantragsteller muss auch der "sichere Herkunftsstaatler" zu seinen Asylgründen angehört werden. Lediglich die Ausgangslage in der Anhörung ist eine andere: Während das BAMF bei Personen, die nicht aus "sicheren Herkunftsstaaten" kommen, ergebnisoffen an den Fall herantritt, ist beim "sicheren Herkunftsstaatler" das Resultat, nämlich dass er nicht politisch verfolgt wird, durch den Gesetzgeber quasi vorgezeichnet. Eine gewisse Beschleunigung mag die Einstufung als "sicherer Herkunftsstaat" in einem sich anschließenden gerichtlichen Verfahren bewirken. Gelingt es dem Antragsteller nämlich nicht – wie im Regelfall – die Vermutung fehlender Verfolgung zu entkräften, ist sein Asylantrag zwingend als offensichtlich unbegründet abzulehnen (§ 29a Abs. 1 AsylG). Die Entscheidung des Bundesamts kann man – wie jede belastende behördliche Entscheidung – durch das Verwaltungsgericht überprüfen lassen. Anders als bei der „normalen“ Ablehnung beträgt die Klagefrist allerdings nur eine Woche. Entscheidend ist aber, dass die Klage keine sogenannte aufschiebende Wirkung hat, rechtlich also nicht vor einer Abschiebung schützt. Hierfür bedarf es eines zusätzlichen, ebenfalls binnen Wochenfrist zu stellenden Eilantrags. Über diesen entscheidet das Verwaltungsgericht meist innerhalb von Wochen, selten auch Monaten ohne eine mündliche Verhandlung. Lehnt das Gericht den Eilantrag ab, kann abgeschoben werden, ohne den Ausgang des Klageverfahrens abwarten zu müssen. Was in der

Der Autor:
Sebastian Röder
ist Mitarbeiter
der Geschäfts-
stelle des Flücht-
lingsrats BW.

Diskussion gerne unter den Tisch fällt, ist, dass das Gesetz auch ohne den Stempel des „sicheren Herkunftsstaats“ Möglichkeiten vorsah und -sieht, Asylanträge als offensichtlich unbegründet, also „beschleunigt“ abzulehnen (vgl. § 30 Abs. 1 bis 3 AsylG). Allerdings sollte man sich zum einen klar machen, dass höhere Geschwindigkeit nicht selten Gründlichkeit kostet. Noch besorgniserregender sind indes die gedanklichen Kollateralschäden, die die Einteilung von Menschen – in der Sprache der BAMF-Beratungsagentur McKinsey „Clusterbildung“ genannt – innerhalb unserer Gesellschaft verursacht.

Das Schadensausmaß wird dabei in vielerlei Hinsicht durch den Funktionswandel, den das Konzept des sicheren Herkunftsstaats in den letzten Jahren erfahren hat, vergrößert. Dessen Haupteinsatzgebiet liegt nämlich inzwischen nicht mehr im Bereich des Asylrechts. Stattdessen ist es mehr und mehr zum „Teilhabeeinklusionsinstrument“ mutiert. Wo immer ein Gesetz den Zugang zu Teilhaberechten eröffnet, trifft man mit hoher Wahrscheinlichkeit auf eine Ausnahme für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten. Zugang zu Arbeitsmarkt (vgl. z.B. §§ 61 Abs. 2 Satz 4 AsylG, 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG) und Integrationskursen (§ 44 Abs. 4 Satz 3 AufenthG) sind dabei nur die prominentesten Beispiele. Auch für das neue Begriffsphänomen der „guten bzw. schlechten“ Bleibeperspektive war das Konstrukt des „sicheren Herkunftsstaats“ meines Erachtens ideologischer Wegbereiter. Mit ihm hat das Schubladendenken ein neues Ausmaß erreicht, das immer mehr die (Fehl-)Vorstellung bedient, man könne Menschen Schutzbedarf und -würdigkeit an der Nasenspitze ansehen.

Was ist ein „sicherer Herkunftsstaat“ nicht?

Asylrecht ist – wie eigentlich alles – sau-kompliziert. Da gibt es den sicheren Herkunftsstaat, den sicheren Drittstaat, den Dublin-Staat und (angeblich) sichere Regionen in Staaten. Angesichts der Komplexität unseres Asylrechts ist es nur allzu verständlich, dass die Begriffe schnell durcheinander geraten. Nachfolgend wird versucht, dieses Durcheinander ein wenig zu entwirren.

Sicherer Herkunftsstaat vs. Sicherer Drittstaat

Vom „sicheren Herkunftsstaat“ ist zunächst der „sichere Drittstaat“ zu unterscheiden. Gemein haben beide lediglich dasselbe „Geburtsjahr“, denn auch das Konzept des sicheren Drittstaats fand im Jahr 1993 Eingang in unsere Verfassung. Ansonsten

unterscheiden sich beide Konzepte aber grundlegend. Art. 16a Abs. 2 GG – und nahezu wortgleich § 26a Abs. 1 AsylG – bestimmt nämlich, dass sich auf „unser“ Asylgrundrecht (Art. 16a Abs. 1 GG) nicht berufen kann, wer aus einem sicheren Drittstaat eingereist ist. Anders als das Konzept des „sicheren Herkunftsstaates“ knüpft der Ausschluss dabei nicht an die Staatsangehörigkeit des Antragstellers, sondern letztendlich an seinen Reiseweg an. Führte dieser – und sei es nur für einen kurzen Augenblick – durch einen sicheren Drittstaat, zieht dieser Transit unweigerlich und zwingend die Ablehnung des Antrags auf Anerkennung als Asylberechtigter nach sich. Hinter dem Ausschlussgrund steht der Gedanke, dass der Antragsteller sich bereits in einem Staat aufgehalten hat, in dem er potenziell vor Verfolgung sicher war.

Als sichere Drittstaaten definiert das Grundgesetz zunächst die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, also der heutigen EU. Daneben können auch Staaten außerhalb der EU zu sicheren Drittstaaten erklärt werden. Voraussetzung ist aber auch hier wieder ein Bundesgesetz, dem auch der Bundesrat, also die „Länderkammer“, zustimmen muss. Per Gesetz zum sicheren Drittstaat bestimmt sind aktuell Norwegen und die Schweiz (Anlage I, § 26a AsylG).

Ein Blick auf die Landkarte zeigt, dass in den Genuss des Asylgrundrechts nur AntragstellerInnen gelangen können, die auf dem Luftweg nach Deutschland eingereist sind – und zwar ohne Zwischenlandung in einem sicheren Drittstaat. Es verwundert daher auch nicht, dass sich der Anteil derer, die als Asylberechtigte anerkannt werden, seit 1993 im sehr niedrigen einstelligen Prozent- bzw. Promillebereich bewegt. Gleichwohl ist das Asylgrundrecht weiter namensgebend für unser Asylverfahren. Aber wie kann es dann sein, dass trotzdem so viele AsylbewerberInnen im Asylverfahren „erfolgreich“ waren bzw. sind und Schutz erhalten (haben)? Das liegt daran, dass das Bundesamt im Asylverfahren nicht nur das Asylgrundrecht prüft, sondern auch, ob der Antragsteller Flüchtling oder zumindest subsidiär Schutzberechtigter ist. Die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und für den Fall, dass diese verneint wird, der subsidiäre Schutz werden mit jedem Asylantrag automatisch mit beantragt (§ 13 Abs. 2 Satz 1 AsylG). Diese beiden – zusammengefasst auch „internationaler Schutz“ genannten – Schutzformen beruhen auf europäischem Recht. Nach der derzeitigen Konzeption des Flüchtlingsschutzes hindert der Transit durch einen „sicheren Drittstaat“ dabei nur die Anerkennung als Asylberechtigter. Es gibt aber

keinen Rechtssatz, der besagt, dass Flüchtling bzw. subsidiär Schutzberechtigter nicht sein kann, wer durch einen anderen (sicheren) Staat durchgereist ist. Die Einreise über eines unserer Nachbarländer spielt hier „lediglich“ bei der Frage eine Rolle, wer für die inhaltliche Prüfung des Asylantrags zuständig ist. Hierauf gibt die Dublin-III-Verordnung (Dublin-III-VO) eine Antwort (dazu weiter unten).

Etwas vereinfacht ausgedrückt bedeutet das also: Wer auf dem Landweg nach Deutschland eingereist ist, kann zwar nicht die Asylberechtigung nach unserem Grundgesetz, wohl aber Flüchtlingsschutz oder den subsidiären Schutz erhalten, falls Deutschland nach den Regeln der Dublin-III-VO zuständig (geworden) ist.

Sicherer Herkunftsstaat vs. „Inländische Fluchtalternative“

Aktuell im Scheinwerferlicht von Öffentlichkeit und Entscheidungspraxis steht das Konstrukt der „inländischen Flucht- und Existenzalternativen“, das in der Gesetzessprache „interner Schutz“ heißt (vgl. § 3e AsylG). Im Zusammenhang mit Ablehnungen und Abschiebungen afghanischer Asylantragsteller fällt hier häufig das Schlagwort der „sicheren Gebiete“, treffender wäre wohl eher „weniger unsichere Gebiete“. Das hat zunächst nichts mit dem Konzept des sicheren Herkunftsstaats zu tun. Bei diesem stellt sich auf Gesetzgebungsebene die Frage, ob nirgendwo in dem Land Verfolgung stattfindet. Bei der inländischen Fluchtalternative geht es dagegen darum, ob sich für den Antragsteller, der glaubhaft gemacht hat, in seiner Herkunftsregion von Verfolgung oder einem ernsthaften Schaden bedroht zu sein, irgendwo in seinem Herkunftsland eine Region findet, in der ihm keine Verfolgung oder kein ernsthafter Schaden droht.

Besteht landesinterner Schutz, schließt dieser sowohl die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus als auch die Gewährung subsidiären Schutzes aus (vgl. § 4 Abs. 3 Satz 1 AsylG). In der Praxis werden neben Schutzsuchenden aus Afghanistan vermehrt auch Menschen aus dem Irak auf die Möglichkeit internen Schutzes verwiesen. Ob dies zulässig ist, hängt auch entscheidend von der Frage ab, ob der Antragsteller in der neuen Heimatregion realistisch seine Existenz sichern kann. Fragen in der Anhörung wie „Welchen Beruf haben Sie erlernt?“ oder „Haben Sie Verwandte in Ihrem Herkunftsland?“ zielen in diese Richtung. Sie haben auch für die Prüfung eines nationalen zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbots (§ 60 Abs. 5, 7 AufenthG) Bedeutung.

„Sicherer Herkunftsstaat“ vs. „Dublin-Staat“

Schließlich noch einige Sätze zum „Dublin-Staat“, wobei dies kein offizieller Begriff ist. Gemeint sind damit diejenigen Staaten, die die oben bereits erwähnte Dublin-III-VO, eine Art europäisches Gesetz, anwenden. Das sind neben den EU-Staaten die Schweiz, Liechtenstein, Norwegen und Island. Die Dublin-III-VO bestimmt, welcher dieser Staaten für die inhaltliche Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. Anders als die Konzepte des sicheren Herkunfts- und Drittstaats und auch der inländischen Fluchtalternative beeinflusst die Dublin-III-VO nicht, ob Schutz gewährt wird, sondern wer dies gegebenenfalls tun muss. Hält Deutschland sich für unzuständig, wird der Asylantrag deshalb auch nicht als „unbegründet“ oder gar „offensichtlich unbegründet“, sondern – mangels Zuständigkeit – als „unzulässig“ abgelehnt.

Die Zuständigkeitsprüfung steht denklösig am Anfang jedes Asylverfahrens. Nur wenn die Zuständigkeit bejaht wird, stellt sich in einem zweiten Schritt die Frage nach den Fluchtgründen des Antragstellers und ihrer rechtlichen Bewertung. Das berühmteste Zuständigkeitskriterium ist sicher das Verantwortlichkeitsprinzip. Dieses besagt – vereinfacht gesprochen –, dass das Schutzbegehren von demjenigen Dublin-Staat zu prüfen ist, der die Einreise in den „Dublin-Raum“ ermöglicht – z.B. durch Erteilung eines Visums – oder nicht verhindert hat. Angesichts seiner geographischen Lage wäre Deutschland danach eigentlich so gut wie nie für die inhaltliche Bearbeitung eines Asylantrags zuständig. Dass dies nicht so ist, hat diverse Gründe. Zunächst bestimmt die Dublin-III-VO Zuständigkeitskriterien, die dem Verantwortlichkeitskriterium vorgehen, etwa wenn es um unbegleitete Minderjährige (Art. 8) oder die Einheit bestimmter im Dublin-Raum aufhältiger Familienangehöriger (Art. 9 – 11) geht. Zweitens muss Deutschland die Zuständigkeit des für zuständig gehaltenen Staates nachweisen, was nicht immer möglich ist. Schließlich kann die Zuständigkeit auf Deutschland auch übergehen, etwa wenn es nicht gelingt, die Zuständigkeitsprüfung oder die Überstellung (Abschiebung) innerhalb bestimmter Fristen durchzuführen.

¹ Durch den Entwurf des Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht soll die Praxis legalisiert werden. Durch den geplanten § 47 Abs. 1b AsylG sollen die Länder ermächtigt werden, die Verweilpflicht auch von Personen, die nicht aus sicheren Herkunftsstaaten stammen, über sechs Monate hinaus auszudehnen.