

Novellierung des Asylrechts: Hintergründe und Auswirkungen der Qualifizierung von Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina als „sichere Herkunftsstaaten“ i.S.v. Art. 16a Abs. 3 GG

Der Bundesrat¹ hat am Freitag, den 19. September 2014 nach zähem Ringen einer Reformierung des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland zugestimmt, die u.a. dazu führt, dass Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina künftig als „sichere Herkunftsländer“ im Sinne von Art. 16a Abs. 3 GG gelten werden.

Die daneben mit der Gesetzesnovelle beschlossenen Änderungen (u.a. Abschwächung der Residenzpflicht, erleichterter Zugang zum Arbeitsmarkt, Abschaffung des Vorrangs des Sachleistungsprinzips) seien an dieser Stelle nur angesprochen. Sie sind aufgrund des zur Verfügung stehenden Rahmens nicht Gegenstand dieses Beitrags.

1. Überblick

Der Beitrag wird zunächst in das Grundrecht auf Asyl aus Art. 16a Abs. 1 GG einführen (*dazu 2.*), bevor auf das Verhältnis des deutschen Asylgrundrechts zum Europarecht eingegangen wird (*dazu 3.*). Im Anschluss daran sollen die Hintergründe für die Novellierung des Asylrechts und deren Auswirkungen näher beleuchtet werden (*dazu 4.*). Schließen wird der Beitrag mit einem Ausblick auf die weitere Entwicklung und einer Zusammenfassung (*dazu 5.*).

2. Einführung

Das in Art. 16a Abs. 1 GG normierte Asylgrundrecht ist als Reaktion auf *politische Verfolgungen* während der Nazidiktatur und nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen worden.² Dementsprechend heißt es in Art. 16a Abs. 1 GG: „*Politisch Verfolgte genießen Asylrecht*“. Es beinhaltet ein *subjektives öffentliches Recht* des politisch Verfolgten auf *Gewährung eines legalen Aufenthalts*, d.h. der Betreffende kann grundsätzlich nicht nach Maßgabe des Asylverfahrensgesetzes mit der Begründung abgeschoben werden, seine Ausreisepflicht sei vollziehbar i.S.v. § 58 Abs. 1 S. 1 AsylVfG.

Voraussetzung für das Vorliegen politischer Verfolgung ist jedoch, dass der Ausländer tatsächlich aus *politischen* Gründen Verfolgungsmaßnahmen mit Gefahr für Leib

¹ Das Zustimmungserfordernis folgt aus Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG.

² Dazu und den nachfolgenden Angaben im Kontext des Art. 16a GG, s. Maaßen, in: BeckOK, GG, Art. 16a Vor Rn 1, Rn 1ff.

und Leben oder Beschränkungen seiner persönlichen Freiheit ausgesetzt ist. Verfolgung ist dann eine politische, wenn sie dem Einzelnen wegen *asylrelevanter Merkmale* droht (vgl. auch § 3 AsylVfG).

Dem Asylgrundrecht liegt dabei die von der Achtung der Unverletzlichkeit der Menschenwürde (vgl. Art. 1 Abs. 1 GG zur Menschenwürdegarantie) bestimmte Überzeugung zugrunde, dass kein Staat das Recht hat, Leib, Leben oder die persönliche Freiheit des Einzelnen aus Gründen zu gefährden oder zu verletzen, die allein in seiner politischen Überzeugung, seiner religiösen Grundentscheidung oder in für ihn unverfügbaren Merkmalen liegen, die sein Anderssein prägen.³

Es muss sich darüber hinaus um unmittelbare oder jedenfalls mittelbare *staatliche* Verfolgung handeln.

Kein Asyl kann demnach beanspruchen, wer sich darauf beruft, in seinem Herkunftsstaat in Armut zu leben. Sogenannte reine *Wirtschaftsflüchtlinge* genießen daher in der Regel keinen Schutz durch das Asylgrundrecht. Der Umstand, in Armut zu leben, stellt schon begrifflich keine *politische* Verfolgung dar. Die Armut betrifft vielmehr einen Umstand, dem sich zumeist große Teile der Bevölkerung des jeweiligen Landes ausgesetzt sehen.

3. Verhältnis zum Europarecht

Seit dem Amsterdamer Vertrag besitzt die EU mit Art. 67, 78 AEUV eine Kompetenz zur Gestaltung der europäischen Asylpolitik.⁴ Auf der Grundlage von Art. 78 Abs. 2 AEUV hat der Rat der EU bereits verschiedene Richtlinien über Mindestnormen zum Asylrecht erlassen. Inzwischen ist die Asyl-Anerkennungsrichtlinie mit Wirkung vom 21.12.2013 durch die Richtlinie 2911/95/EU neugefasst worden. Die Aufnahme richtlinie und die Asylverfahrensrichtlinie werden mit Wirkung zum 21.07.2015 durch die Richtlinie 2013/33/EU und die Richtlinie 2013/32 jeweils vom 26.06.2013 an ersetzt.

Durch die genannten Richtlinien wird das Asylgrundrecht aus Art. 16a GG aber im Grundsatz nicht berührt.⁵ Grund dafür ist, dass das nach dem derzeitigen Stand der Vergemeinschaftung des Asylrechts *keine Vollharmonisierung* des Asylrechts vorliegt, sondern es werden vom Recht der Europäischen Union nur sogenannte Min-

³ Vgl. etwa VG Kelsenkirchen, Urteil vom 24.07.2014, Az. 5a K 5809/12.A, Juris Rn 20.

⁴ Masing, in: Dreier, GG, Art 16a Rn 6.

⁵ BR-Drs. 224/07, 250.

destnormen vorgegeben, die nationale Asylrechtsverbürgungen im Übrigen aber grundsätzlich unberührt lassen.⁶

4. Hintergründe und Auswirkungen der Gesetzesnovelle

Nach offiziellen Angaben des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge haben sich die Asylantragszahlen vom Jahr 2008 (28.018 Anträge) bis zum Jahr 2013 (127.023 Anträge) mehr als vervierfacht.⁷ Im Jahr 2014 wurden allein von Januar bis August bereits 115.737 Anträge gestellt, sodass nach derzeitigem Kenntnisstand mit einem weiteren Anstieg gegenüber dem Vorjahr zu rechnen ist.

Zu den Hauptherkunftsländern zählten im Zeitraum von Januar bis August 2014 Syrien (19,2 %), Serbien (9,7 %) und Eritrea (7,9 %). Mazedonien und Bosnien-Herzegovina wiesen jeweils einen Anteil von 3,6 % auf. Der Gesamtanteil von Serbien, Mazedonien sowie Bosnien und Herzegovina lag damit bei rund 16,9 %.

Im Jahr 2014 wurden bislang insgesamt 78.688 Asylanträge i.S.v. § 13 AsylVfG beschieden. Die Quote an positiven Entscheidungen lag darunter jedoch nur bei 28,4 %.

Der Grund dafür liegt darin, dass die Antragsteller im Asylverfahren regelmäßig keine *asylrechtlich relevanten Tatsachen* vortragen können. Das gilt insbesondere für die bereits erwähnten *Wirtschaftsflüchtlinge*, die im Zuge ihrer asylverfahrensrechtlichen Anhörung (vgl. § 25 AsylVfG) oft „lediglich“ vorbringen können, in ihrer Heimat in Armut zu leben. Das stellt nach oben Gesagtem jedoch keinen Asylgrund dar und begründet mithin auch keine Stellung als Asylberechtigter.

Es liegt auf der Hand, dass die enorme Anzahl an Asylanträgen, die von vorneherein kaum Aussicht auf Erfolg haben, erhebliche Kapazitäten in Behörden und Gerichten binden und zudem zu Verzögerungen im Hinblick auf die Bearbeitung anderer Asylanträge führen.

Um dem Rechnung tragen zu können, sehen Art. 16a Abs. 2 und 3 GG differenzierte Möglichkeiten zur „Beschränkung“ des Asylgrundrechts aus Art. 16a Abs. 1 GG vor, von denen die Bundesregierung mit ihrer Gesetzesnovelle partiell Gebrauch gemacht hat.

⁶ Masing, in: Dreier, GG, Art 16a Rn 19.

⁷ „Aktuelle Zahlen zu Asyl“ des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge abrufbar unter http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile.

Art 16a Abs. 2 GG schließt bei der Einreise eines Ausländers aus einem sogenannten *sicheren Drittstaat* die Berufung auf das Asylgrundrecht des Art. 16a Abs. 1 GG aus (vgl. auch § 26a AsylVfG), da der Ausländer keines Schutzes durch die Bundesrepublik Deutschland bedarf.⁸ Die *Drittstaatenregelung* ist damit Ausdruck der Überzeugung des Gesetzgebers, dass ein vor politischer Verfolgung Flüchtender in dem ersten Staat um Schutz nachsuchen muss, in dem ihm dies möglich ist.⁹ Diese Regelung soll sicherstellen, dass bei aus *sicheren Drittstaaten* einreisenden Asylsuchenden eine Aufenthaltsnahme verhindert bzw. umgehend beendet wird, indem auf eine individuelle Prüfung des Asylgesuchs verzichtet wird.¹⁰ Die *Drittstaatenregelung* ist die einzige Bestimmung des Asylrechts, die einen Personenkreis vollständig von der Asylrechtsverbürgung ausnimmt. Derzeit befinden sich unter den *sicheren Drittstaaten* i.S.v. Art. 16a Abs. 2 GG neben den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nur *Norwegen* und die *Schweiz*.¹¹

Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina sind mit der Gesetzesnovelle hingegen *nicht* als *sicherere Drittstaaten* i.S.v. Art. 16a Abs. 2 GG klassifiziert worden.

Überdies hat der Bundesgesetzgeber nach Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG die Möglichkeit durch ein Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf, sogenannte *sichere Herkunftsstaaten* festzulegen. Das sind Staaten, 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. Nach Art. 16a Abs. 3 S. 2 GG *wird widerlegbar vermutet*, dass ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht gegenteilige Tatsachen zur Widerlegung dieser Vermutung vorträgt (vgl. auch § 29a AsylVfG).

Diese Vermutung hat zur Folge, dass die *Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen* (z.B. eine Abschiebung) in diesen Fällen durch das Gericht nur ausgesetzt wird, wenn *ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen*. Das ist der Fall, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass die Person entgegen der Vermutungswirkung des Art. 16a Abs. 3 S. 2 GG politischer Verfolgung ausgesetzt ist. Zudem kann der Prüfungsumfang des Verwaltungsgerichts, der aufgrund des

⁸ BT-Drs 12/4152, 4.

⁹ BT-Drs 12/4450, 20.

¹⁰ Vgl. dazu auch die einfach-rechtlichen Ausgestaltungen in §§ 18 Abs. 2 Nr. 1, 26a, § 34a AsylVfG.

¹¹ Vgl. Anlage I zu § 26a AsylVfG.

Amtsermittlungsgrundsatzes (vgl. § 86 Abs. 1 VwGO) andernfalls weitreichender ist, eingeschränkt werden und verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben.

Die *Herkunftsstaatenregelung* enthält im Unterschied zur *Drittstaatenregelung* keine Beschränkung des persönlichen Geltungsbereichs des Asylgrundrechts,¹² sondern vielmehr eine *Beschränkung* der sich aus dem Grundrecht des Art. 16a Abs. 1 GG ergebenden *verfahrensrechtlichen Anforderungen*, die darin besteht, dass der Gesetzgeber die Prüfung der Verfolgungssicherheit im Herkunftsstaat teilweise an sich gezogen hat. Im Wege der Arbeitsteilung zwischen Gesetzgeber, Verwaltung und Rechtsprechung beurteilt der Gesetzgeber auf Grund einer *antizipierten Tatsachen- und Beweiswürdigung* die asylerberheblichen Verhältnisse im Herkunftsstaat *abstrakt-generell* und für Verwaltung und Rechtsprechung bindend, während diesen lediglich die Prüfung obliegt, ob die vom Asylbewerber vorgetragene(n) Tatsachen entgegen der gesetzlichen Vermutung die Annahme begründen, er werde im Herkunftsstaat politisch verfolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat mit § 29a Abs. 2 AsylVfG i.V.m. Anlage II von der Ermächtigung zur Festlegung *sicherer Herkunftsstaaten* Gebrauch gemacht. Danach waren bislang zum einen alle EU-Mitgliedstaaten und zum anderen die beiden in der Anlage II bezeichneten Staaten *Ghana* und *Senegal* *sichere Herkunftsstaaten*. Künftig gehören dazu, nachdem der Bundesrat am 19. September 2014 seine Zustimmung zum besagten Gesetz erteilt hat, auch *Serbien*, *Mazedonien* und *Bosnien-Herzegowina*.

5. Ausblick und Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Asylsuchende aus Serbien, Mazedonien sowie Bosnien-Herzegowina, bei denen es sich zu einem Großteil um Menschen aus der Bevölkerungsgruppe der sogenannten Sinti und Roma handelt, in Zukunft – aufgrund der Vermutungswirkung des Art. 16a Abs. 3 S. 2 GG (vgl. auch § 29a AsylVfG) – schneller und ohne größeren Begründungsaufwand abgeschoben werden können. Es obliegt nach der Gesetzessystematik dann ihnen, die der Annahme ihrer politischen Verfolgung entgegenstehende Vermutung zu widerlegen und Gründe vorzutragen, die für ihre politische Verfolgung sprechen.

¹² BVerfGE 94, 115.

Ob diese Maßnahme allerdings auch dazu führt, dass die Anzahl an Asylanträgen von Personen aus diesen Staaten signifikant abnimmt, wird unterschiedlich beurteilt.

Zum Teil wird dies bezweifelt, weil schon jetzt 90 % der Anträge aus den westlichen Balkanstaaten im Wege eines – gegenüber dem normalen Verfahren – beschleunigten Verfahrens als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt würden (vgl. § 30 AsylVfG).¹³ Es bleibt daher abzuwarten, ob die Gesetzesnovelle, wie bezweckt sein dürfte, eine abschreckende Wirkung auf reine *Wirtschaftsflüchtlinge* aus diesen Staaten haben wird.

Anzumerken ist schließlich, dass dem Gesetzgeber die *Verpflichtung zur laufenden Kontrolle* der Sicherheit in den – durch ihn festgelegten – *sicheren Herkunftsstaaten* i.S.v. Art. 16a Abs. 3 GG obliegt. Sollte die Zukunft zeigen, dass die Vermutungswirkung des Art. 16a Abs. 3 S. 2 GG nicht den realen Gegebenheiten entspricht, hätte der Gesetzgeber die Einordnung demnach unter Umständen rückgängig zu machen.

¹³ S. dazu Spiegel Online, „Bundesrat: Kretschmann verteidigt Asylkompromiss“, v. 19.09.2014, abrufbar unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/asylrecht-gruenen-ministerpraesident-kretschmann-verteidigt-zustimmung-a-992546.html>.