

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)546 B

DR. REINHARD MARX

- Rechtsanwalt -

RA Dr. Reinhard Marx - Mainzer Landstr. 127a – D-60327 Frankfurt am Main

Mainzer Landstraße 127a  
(Eingang Rudolfstraße)  
D-60327 Frankfurt am Main

Telefon: 0049 / 69 / 24 27 17 34

Telefax: 0049 / 69 / 24 27 17 35

E-Mail Büro Sekretariat@ramarx.de

E-Mail: re.marx@t-online.de

Internet: <http://www.ramarx.de>

## Stellungnahme

zum

### **Entwurf eines Gesetzes der Bundesregierung zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten**

21. April 2016

Bei Antwort und Zahlung bitte angeben

Die Stellungnahme bezeichnet im Abschnitt A zunächst die unions- und verfassungsrechtlichen Kriterien für die Bestimmung bestimmter Länder als „sichere Herkunftsländer“ (Art. 16a Abs. 3 GG, § 29a AsylG), erörtert anschließend das vom Gesetzgeber hierzu zu beachtende Verfahren (B), beleuchtet im Anschluss daran die Situation der Menschenrechte in diesen Staaten (C) und setzt sich abschließend mit der Frage auseinander, ob die im Gesetzentwurf bezeichneten Staaten unter Berücksichtigung der aufgezeigten Kriterien zu „sicheren Herkunftsstaaten“ bestimmt werden dürfen (D).

#### **A. Rechtlicher Maßstab für das Parlamentsgesetz nach Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG**

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat nach Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG aufgrund der *Rechtslage*, der *Rechtsanwendung* und der *allgemeinen politischen Verhältnisse* in diesem Staat zu treffen. Das Unionsrecht regelt diese Frage in der Verfahrensrichtlinie. Nach Anhang I Abs. 2 RL 2013/32/EU gilt ein Drittstaat als sicherer Herkunftsstaat, wenn sich anhand der Rechtslage, der *Anwendung der Rechtsvorschriften* in einem demokratischen System und der *allgemeinen Lage* nachweisen lässt, dass dort generell und durchgängig weder eine Verfolgung noch

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse von 1822 (BLZ 50050201) Kto.-Nr. 668 702

IBAN: DE68 5005 0201 0000 6687 02

SWIFT-BIC: HELADEF1822

Gerichtsstand für Streitigkeiten aus Anwaltsvertrag ist Frankfurt am Main

Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sind. In Übereinstimmung mit unionsrechtlichen Verpflichtungen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur die innerstaatlichen Gesetze sowie die für das innerstaatliche Recht für verbindlich erklärten völkerrechtlichen Verträge zum Schutze der Menschenrechte in den Blick zu nehmen, sondern insbesondere auch die *Anwendung der Gesetze in der Praxis* vor dem Hintergrund der *allgemeinen politischen Situation* in diesem Staat. Ein besonderes Augenmerk ist bei der entsprechenden Beurteilung nach Unionsrecht darauf zu richten, inwieweit *Schutz* vor Verfolgung und Misshandlung durch die einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften gewährleistet wird (Anhang I Abs. 2 Buchst. a) RL 2013/32/EU). Der Gesetzgeber hat die allgemeinen politischen Verhältnisse in dem jeweiligen Staat zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang sind von Bedeutung: demokratische Strukturen, Mehrparteiensystem, freie Betätigungsmöglichkeit für eine Opposition, Religionsfreiheit, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, Meinungs- und Pressefreiheit sowie Unabhängigkeit der Gerichte. Dabei kommt es nicht in erster Linie auf bestimmte - etwa deutschen Maßstäben entsprechende - Strukturen an. Im Hinblick auf die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat sind vielmehr Rechtsstaatlichkeit im Allgemeinen und Freiheitlichkeit für den Einzelnen die entscheidenden Prüfsteine. Es muss *eine gewisse Stabilität* der allgemeinen politischen Verhältnisse und *hinreichende Kontinuität* auch für die *Rechtslage* und *Rechtsanwendung* im betreffenden Staat gewährleistet sein.<sup>1</sup> Hieraus ergeben sich besondere Anforderungen im Blick auf Staaten mit einer diktatorischen oder totalitären Vergangenheit – wie in Algerien und Tunesien –, da hier besondere Zurückhaltung bei der Beurteilung der erforderlichen Stabilität der für Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG maßgebenden Verhältnisse angezeigt ist.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>  
207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

<sup>2</sup>  
InfAuslR 1996, 404 (412).

BVerfGE 94, 115 (140 f.) = EZAR

Göbel-Zimmermann/Masuch,

Wird in dem Staat, der für sicher erklärt werden soll, *regionale Verfolgung* ausgeübt, steht dies der Bestimmung dieses Staates zum sicheren Herkunftsstaat zwingend entgegen. Denn für die maßgebliche Beurteilung ist die dort *allgemein* herrschende Situation entscheidend. Ist eine - wenn auch nur regionale - Verfolgung feststellbar, ist nicht gewährleistet, dass in diesem Staat allgemein politische Verfolgung nicht stattfindet, worauf Art. 16a Abs. 3 GG abstellt. Sicherheit vor politischer Verfolgung muss daher *landesweit* bestehen.<sup>3</sup> Auch nach der gesetzlichen Begründung muss Freiheit von politischer Verfolgung grundsätzlich *landesweit* bestehen.<sup>4</sup> Ebensowenig darf der Gesetzgeber einen Staat, in dem nur *Angehörige einer bestimmten Minderheit*, nicht hingegen andere dieser Minderheit nicht angehörende Personen verfolgt oder misshandelt werden, für sicher erklären. Anhaltspunkte dafür, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber die Bestimmung eines Landes zum sicheren Herkunftsstaat auch dann vorsehen wollte, wenn zwar bestimmte Personen- und Bevölkerungsgruppen von Verfolgung oder Misshandlung nicht betroffen, eine oder mehrere andere Gruppen hingegen derartigen Maßnahmen ausgesetzt sind, lassen sich weder dem Wortlaut von Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG noch den Materialien zum Gesetzgebungsverfahren entnehmen. Eine derart eingegrenzte Feststellung des Fehlens von Verfolgung oder Misshandlung würde auch Inhalt und Funktion der Herkunftsstaatenregelung widerstreiten: Art. 16a Abs. 3 GG ist darauf gerichtet, für bestimmte Staaten im Wege einer vorweggenommenen generellen Prüfung durch den Gesetzgeber feststellen zu lassen, dass in ihnen weder Verfolgungen noch Misshandlungen stattfinden und deshalb die – widerlegbare – Vermutung der offensichtlichen Unbegründetheit individueller Asylanträge aufgestellt werden kann. Dieses „*Konzept gerät schon dann ins Wanken*, 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

---

<sup>3</sup>  
207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691, unter Bezugnahme auf BT-Drs.  
*Hailbronner*, AuslR B 1 Art. 16a Rdn. 382; *Funke-Kaiser*, in: GK-AsylVfG II - § 29a Rdn. 46;  
*Frowein/Zimmermann*, JZ 1996, 753 (760); *Hailbronner*, NVwZ 1996, 625 (629); *Marx*, Kommentar zum  
AsylVfG, 8. Aufl., 2014, § 26a Rdn. 29 f.; *Maaßen/de Wyl*, ZAR 1997, 9; so schon *Schoch*, DVBl. 1993, 1161  
(1164); *Henkel*, NJW 1993, 2705 (2708).

BVerfGE 94, 115 (134f.) = EZAR  
12/4152, S. 4; zustimmend

<sup>4</sup>

BT-Drs. 12/4152, S. 4.

mehr generell gewährleistet, dass sie nicht auch Opfer asylrechtlich erheblicher Maßnahmen wird.“<sup>5</sup>

Die abstrakt-generelle Regelung des Art. 16a Abs. 3 Satz 1 G spricht mithin dagegen, nach bestimmten Personengruppen zu differenzieren, um die Frage zu beurteilen, ob (für sie) der Herkunftsstaat sicher ist. Werden in einem Herkunftsstaat bestimmte Personengruppen verfolgt, darf er *generell* nicht für sicher erklärt werden. In einem derartigen Fall ist die Situation in dem Herkunftsstaat mit derart vielen Unsicherheitsfaktoren behaftet, dass eine gegen den Asylsuchenden streitende Vermutung nicht gerechtfertigt ist. Dies darf freilich nicht dahin missverstanden werden, dass erst eine regionale Verfolgung in Form der *gruppengerichteten Verfolgung*<sup>6</sup> der Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat entgegensteht. Ist der Begriff der gruppengerichteten Verfolgung entwickelt worden, um zugunsten der Gruppenangehörigen die Regelvermutung eigener Verfolgung in Anwendung zu bringen,<sup>7</sup> gerät das Herkunftsstaatenkonzept dagegen bereits dann ins Wanken, wenn der in Rede stehende Staat überhaupt zu Verfolgungsmaßnahmen gegen Einzelne greift.<sup>8</sup> Ein Staat ist vielmehr nur dann sicher, wenn *gewährleistet* erscheint, dass er die zum Schutze der Menschenrechte geltenden Gesetze effektiv anwendet. Verletzt er diese zuungunsten bestimmter Minderheiten und Einzelpersonen, fehlt es an dieser Voraussetzung, ohne dass es darauf ankommt, dass jeder Angehörige dieser Minderheit jederzeit Verfolgung im relevanten Verfolgungsgebiet befürchten muss.

Diese unions- und verfassungsrechtlichen Vorgaben verdeutlichen die Gefahren, die mit der Aufstellung einer Liste sicherer Herkunftsstaaten verbunden sind. Würde man eine bestimmte Schwelle der Repressionspraxis voraussetzen, um einen Staat nicht mehr als sicher anzusehen, hätte man ein geeignetes Instrument, um Asylsuchenden mit gegen sie sprechenden Vermutungen die Durchsetzung ihres Anspruchs auf Verfolgungsschutz

---

<sup>5</sup> BVerfGE 94, 115 (136 f.) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691; zustimmend *Hailbronner*, AuslR B 1 Art. 16a Rdn. 383; *Funke-Kaiser*, in: GK-AsylVfG II - § 29a Rdn. 47; *Marx*, Kommentar zum AsylVf, 7. Aufl., 2009, § 2a Rdn. 31 ff.

<sup>6</sup> BVerfGE 83, 216 = NVwZ 1991, 109 = InfAuslR 1991, 200 = EZAR 202 Nr. 20; BVerwGE 88, 367 = NVwZ 1992, 578 = InfAuslR 1991, 363 = EZAR 202 Nr. 21; BVerwGE 89, 162 = NVwZ 1992, 582 = EZAR 202 Nr. 22.

<sup>7</sup> BVerwGE 67, 314 (315) = InfAuslR 1831, 326 = EZAR 203 Nr. 1; BVerwG, NVwZ 1986, 485; BVerwGE 71, 175 (176) = NVwZ 1985, 913 = InfAuslR 1985, 241 = EZAR 200 Nr. 13; BVerwG, NVwZ 1988, 637.

<sup>8</sup> BVerfGE 94, 115 (135) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

unzumutbar zu erschweren. Daher hat der Gesetzgeber zu differenzieren: Die Aufnahme eines bestimmten Staates in die Liste sicherer Herkunftsstaaten verbietet sich, wenn Einzelfälle von Verfolgung und menschenrechtswidriger Praktiken bekannt sind. Zwar hatte das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der prognostischen Beurteilung der allgemeinen Verhältnisse des seinerzeit zur Prüfung gestellten Herkunftsstaates Ghana die »verfassungsrechtliche Tragfähigkeit« der Bestimmung zum sicheren Herkunftsstaat damit begründet, dass dort keine Anhaltspunkte für eine »systematische Verfolgung bestimmter Personengruppen« festgestellt worden seien.<sup>9</sup> Daraus kann aber nicht geschlossen werden, dass erst eine systematische Verfolgung der Erklärung eines Staates als sicher entgegensteht. Denn – wie bereits ausgeführt – gerät nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Konzept sicherer Herkunftsstaat bereits dann ins Wanken, 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, dass sie nicht auch Opfer asylrechtlich erheblicher Maßnahmen wird.“<sup>10</sup> Auch Unionsrecht stünde einer derartigen Interpretation entgegen, da es nach Anhang I Abs. 1 RL 2013/32/EU auf den Nachweis ankommt, dass in dem betreffenden Drittstaat „generell und durchgängig“ weder eine Verfolgung noch Misshandlungen noch willkürliche Gewalt vorkommen. Kommt es in Einzelfällen zu Verfolgungen, ist nicht mehr gewährleistet, dass generell keine Verfolgungen durchgeführt werden. Weder wird eine bestimmte Quantität noch eine spezifische Qualität der Schwelle der Gefahren vorausgesetzt.

## **B. Kriterien für das vom Gesetzgeber zu wählende Verfahren**

Das Grundgesetz trifft in Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG keine Regelung für das vom Gesetzgeber anzuwendende Verfahren zur Bestimmung eines sicheren Herkunftsstaates. Eine derartige Bestimmung erfordert die Beurteilung der Verhältnisse in einem anderen Staat und - dem vorausgehend - die Erhebung der für die gesetzgeberische Feststellung erforderlichen tatsächlichen Grundlagen. Hierfür wird dem Gesetzgeber nicht von Verfassungs wegen eine

---

<sup>9</sup>  
207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

BVerfGE 94, 115 (151) = EZAR

<sup>10</sup>  
207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691; zustimmend *Hailbronner*, AuslR B 1 Art. 16a Rdn. 383; *Funke-Kaiser*, in: GK-AsylVfG II - § 29a Rdn. 47; *Marx*, Kommentar zum AsylVf, 7. Aufl., 2009, § 2a Rdn. 31 ff.

bestimmte Art des Vorgehens, etwa die Einholung bestimmter Auskünfte oder die Ermittlung genau bezeichneter Tatsachen, vorgeschrieben. Die Verfassung gibt in Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG dem Gesetzgeber lediglich bestimmte *Prüfkriterien* vor. Eine eigenständige Prüfung der Verhältnisse in dem betreffenden Staat anhand der von der Verfassung vorgegebenen Prüfkriterien wird dadurch freilich nicht ersetzt. Dabei ist Art. 16a Abs. 3 GG darauf gerichtet, für bestimmte Staaten *im Wege einer vorweggenommenen generellen Prüfung durch den Gesetzgeber* feststellen zu lassen, dass in ihnen allgemein keine politische Verfolgung stattfindet und daher die widerlegliche Vermutung der offensichtlichen Unbegründetheit individueller Asylanträge aufgestellt werden kann.<sup>11</sup>

Während die Verfassung dem Gesetzgeber vollständige Freiheit in der Wahl der Erkenntnismittel zur Untersuchung der allgemeinen Verhältnisse in dem Staat, der für sicher erklärt werden soll, sowie auch bei der Wahl der Aufklärungsmethoden gewährt, schreibt Unionsrecht für das nationale Verfahren zur Bestimmung sicherer Herkunftsländer vor, dass verschiedene Informationsquellen, insbesondere Informationen anderer Mitgliedstaaten, von UNHCR, des Europarates, von EASO und anderer einschlägiger Organisationen heranzuziehen sind (Art. 37 Abs. 3 RL 2013/32/EU). Nach Erwägungsgrund Nr. 46 RL 2013/32/EU sollen die Mitgliedstaaten bei der Anwendung einzelfallbezogener Konzepte des sicheren Herkunftsstaates unter anderem die Leitlinien und Handbücher sowie die Informationen über Herkunftsländer und die Maßnahmen einschließlich der Methode für Berichte mit Informationen über Herkunftsländer des EASO sowie einschlägige UNHCR-Leitlinien berücksichtigen. Neben UNHCR sind insbesondere auch Berichte des Menschenrechtszentrums der Vereinten Nationen, insbesondere die der Sonderberichterstatter zu einzelnen Ländern und zu spezifischen Themen heranzuziehen. Relevante Berichte des Europarates sind insbesondere Berichte des Hohen Kommissars für Menschenrechte sowie des Ausschusses zur Verhütung von Folter. Einschlägige Organisationen sind die zahlreichen internationalen und nationalen Nichtregierungsorganisationen und in diesem Zusammenhang insbesondere amnesty international und Human Rights Watch.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben sich die Anforderungen an das gesetzgeberische Prüfungsverfahren aus den verschiedenen Funktionen des *Prinzips der Arbeitsteilung* zwischen Gesetzgeber einerseits und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

---

<sup>11</sup>  
207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

BVerfGE 94, 115 (135) = EZAR

sowie Verwaltungsgerichte andererseits. Auf dieser baut die *Widerlegungsmöglichkeit* auf. Das Prinzip der Arbeitsteilung hat Auswirkungen auf die materiellen Prüfkriterien, die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht sowie auf die konkreten Feststellungsverfahren. Die Legislative hat bereits - bei der Bestimmung des sicheren Herkunftsstaates - eine *antizipierte Tatsachen- und Beweiswürdigung der generellen Verfolgungssituation* in dem jeweils betroffenen Staat vorzunehmen, an welche Behörden und Verwaltungsgerichte *im konkreten Einzelfall* grundsätzlich gebunden sind.<sup>12</sup>

Zur Methodik des Prüfungsverfahrens selbst hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, hierfür lasse sich kein starrer, in jedem Gesetzgebungsverfahren gleichermaßen von Verfassungen wegen zu beachtender, etwa enumerativ darstellbarer Katalog von zu prüfenden Umständen ableiten. Vielmehr bestehe die gesetzgeberische Aufgabe darin, sich anhand der von Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG vorgegebenen Prüfkriterien aus einer Vielzahl einzelner Faktoren ein *Gesamturteil* über die für Verfolgungen bedeutsamen Verhältnisse im jeweiligen Staat zu bilden. Mit welcher Intensität neben der Rechtslage auch die *konkrete Rechtsanwendung* in die Prüfung einbezogen werden müsse, könne nicht abstrakt und generell bestimmt werden. Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG trage dem Umstand Rechnung, dass die *praktische Wirksamkeit* geschriebener Normen nicht bereits mit ihrem Erlass gewährleistet sei. Maßgebend sei, zu welchen Ergebnissen eine Prüfung anhand der Rechtslage und der allgemeinen politischen Verhältnisse führe: Je mehr etwa rechtsstaatliche Grundsätze, die Bindung der Exekutive an die Gesetze sowie eine unabhängige Justiz<sup>13</sup> im jeweiligen Staat verankert seien, desto eher könne davon ausgegangen werden, dass Rechtslage und Rechtsanwendung sich *im Wesentlichen deckten*. Als *Indiz* dafür, dass ein Staat die in Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG bezeichneten Standards in der täglichen Praxis achte, könne auch seine Bereitschaft gelten, unabhängigen internationalen Organisationen zur Überwachung der Menschenrechtslage Zutritt zu seinem Hoheitsgebiet zu gewähren.<sup>14</sup>

Das Bundesverfassungsgericht stellt *hohe Anforderungen* an die Bestimmung eines Staates „als sicherer Herkunftsstaat“: Schafft der Gesetzgeber mit der Herkunftstaatenregelung eine

---

<sup>12</sup> 753 (760); Göbel-Zimmermann/Masuch, InfAuslR 1996, 404 (410).

<sup>13</sup> EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

<sup>14</sup> 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

Frowein/Zimmermann, JZ 1996,

BVerfGE 94, 115 (138, 140 =

BVerfGE 94, 115 (140) = EZAR

Grundlage für den Verlust des vorläufigen Bleiberechts bedingt dies „ein *bestimmtes Maß an Sorgfalt bei der Erhebung und Aufbereitung von Tatsachen*, die einer solchen feststellenden, verfassungsrechtlich vorgegebene Kriterien nachvollziehenden gesetzgeberischen Entscheidung notwendigerweise zukommt. Dieses Maß ist je nach den konkreten Gegebenheiten im jeweiligen Staat unterschiedlich. Dabei kommt dem Gesetzgeber, insbesondere hinsichtlich der dafür zu beschreitenden Wege, ein Entscheidungsspielraum zu. Er *wird* zur Ermittlung der bedeutsamen Tatsachen die zugänglichen und als bedeutsam anzusehenden Quellen heranzuziehen und auszuwerten haben.“<sup>15</sup> Die *Anerkennungsquote* von Asylbewerbern aus dem in Rede stehenden Land kann dabei lediglich die Funktion eines Indizes übernehmen. Die Entscheidungspraxis des Bundesamtes wie der Verwaltungsgerichte sind gleichermaßen zu berücksichtigen. Bei dem abschließenden Urteil kann zur Abrundung und Kontrolle des gefundenen Ergebnisses auch ein Vergleich mit den Anerkennungsquoten anderer europäischer Staaten hilfreich sein. Der Gesetzgeber darf freilich eine bestimmte Verwaltungspraxis nicht ohne weiteres zum Maßstab seiner Entscheidung machen. Eine eigenständige Prüfung der Verhältnisse in dem betreffenden Land anhand der von der Verfassung vorgegebenen Kriterien wird durch den Hinweis auf die Verwaltungspraxis in der Bundesrepublik oder in anderen westlichen Ländern nicht ersetzt.<sup>16</sup> Aus den „herangezogenen Quellen und Erkenntnismitteln muss insgesamt ein hinreichend sicheres Bild über die Verhältnisse in dem betreffenden Staat entstehen, soweit diese für die Frage erheblich sind, ob dort politische Verfolgung oder unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet oder nicht.“<sup>17</sup>

## **C. Situation der Menschenrechte in den im Gesetzentwurf bezeichneten Staaten**

### **I. Demokratische Volksrepublik Algerien**

Nach Berichten internationaler nichtstaatlicher Organisationen zieht oppositionelle Betätigung in Algerien Verfolgung nach sich. Personen, die an Demonstrationen teilnehmen, Menschenrechtsverteidiger, Anwälte, Mitglieder von Nichtregierungsorganisationen und

---

<sup>15</sup>  
207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

BVerfGE 94, 115 (143) = EZAR

<sup>16</sup>  
207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

BVerfGE 94, 115 (139) = EZAR



kritische Journalisten werden verfolgt. So berichtet amnesty international u.a. über das Verfahren gegen das führende Mitglied der algerischen Liga zur Verteidigung der Menschenrechte (LADDH), *Hassan Bouras*, der am 2. Oktober 2015 unter dem Vorwurf, eine „öffentliche Institution beleidigt“ sowie zum gewaltsamen Aufstand angestiftet zu haben, festgenommen wurde. Auf den letzten Vorwurf steht die Todesstrafe. Hassan Bouras hat sich als freier Journalist in der Liga und auch als Mitglied in der Koalition gegen das Fracking betätigt und wurde bereits 2003 und 2008 unter dem Vorwurf der Beleidigung und Verletzung öffentlicher Institutionen strafrechtlich verfolgt. amnesty international berichtet über weitere Fälle von gewaltfrei agierenden Journalisten, Kartonisten und Menschenrechtsverteidigern, die verfolgt und mit Freiheitsstrafen belegt werden.<sup>18</sup>

Nichtregierungsorganisationen müssen sich in einem aufwendigen Verfahren beim Innenministerium registrieren lassen. Die Registrierung wird aber verschleppt oder verweigert und Mitglieder derartiger Organisationen werden anschließend wegen „illegaler Aktivitäten“ festgenommen und inhaftiert. Das gilt auch für unabhängige gewerkschaftliche Aktivitäten. Die Meinungsäußerungsfreiheit ist stark eingeschränkt. Wie der Fall des Hassan Bouras zeigt, werden kritische Journalisten auf der Grundlage von Strafnormen., die die „Beleidigung staatlicher Institutionen“ oder des Propheten sanktionieren, und wegen „Verleumdung“ zu Freiheitsstrafen verurteilt. So wurde z.B. auch der Computerspezialist *Yousef Ould Dada* durch das Strafgericht in Ghardaia am 27. März 2014 zu zwei Jahren Freiheitsstrafe verurteilt, weil er ein Video aufgenommen und veröffentlicht hatte, das einen Polizisten bei einem Raubüberfall auf ein Geschäft gezeigt hat.<sup>19</sup> Darüber hinaus ist die Religionsfreiheit nicht uneingeschränkt gewährleistet. Insbesondere religiöse Minderheiten und Konvertiten werden verfolgt. Missionierung von Muslimen ist gesetzlich verboten.

Einvernehmliche homosexuelle Handlungen unter erwachsenen Männern sind verboten und werden strafrechtlich verfolgt. Nach den entsprechenden Richtlinien des britischen Home Office werden Homosexuelle nicht nur gerichtlich verfolgt, vielmehr unterliegen sie darüber

---

<sup>17</sup>  
207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

<sup>18</sup>  
Statement of 4 December 2015, MDE 28/2951/2015.

<sup>19</sup>  
September 2014.

BVerfGE 94, 115 (143) = EZAR

Amnesty international, Puplic

Reporters Sans Frontieres, 2.

hinaus auch vielfältigen behördlichen Übergriffen.<sup>20</sup> Nach Art. 333 und 338 des algerischen Strafgesetzbuches beträgt die Freiheitsstrafe für homosexuelle Handlungen zwischen Männern zwischen zwei Monaten und einem Jahr.<sup>21</sup> Darüber hinaus werden alleinstehende Frauen mit nichtehelichen Kindern unmenschlich behandelt und sind unmittelbarer Gewaltanwendung ausgesetzt. Dies wird in der Rechtsprechung als flüchtlingsrelevante Verfolgung gewertet.<sup>22</sup>

Die Justiz ist nicht politisch unabhängig.<sup>23</sup> Darüber hinaus wird der algerische Staat seiner Schutzaufgabe nicht gerecht. Täter von Vergewaltigungen werden nicht strafrechtlich verfolgt, wenn das weibliche Opfer im Tatzeitpunkt minderjährig ist und den Täter heiratet. Ferner unterbleibt die Strafverfolgung, wenn dies vom Opfer gewünscht wird.<sup>24</sup> Insbesondere im Osten und Süden des Landes werden Zivilpersonen Opfer von Angriffen bewaffneter Gruppen, u.a. durch Entführungen und Erpressung, ohne dass der Staat wirksame Schutzmaßnahmen ergreift.<sup>25</sup>

## II. Königreich Marokko

In Marokko ist die Pressefreiheit stark eingeschränkt und werden gegen Journalisten, die Fortbildung zu Bürgerjournalismus anbieten, strafgerichtliche Verfahren durchgeführt.<sup>26</sup> Human Rights Watch berichtet in diesem Zusammenhang über den Fall des *Mouad Belghouat*, der zu einem Jahr Freiheitsstrafe verurteilt wurde, weil er in einem Song die

---

<sup>20</sup> Home Office, Country Information and Guidelines. Algeria: Sexual Orientation and Gender Identity, February 2016

<sup>21</sup> VG Saarlouis, Urteil vom 23. Januar 2015 – 5 K 534/13

<sup>22</sup> VG Göttingen, Urteil vom 6. September 2011 – 3 A 163/09, UA, S. 14 f.

<sup>23</sup> Human Rights Watch, Report 2015

<sup>24</sup> Amnesty international, <http://www.amnesty-algerien.de/Main/Informieren-Land>,

<sup>25</sup> U.S.-State Department , Report 2014

<sup>26</sup> Reporter ohne Grenzen, amnesty international, <http://www.refworld.org/country/COL...MAR56a87f9d411.0.html>; <http://www.refworld.org/docid/56a9d85a.4..html>.

Korruption bei der Polizei kritisiert hatte.<sup>27</sup> Folter zur Aussagenerpressung wird systematisch angewandt, insbesondere in Verfahren, die die nationale Sicherheit betreffen. Dies betrifft insbesondere Auseinandersetzungen um den Status der West-Sahara sowie offene Kritik am König und an der herrschenden Islaminterpretation.

Die Arbeitsgruppe zu „Willkürlicher Haft“ der Vereinten Nationen weist darüber hinaus auf eine Vielzahl glaubwürdiger Berichte über grausame unmenschliche oder entwürdigende Behandlung von Gefangenen oder Inhaftierten hin, von denen sie bei ihrem Länderbesuch 2013 erfahren hatten.<sup>28</sup> Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen gegen Folter weist auf ein „*systematisches Muster von Foltervorwürfen und Misshandlungen*“ gegenüber Gefangenen und Inhaftierten hin.<sup>29</sup> amnesty international berichtet über den Fall des belgisch-marokkanischen Bürgers *Ali Aarrass*, der im Dezember 2015 durch spanische Behörden nach Marokko abgeschoben, dort in einem geheimen Haftzentrum in Témara für die Dauer von zwölf Tagen in Inkommunikadohaft gehalten sowie gefoltert und anschließend nach einem unfairen Gerichtsverfahren und unter Bezugnahme auf ein unter der Folter erpresstes Geständnis zu zwölf Jahren Freiheitsstrafe wegen eines kriminellen Deliktes verurteilt worden war.<sup>30</sup> Untersuchungen von Foltervorwürfen werden von Amts wegen nicht angestrengt. De facto gilt die Unschuldsvermutung im Gerichtsverfahren nicht.<sup>31</sup>

Darüber hinaus ist in Marokko Homosexualität unter Männern strafbar und wird nach Art. 489 des marokkanischen Strafgesetzbuches mit einer Freiheitsstrafe zwischen sechs Monaten und drei Jahren und einer Geldstrafe von 120 bis 1.000 Dinar verfolgt. Von dieser Vorschrift wird in der Praxis Gebrauch gemacht. So berichtet amnesty international u.a. über den Fall zwei junger Männer, die im Dezember 2014 nach einem unfairen Prozess wegen „sexuell abweichenden Verhaltens mit gleichgeschlechtlichen Partnern“ zu drei Jahren Freiheitsstrafe und zur Zahlung einer Geldstrafe verurteilt worden waren. Die Organisation berichtet in diesem Zusammenhang über eine Vielzahl von Fällen in den Jahren 2013 und 2014, in denen

---

<sup>27</sup>  
12. Mai 2012.

Human Rights Watch, Bericht vom

<sup>28</sup>

UN-Doc. A/HRC/27/48/Add.5.

<sup>29</sup>

par. 23.

UN-Doc. A/HRC/27/48/Add.5,

<sup>30</sup>

Dezember 2015

Amnesty international, 14.

<sup>31</sup>

par. 32 f, 36.

UN-Doc. A/HRC/27/48/Add.5,

männliche Personen aus diesem Grund zu Freiheitsstrafen von drei Jahren verurteilt wurden.<sup>32</sup> Gegen Mob-Gewalt gegenüber homosexuellen Männern schützen staatliche Institutionen nur unzureichend

In der Rechtsprechung werden Frauen wegen ihnen gegenüber ausgeübter „häuslicher Gewalt“, gegen die der Staat keinen wirksamen Schutz gewährt hatte, als Flüchtlinge anerkannt.<sup>33</sup> Frauen, die nach einer Vergewaltigung aus der Gesellschaft ausgeschlossen wurden, wurden ebenfalls als Flüchtling anerkannt.<sup>34</sup>

### III. Tunesische Republik

Zwar hat sich die menschenrechtliche Situation in Tunesien nach dem Sturz des früheren Präsidenten *Ben Ali* verbessert. Es werden aber weiterhin schwerwiegende Defizite im Hinblick auf die Verletzung des Folterverbots und die fehlende politische Unabhängigkeit der Justiz beobachtet. So stellte der Sonderberichterstatter gegen Folter der Vereinten Nationen in seinem Bericht 2015 fest, dass Folter und Misshandlung in Tunesien weiterhin regelmäßig angewandt werden, insbesondere bei der Bekämpfung des Terrorismus und als Mittel zur Geständniszerpressung.<sup>35</sup> Nach glaubwürdigen Berichten sind mehr als die Hälfte der Untersuchungshäftlinge von Misshandlungen betroffen und wird ein Viertel von ihnen mit vorgefertigten Aussagen konfrontiert und ein hierauf beruhendes Geständnis unter Folteranwendung durchgesetzt. Misshandlungen sind physischer Natur, wie z.B. Schläge, Verbrennungen der Haut mit Zigaretten, und psychischer Art einschließlich Drohungen gegen Familienmitglieder der Gefangenen. Nach Angaben der Regierung sollen 230 Verfahren gegen Beamte wegen Foltervorwürfen anhängig sein. Demgegenüber gehen nichtstaatliche Quellen für den Zeitraum von 2011 bis 2014 von mehr als 400 Beschwerden gegen Beamte

---

<sup>32</sup> amnesty international an VG Düsseldorf vom 1. April 2015; ebenso Schweizerische Flüchtlingshilfe, Marokko Homosexualität, vom 6. November 2014; Human Rights Watch, Marocco. Homosexuality Conviction Upheld, 8. Juli 2014

<sup>33</sup> VG Karlsruhe, Urteil vom 13. Juni 2013 – A 19 K 1859/12, in: Asylmagazin 2013, 336 ff.

<sup>34</sup> VG Dresden, Urteil vom 19. Juni 2012 – A 1 K 861/11.

<sup>35</sup> UN-Doc. A/HRC/28/68/Add.2.

wegen Foltervorwürfen aus, wobei in 70 Prozent den Beschwerden nicht nachgegangen werde. Andererseits sind die Beschwerdeführer häufig Repressalien ausgesetzt.<sup>36</sup>

Journalisten, Blogger und Menschenrechtsverteidiger werden wegen kritischer Berichte und Äußerungen strafrechtlich verfolgt. So wurden z.B. der Blogger *Yassine Ayari* und der Gewerkschaftersführer *Sahbi Jouini* im November 2014 durch ein Militärgericht wegen Kritik an den Präsidentschaftskandidaten *Béji Caid Essebi* in Abwesenheit zu drei Jahren bzw. zwei Jahren Freiheitsstrafe verurteilt. Yassine Ayari lebt in Frankreich und wurde bei der Einreise verhaftet.<sup>37</sup> Der Rapper *Ala Yaacoub* wurde wegen Beleidigung und Bedrohung der Polizei wegen eines Protestsongs gegen die Polizei im Juni 2013 inhaftiert. Protestierende Unterstützer wurden im Rahmen des Gerichtsprozesses gegen den Rapper durch die Polizei misshandelt und festgenommen.<sup>38</sup> Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen zur Unabhängigkeit der Justiz stellte 2015 in diesem Zusammenhang fest, dass in Tunesien weiterhin im Justizwesen die Korruption weit verbreitet ist und die Staatsanwaltschaft sich mit den Interessen der Regierung identifiziert.<sup>39</sup>

Art. 230 des tunesischen Strafgesetzbuches bestraft freiwillige homosexuelle Betätigung unter Erwachsenen mit zu drei Jahren Freiheitsstrafe. Am 2. Dezember 2015 wurden in Kairouan sechs Männer wegen homosexueller Handlungen festgenommen. Sie wurden erstinstanzlich jeweils zu drei Jahren Freiheitsstrafe bzw. drei Jahren und sechs Monaten verurteilt.<sup>40</sup> Eine Nichtregierungsorganisation, welche die Rechte von homosexuellen Personen verteidigt, wurde aufgelöst.<sup>41</sup>

## D. Wertung

---

<sup>36</sup>

UN-Doc. A/HRC/28/68/Add.2.

<sup>37</sup>

Human Rights Watch: Blogger Convicted by Military Court, of 6 January 2015; Human Rights Watch: Union Leader's Questionable Trial, of 4 December 2014..

Human Rights Watch: Blogger

<sup>38</sup>

jailed for threatening police, of 13 June 2013

BBC: Tunisian rapper WeldEl 15

<sup>39</sup>

UN-Doc. A/HRC/29/26/Add.3.

<sup>40</sup>

release of 14 December 2015.

Amnesty international, Press

<sup>41</sup>

<http://www.refworld.org/country...TUN...569d671553b.0.html>.

Human Rights Watch,

Keines der im Gesetzentwurf bezeichneten Herkunftsländer erfüllt die Voraussetzungen nach Verfassungs- und Unionsrecht, um durch den Gesetzgeber zu „sicheren Herkunftsstaaten“ bestimmt werden zu können. In allen drei Ländern wird die Meinungs- und Pressefreiheit in vielen Fällen in schwerwiegender und unverhältnismäßiger Weise verletzt. In keinem der Staaten ist die Justiz unabhängig. Verletzungen des Folterverbots sind in allen drei Staaten generell und durchgehend verbreitet.

Wie festgestellt, unterliegen Frauen in Marokko häuslicher Gewalt, ohne dass der Staat sie hiergegen wirksam schützt. In der Rechtsprechung der Vertragsstaaten werden Frauen, die Gewalt im häuslichen Umfeld durch Familienangehörige erleiden, als bestimmte soziale Gruppe behandelt.<sup>42</sup> Es handelt sich damit um flüchtlingsrelevante Verfolgungen. Dies trifft auch auf die Verfolgung von Homosexuellen, die in allen drei Staaten verfolgt werden, zu. Das Bundesverwaltungsgericht hatte bereits 1987 freilich von einem verengten Ansatz aus die Bestrafung und Verfolgung von Homosexuellen als „politische Verfolgung“ im Sinne von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG 1949 gewertet.<sup>43</sup> Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, der Rechtsprechung der Vertrags- und Mitgliedstaaten wie auch nach der deutschen Rechtsprechung handelt es sich insoweit um Verfolgungen im Sinne von Art. 9 der Richtlinie 2011/95/EU. Der Gerichtshof misst dem *Recht auf sexuelle Selbstbestimmung* einen derart hohen Rang bei, dass er es für unzumutbar erachtet, Homosexuellen anzusinnen, zur Abwendung der gegen sie gerichteten flüchtlingsrelevanten Verfolgungsgefahr auf die öffentliche Ausübung dieses Rechts zu verzichten und ihre Homosexualität nach außen zu verbergen.<sup>44</sup>

---

42

Australia Federal Court [1999] FCA 1529 – *Khawar*; Australia Federal Court [2000] FCA 1130; UK House of Lords, IJRL 1999, 496 (504 fg.)– *Islam and Shah*; Kanadische Richtlinien zu Asylbewerberinnen, die sich auf Furcht vor Verfolgung aufgrund ihres Geschlechts berufen vom 25. November 1996, RL Nr. 4 A I 3; Australian Refugee and Humanitarian Division, Particular Social Group: An Australian Perspective, Dezember 2001, S. 20 f.; *UNHCR*, Geschlechtsspezifische Verfolgung, S. 5 f.; Goodwin-Gill/McAdam, *The Refugee in International Law*, S. 81 ff.; Marx, *Kommentar zum AsylVfG*, 8. Aufl., 2014, § 3b Rn 32; VG Stuttgart, AuAS 2006, 135 (137); VG Karlsruhe, InfAusIR 2014, 310 = EZAR NF 62 Nr. 31.

43

201 Nr. 13 = NVwZ 1988, 83 = InfAusIR 1988, 230.

BVerwGE 79, 143 (147) = EZAR

44

EuGH, InfAusIR 2012, 444 = NVwZ 2012, 221 Rn. 78 *Y. und Z.*; VGH BW, Urteil vom 7. März 2013 – A 9 S 1873/12; High Court of Australia [2003] HCA 71 Rn 78 f. – *Appellant S395/2002*; UK Supreme Court [2010] UKSC 31 Rn 82 – *HJ*.

Dieser Gesichtspunkt wird in der Stellungnahme der Bundesregierung zum Ersuchen des Bundesrates, bestehende Zweifel gegen die Einstufung der drei bezeichneten Länder als sicher wegen der Behandlung von Homosexuellen auszuräumen, vollständig übergangen.<sup>45</sup> In ihrer Stellungnahme räumt die Bundesregierung stillschweigend ein, dass Homosexuelle in den drei Ländern verfolgt werden, wenn sie diese offen ausleben. Damit erkennt sie an, dass in diesen Staaten flüchtlingsrelevante Verfolgungen gegen Homosexuelle allgemein üblich sind. Im Hinblick auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union kommt der Verfolgung von Homosexuellen damit in allen drei Staaten ein derart wichtige Bedeutung zu, dass bereits diese Praxis ihrer Bestimmung zu „sicheren Herkunftsstaaten“ entgegensteht.

Die geringe Schutzquote in Asylverfahren vor dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2015 im Blick auf alle drei Herkunftsländer<sup>46</sup> kann nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lediglich als ein Indiz bei der Untersuchung dieser drei Länder im Rahmen des gesetzgeberischen Verfahrens herangezogen werden. Allein dieser Umstand hat nicht die Wirkung, dass er belastbare empirische Belege, die auf eine durchgängige Folterpraxis, die gerichtliche Verfolgung von Personen, die gewaltlos von ihrem Recht auf Meinungsfreiheit und freie gewerkschaftliche Betätigung Gebrauch machen, hinweisen, in ihrem Aussagegehalt mindern könnte. Die geringe Quote kann auch ihren Grund darin haben, dass die Asylsuchenden aus diesen Ländern, sich vor ihrer Einreise in ihren Herkunftsland nicht politisch oppositionell betätigt haben. Um diese Personen zu identifizieren, bedarf es jedoch keiner der Verfassung und dem Unionsrecht zuwiderlaufende Einstufung ihrer Herkunftsländer als „sicher“. Vielmehr hat das Bundesamt hierzu die in Jahrzehnten angesammelte Kompetenz, um diese Personen in einem normalen Asylverfahren zu identifizieren.

Schließlich stößt das Verfahren, das der Gesetzgeber gewählt hat, auf schwerwiegende verfassungs- und unionsrechtliche Bedenken. Im Gesetzentwurf Drucksache 18/8039 wird keiner der Berichte des Menschenrechtszentrums der Vereinten Nationen und von internationalen nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen berücksichtigt, obwohl hierzu nach Unionsrecht eine Verpflichtung besteht und in diesen Berichten eine durchgehende und weit verbreitete Praxis von Verletzungen der Menschenrechte in vielfältiger Weise aufgezeigt

---

<sup>45</sup>

BT-Drs. 18/8039, S. 22 und 24.

<sup>46</sup>

Anwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion Die Linke vom 29. Februar 2016, BT-Drs. 1877794.

wird. Insoweit ist auch zu rügen, dass die Stellungnahmen von Kirchen und nichtstaatlichen Organisationen, die mit Bekanntgabe des vorangegangenen Referentenentwurfs zu dem Gesetzentwurf vom 2. Februar 2016 erbeten worden waren und in denen die hier dargestellte Praxis schwerwiegender Menschenrechteverletzungen in allen drei Ländern konkret und unter Angabe von entsprechenden Quellen der Vereinten Nationen und von internationalen Menschenrechtsorganisationen dargestellt wurde,<sup>47</sup> vollständig unberücksichtigt bleiben. Dieses Verfahren läuft den vom Bundesverfassungsgericht und vom Unionsrecht geforderten Verfahren in schwerwiegender Weise zuwider und lässt den kaum zu erschütternden Eindruck aufkommen, dass der Gesetzgeber sich gegenüber der seinen Plänen zuwiderlaufenden Praxis durchgehender schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen in den drei bezeichneten Herkunftsländern blind machen will und nicht diese Situation, sondern das straffällige Verhalten einzelner Asylsuchenden aus diesen Ländern im Bundesgebiet in Wirklichkeit

---

<sup>47</sup>

Vgl. nur Gemeinsame Stellungnahme des Bevollmächtigten des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union und des Leiters des Kmommissariats der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin – zum Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung von Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten vom 2. Februar 2016; Deutsches Institut für Menschenrechte, Schriftliche Stellungnahme zum Referentenentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung von Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten“ vom 2. Februar 2016; Ppro Asyl, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung von Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten vom 16. Februar 2016.