



Wortprotokoll der 79. Sitzung

Innenausschuss

Berlin, den 25. April 2016, 14:00 Uhr
10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus
3.101 (Anhörungsraum)

Vorsitz: Ansgar Heveling, MdB

Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

BT-Drucksache 18/8039

Federführend:
Innenausschuss

Mitberatend:
Auswärtiger Ausschuss
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen
Union

Berichterstatter/in:
Abg. Nina Warken [CDU/CSU]
Abg. Sebastian Hartmann [SPD]
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]
Abg. Luise Amtsberg [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitslisten	3
II. Sachverständigenliste	8
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	9
IV. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	10
V. Anlagen	34

Stellungnahmen der Sachverständigen zur Öffentlichen Anhörung

Ursula Gräfin Praschma	18(4)546 A
Dr. Reinhard Marx	18(4)546 B
Wiebke Judith	18(4)546 C

Unangeforderte Stellungnahmen

Deutsches Institut für Menschenrechte	18(4)494(neu)
Amnesty International	18(4) 500
PRO ASYL	18(4)505
Lesben- und Schwulenverband Deutschland	18(4)545
Der Bevollmächtigte des Rates der EKD	18(4)549



Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)

Montag, 25. April 2016, 14:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
CDU/CSU		CDU/CSU	
Baumann, Günter		Albsteiger, Katrin	
Binninger, Clemens		Berghegger Dr., André	
Bosbach, Wolfgang		Brähmig, Klaus	
Frieser, Michael		Brandt, Helmut	
Hellmuth, Jörg		Fabritius Dr., Bernd	
Heveling, Ansgar		Feiler, Uwe	
Hoffmann (Dortmund), Thorsten		Giousouf, Cemile	
Lindholz, Andrea		Gröhler, Klaus-Dieter	
Mayer (Altötting), Stephan		Hauer, Matthias	
Ostermann Dr., Tim		Heck Dr., Stefan	
Schäfer (Saalstadt), Anita		Liebing, Ingbert	
Schuster (Weil am Rhein), Armin		Luczak Dr., Jan-Marco	
Steinbach, Erika		Monstadt, Dietrich	
Veith, Oswin		Sensburg Dr., Patrick	
Warken, Nina		Strobl (Heilbronn), Thomas	
Wendt, Marian		Ullrich Dr., Volker	
Woltmann, Barbara		Wellenreuther, Ingo	
Zertik, Heinrich		Wittke, Oliver	

Stand: 21. April 2016
 Referat ZT 4-Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Tagungsbüro

Seite 2

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)

Montag, 25. April 2016, 14:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
SPD		SPD	
Castellucci Dr., Lars		Esken, Saskia	
Fograscher, Gabriele		Fechner Dr., Johannes	
Grötsch, Uli		Gerster, Martin	
Gunkel, Wolfgang		Högl Dr., Eva	
Hartmann, Sebastian		Juratovic, Josip	
Lischka, Burkhard		Kolbe, Daniela	
Mittag, Susanne		Lühmann, Kirsten	
Özdemir (Duisburg), Mahmut		Poschmann, Sabine	
Reichenbach, Gerold		Rix, Sönke	
Schmidt (Berlin), Matthias		Spinrath, Norbert	
Veit, Rüdiger		Yüksel, Gülistan	
DIE LINKE.		DIE LINKE.	
Jelpke, Ulla		Dagdelen, Sevim	
Korte, Jan		Hahn Dr., André	
Renner, Martina		Karawanskij, Susanna	
Tempel, Frank		Pau, Petra	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	
Amtsberg, Luise		Haßelmann, Britta	
Beck (Köln), Volker		Künast, Renate	
Mihalic, Irene		Lazar, Monika	
Notz Dr., Konstantin von		Mutlu, Özcan	

Stand: 21. April 2016

Referat ZT 4-Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

öff.

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)

Montag, 25. April 2016, 14:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
DIE LINKE.	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

Fraktionsmitarbeiter

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
Dux, Thomas	CDU/CSU	
Karim Lüthke	Grüne	
Bohler, Thomas	Grüne	
Staud, Lina	CDU/CSU	
Norase-Kra, Neda	Grüne MB Amberg	
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

Stand: 20. Februar 2015
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Tagungsbüro

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 25. April 2016, 14:00 Uhr

Seite 3

Bundesrat

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amts-bezeichnung
Baden-Württemberg	Roland Zeiser Roland Otte		ORR my
Bayern	Luderschmid		RD
Berlin			
Brandenburg			
Bremen			
Hamburg			
Hessen	HANIKILL		Be
Mecklenburg-Vorpommern	PAUCH		AD'in
Niedersachsen	Wahl Bötrich		Min- Rat
Nordrhein-Westfalen			
Rheinland-Pfalz	Rauth		Pr'in
Saarland			
Sachsen	Künne		Pr'in
Sachsen-Anhalt	Störtebeker		Pr'in
Schleswig-Holstein	BUNTEN		MR
Thüringen	Bieder		RLG

Stand: 20. Februar 2015

Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 25. April 2016, 14.00 Uhr

Reinhard Boos

Sächsisches Staatsministerium des Innern, Dresden

Wiebke Judith

AMNESTY INTERNATIONAL

Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V., Berlin

Dr. Reinhard Marx

Rechtsanwalt, Frankfurt am Main

Ursula Gräfin Praschma

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg

Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.

Universität Konstanz



Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

<u>Sachverständige</u>	<u>Seite</u>
Reinhard Boos	11
Wiebke Judith	12, 26, 32
Dr. Reinhard Marx	14, 23, 32
Ursula Gräfin Praschma	15, 22, 31
Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.	16, 20, 30
<u>Abgeordnete</u>	
Vors. Ansgar Heveling (CDU/CSU)	10, 11, 18, 20, 28, 30, 33
BE Abg. Nina Warken (CDU/CSU)	18, 28
BE Abg. Sebastian Hartmann (SPD)	19, 29
BE Abg. Ulla Jelpke (DIE LINKE.)	10, 18, 28
BE Abg. Luise Amtsberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	20, 29



Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

BT-Drucksache 18/8039

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich darf Sie sehr herzlich begrüßen und möchte die 79. Sitzung des Innenausschusses eröffnen. Wir führen heute eine öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten durch. Hierzu ist die Bundestagsdrucksache 18/8039 die Grundlage.

Ich danke Ihnen sehr herzlich, meine sehr geehrten Damen und Herren Sachverständige, dass Sie der Einladung nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss und der mitberatenden Ausschüsse zu beantworten. Die Ergebnisse dienen dazu, die Beratung der Vorlage vorzubereiten. Ich darf außerdem alle anwesenden Gäste und Zuhörer sehr herzlich begrüßen. Begrüßen darf ich auch für die Bundesregierung Herrn Parlamentarischen Staatssekretär Dr. Ole Schröder. Die Sitzung wird im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages übertragen. Schriftliche Stellungnahmen hatten wir wegen der Kürze der Vorbereitungszeit nicht zwingend erbeten; ich darf mich aber ganz herzlich für die eingegangenen Stellungnahmen bei den Sachverständigen bedanken. Diese Stellungnahmen sind an die Mitglieder des Innenausschusses und der mitberatenden Ausschüsse bereits verteilt worden und werden auch dem Protokoll über diese Sitzung angefügt. Ich gehe im Übrigen davon aus, dass das Einverständnis zur öffentlichen Durchführung der Anhörung auch das Einverständnis zur Aufnahme der Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache umfasst. Ich sehe keinen Widerspruch. Von der heutigen Anhörung wird ein Wortprotokoll gefertigt, und zwar in Form einer Bandabschrift. Das Protokoll wird den Damen und Herren Sachverständigen zur Korrektur übersandt. In dem Anschreiben werden Ihnen dann die Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache,

bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen, wird dann auch im Internet eingestellt werden. Zum zeitlichen Ablauf darf ich anmerken, dass insgesamt eine Zeit bis 16.00 Uhr für die Durchführung der öffentlichen Anhörung vorgesehen ist.

Gleich wird einleitend jeder Sachverständige die Gelegenheit haben, in einem Eingangsstatement von fünf Minuten vorzutragen und danach beginnen wir mit der Befragung der Sachverständigen durch die Berichterstatterinnen und Berichterstatter sowie die weiteren Abgeordneten, wobei ich wie immer darum bitten darf, dass die Fragesteller grundsätzlich immer den Sachverständigen benennen, an den die Frage gerichtet wird.

Eingangs hatte Frau Kollegin Jelpke um das Wort gebeten und das erteile ich Ihnen jetzt gerne.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke, Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren, ich habe das Wort ergriffen, weil DIE LINKE. sich im Vorfeld schriftlich dagegen ausgesprochen hat, dass zwei von drei Sachverständigen der Unionsfraktionen und der SPD aus Ministerien oder einer Landesregierung kommen. Ich möchte hier ausdrücklich betonen – es richtet sich nicht gegen die Sachverständigen persönlich – dass es wichtig ist für die Unbefangenheit, und vor allen Dingen, dass natürlich die Situation entstehen könnte, dass sie in Loyalitätskonflikte kommen, weil sie dann natürlich hier im Wesentlichen Ministeriumsmeinung vertreten. DIE LINKE. hat hier protestiert, vor allen Dingen auch, weil wir, wenn es hier um Bedienstete der Bundesbehörden geht, eine Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages haben, die ganz klar davon spricht, dass das nicht erlaubt ist in den Sachverständigenanhörungen. Es müssen hier unabhängige Stellungnahmen abgegeben werden. Und wir sehen im Übrigen auch keinen Ausnahmegrund, denn die beiden Sachverständigen, von denen ich hier spreche, reden vor allen Dingen über die praktischen Auswirkungen für ihre Behörden, wenn die drei Maghreb-Staaten in herkunftssichere Staaten eingestuft werden. Das ist aber heute gar nicht maßgeblich für diese Anhörung. Maßgeblich ist die Einschätzung, ob diese Staaten wirklich als sichere Herkunftsstaaten eingestuft werden können; und diese Voraussetzung hat uns auch das



Bundesverfassungsgericht mit auf den Weg gegeben mit dem Urteil vom 14. Mai 1996, wo von einer besonderen Sorgfaltspflicht im Verfahren bei der Prüfung gesprochen wird. Das ist unseres Erachtens eben nicht der Fall, wenn hier keine unabhängigen Sachverständigen gehört werden. Und ich möchte zum Schluss hier auch nochmal erwähnen, dass gerade der Abgeordnete, der Kollege Hartmann, in der Debatte im Bundestag davon gesprochen hat, man muss sich mit den tatsächlichen Verhältnissen in den Staaten auseinandersetzen – so zitiere ich Sie – und dazu wird die Anhörung dienen. Und da fragt man sich natürlich schon, warum Sachverständige hier gebeten werden, die eigentlich zu den Ländern selber gar nichts zu sagen haben, sondern vor allen Dingen zu Auswirkungen, wie schnell dann die Verfahren laufen bzw. wie schnell Abschiebung dann funktionieren kann. Unser ausdrücklicher Protest an dieser Stelle.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Jelpke. Es ist in der Tat so, die Fraktion DIE LINKE. hatte bereits im Vorfeld darauf hingewiesen, und es hat, wie es dann so geht, eine parlamentarische Korrespondenz zwischen den Fraktionen gegeben. Die Benennung von Sachverständigen ist im Wesentlichen auch ein Recht der Fraktionen. Zu der Frage, wie die Geschäftsordnung auszulegen ist, gibt es in der Tat Diskussionen. Gleichwohl führen wir die Anhörung, wie geplant heute durch und über die Geschäftsordnungsfragen wird sicherlich an anderer Stelle – auch nicht im Innenausschuss – zu beraten sein.

Insofern kämen wir jetzt zu den einleitenden Statements der Damen und Herren Sachverständigen. Entsprechend der alphabetischen Reihenfolge darf ich daher Herrn Reinhard Boos vom Sächsischen Staatsministerium des Innern um sein Einführungsstatement bitten. Herr Boos, bitte.

SV **Reinhard Boos** (Sächsisches Staatsministerium des Innern): Danke, Herr Vorsitzender. Mein Name ist Reinhard Boos. Ich komme aus dem Freistaat Sachsen; und wir sind zuständig für die Unterbringung und Rückführung von Asylbewerbern und aus dieser Sicht gehe ich das Thema auch vorrangig an.

Ich möchte auf folgende Punkte eingehen: Die

aktuelle Entwicklung der Asylbewerberzahlen aus den Maghreb-Staaten, unsere Erfahrungen mit diesen Asylbewerbern, die Entwicklung der Rückführungen in die Maghreb-Staaten und die Vorteile, die wir aus der Sicht eines Landes sehen, wenn Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten gelistet werden.

Im Jahr 2015 sind nach der EASY-Statistik 23.000 Asylbewerber aus den Maghreb-Staaten in die Bundesrepublik Deutschland eingereist. Im ersten Quartal dieses Jahres waren es 4.435. Sachsen nimmt einen erheblichen Teil aufgrund der Zuständigkeitsregelungen, die gelten, davon auf. Wir hatten in diesem ersten Quartal 2016 eine Schutzquote bei dem Asyl nach Art. 16a GG für Asylbewerber aus den drei Ländern bei 0,0 Prozent für Algerien, 0,0 Prozent für Tunesien und 0,2 Prozent für Marokko – drei Fälle wurden dort entschieden – beim Flüchtlingsschutz 0,3 Prozent für Algerien, 1 Prozent für Marokko und 0,6 Prozent für Tunesien, beim subsidiären Schutz 0,0 Prozent für alle drei Staaten. Insgesamt sind also 26 von den im ersten Quartal 3.566 Fällen, das sind 0,7 Prozent nach diesen Vorschriften, nach diesen Schutzgründen positiv entschieden worden. In weiteren 26 Fällen wurden Abschiebeverbote nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG festgestellt, aber damit verlassen wir bereits zum Teil die Schutzgründe im Sinne der sicheren-Herkunftsstaaten-Regelung. Ich habe letzte Woche noch einmal aktuell mit einem Mitarbeiter des BAMF in der Außenstelle Chemnitz gesprochen. Der berichtete mir davon, dass es unter den Asylbewerbern aus den Maghreb-Staaten einen doch beachtlichen Teil – mehr als er es sonst erlebt – Personen gibt, die sog. „No-show“, die sich nicht zeigen, die nicht kommen und die einen nicht sehr starken Willen zeigen, ihr Asylverfahren auch zu durchlaufen. In Sachsen leben übrigens mit Stand 31.12.2015 6 Personen aus Marokko und 1 Person aus Tunesien, die einen Schutzstatus haben.

Unsere Erfahrungen mit Asylbewerbern aus Maghreb-Staaten: Da muss ich sagen, dass es leider auffällt, dass besonders Ausländer aus den Maghreb-Staaten in besonderem Maße mit Straftaten auffallen. Ein sehr hoher Anteil der Asylbewerber aus den Maghreb-Staaten wird als Straftatverdächtiger auffällig. Von den Algeriern sind es 81,9 Prozent, von den Tunesiern



67,6 Prozent und von den Marokkanern 24,7 Prozent. Das ist der Anteil derjenigen Personen dieser Herkunft, die mit Straftaten auffällig geworden sind im Jahre 2015, wobei natürlich die ausländerrechtlichen Verstöße nicht berücksichtigt sind. Zum Vergleich: Syrische und irakische Staatsangehörige werden nur zu 2 Prozent auffällig mit Straftaten. Besonders auffällig ist der Anteil der Staatsangehörigen aus den drei Maghreb-Staaten an der Gruppe der Mehrfach- und Intensivtäter. Das sind Täter, die mehr als fünf Straftaten in einem Jahr oder eine schwere Straftat begehen. Wir haben im Jahr 2015 im Freistaat Sachsen beobachten müssen, dass nur 0,7 Prozent der Ausländer diese MITA-Voraussetzungen – Mehrfach- und Intensivtäter-Voraussetzungen – erfüllten, aber diese 0,7 Prozent waren für mehr als ein Drittel aller Straftaten, die Ausländer begangen haben, verantwortlich. Und an erster Stelle waren die Tunesier mit 33 Prozent, an zweiter die Marokkaner mit 12 Prozent und an siebenter Stelle mit 4 Prozent die Algerier, so dass zu ca. 50 Prozent Staatsangehörige aus den Maghreb-Staaten die MITA-Täter bilden. Das hat leider auch erhebliche Konsequenzen auf die Akzeptanz von Asylbewerbern in der Bevölkerung, wenn sie in einem hohen Maße auch in der örtlichen Gemeinschaft als Straftäter wahrgenommen werden. Und das geht zu Lasten der Asylbewerber, die dringend die Integration benötigen. Leider erreichen uns immer wieder auch Meldungen, dass Asylbewerber aus den Maghreb-Staaten im Besonderen in Asylbewerberunterkünften Unruhe, Unsicherheit und auch Gewalt verbreiten und damit andere Asylbewerber, die schutzbedürftig sind, verunsichern.

Zu den Rückführungen, als dritten Punkt: Die Rückführung in die Maghreb-Staaten war seit jeher schwierig. Es hat sich dort aber ganz wesentlich etwas getan nach der Reise von Bundesminister de Maizière in die Maghreb-Staaten. Wir konnten am 7. April – seit langer, langer Zeit das erste Mal – einen Sammelcharter nach Tunesien mit 24 Personen durchführen. Das ist sonst die Anzahl, für die man lange Zeit arbeiten musste, um die Rückführungen in diese Staaten durchzuführen. Wir werden diesen Prozess auch verstetigen. Die Praxis der Zusammenarbeit tunesischer Stellen bei der Rückführung hat sich seit dieser Reise von Bundesminister de Maizière merklich verbessert. Ich erwähne das auch deshalb, weil oft das

Argument gebracht worden ist, die Beschleunigung der Asylverfahren bringe wenig, wenn man hinterher nicht zurückführen könne.

Abschließend nochmal kurz die Vorteile, die ich aus der Sicht eines Landes sehe, wenn Algerien, Marokko und Tunesien zu sicheren Herkunftsstaaten gemacht werden. Allen voran möchte ich die Signalwirkung nennen. Die Signalwirkung, dass es sich nicht lohnt, Asyl zu beantragen, wenn man keinen Schutzgrund hat. Nach bisherigen Erfahrungen bewirkt die Listung als sicherer Herkunftsstaat durchaus auch einen Rückgang der Asylbewerberzugänge. Auch die Signalwirkung an die...

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Darf ich kurz an die Zeit erinnern.

SV **Reinhard Boos** (Sächsisches Staatsministerium des Innern): ... Bevölkerung möchte ich nennen. Ich denke, die Bevölkerung erwartet auch, dass etwas gegen Asylbewerber unternommen wird, die ihr Asylrecht missbrauchen und womöglich – darauf habe ich hingewiesen – unsere Rechtsordnung missachten und Straftaten begehen. Es wird eine Zahl von Pull-Faktoren verringert; das sind auch die Folgen der Listung, die Dauer der Verfahren, Arbeitsverbote, Wiedereinreiseverbote, geringe Leistung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Damit möchte ich es dann an dieser Stelle erst einmal belassen.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Boos. Als nächstes erhält Frau Wiebke Judith das Wort. Bitte.

SVe **Wiebke Judith** (Amnesty International): Vielen Dank für die Möglichkeit dieser Stellungnahme. Amnesty International lehnt das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten grundsätzlich ab. Wir halten es für nicht vereinbar mit dem individuellen Menschenrecht, Asyl zu suchen. Jeder Asylantrag muss in einem fairen und effektiven Verfahren geprüft werden. Eine solche sorgfältige und unvoreingenommene Einzelfallprüfung ist für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten aber gerade nicht mehr vorgesehen. Das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten erhöht die Gefahr, dass ein Schutzbedarf nicht erkannt wird und eine Person trotz bestehender Verfolgung in ihr Heimatland abgeschoben wird. Der vorliegende Gesetzentwurf beachtet bei der Beurteilung von Algerien, Marokko und Tunesien als sichere



Herkunftsstaaten zudem nicht die Kriterien des Bundesverfassungsgerichtes und der Asylverfahrensrichtlinie. Laut diesen darf es landesweit keine politische Verfolgung bestimmter Personen und Bevölkerungsgruppen geben. Das ist in den drei Ländern jedoch der Fall. In allen drei Ländern werden die Rechte auf Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit eingeschränkt. In Algerien und Marokko wurden 2015 Journalisten und Aktivisten aufgrund von Vorwürfen wie Beleidigung oder Diffamierung angeklagt und zu Haftstrafen verurteilt. In beiden Ländern wurden 2015 friedliche Demonstrationen aufgelöst, teilweise auch gewaltsam. Demonstrierende werden verstärkt strafrechtlich verfolgt und zu Haftstrafen verurteilt. Zudem wird in Algerien und Marokko das Recht auf Vereinigungsfreiheit eingeschränkt, was die Arbeit von unabhängigen Menschenrechtsorganisationen erschwert. Im Gegensatz zu der Schlussfolgerung des Gesetzentwurfes gibt es folglich staatliche Repressionen aufgrund der politischen Überzeugung in den drei Ländern. Dem sei hinzugefügt, dass Amnesty International seit 10 Jahren keinen Zugang mehr zu Algerien hat und seit 18 Monaten auch keinen gesicherten Zugang mehr zu Marokko. Dies trifft auch auf andere Menschenrechtsorganisationen und UN-Institutionen zu. Laut Bundesverfassungsgericht ist dies ein Indiz, welches gegen die Bestimmung dieser Staaten als sicher spricht. Amnesty International hat sowohl in Tunesien als auch in Marokko die Anwendung von Folter dokumentiert. In Marokko hat Amnesty 173 Fälle von Folter und anderen groben Misshandlungen für die Jahre 2010 bis 2014 dokumentiert. Dies sind nur exemplarische Fälle. Von Folter betroffen sind insbesondere politische Aktivisten, die sich gegen Armut oder die Ausbeutung natürlicher Ressourcen einsetzen, studentische Aktivisten, Befürworter der Selbstbestimmung der Saharais sowie Personen, denen terroristische Handlungen oder andere Straftaten vorgeworfen werden. In Tunesien ist Folter auch nach dem Volksaufstand von 2011 verbreitet, insbesondere während der Haftzeit vor der Anklageerhebung. Tunesische Menschenrechtsorganisationen gehen von hunderten Folterfällen seit 2011 aus. Es gab zudem seit 2011 mindestens sechs verdächtige Todesfälle im Gewahrsam, die von Folter herrühren könnten. 2015 hat Amnesty mehrere Fälle von Folter von

Terrorverdächtigen dokumentiert. Diese belegte Anwendung von Folter wird in dem Gesetzentwurf ungenügend ausgeführt. Es fehlt insbesondere an der Schlussfolgerung, dass die Anwendung von Folter in den Ländern der Bestimmung als sicheres Herkunftsland widerspricht. Tunesien ist 2015 zum Ziel mehrerer terroristischer Anschläge geworden, zuletzt im November 2015. Die Regierung verhängte daraufhin den Ausnahmezustand, der bis heute andauert. Im Juli 2015 wurde ein neues Antiterrorgesetz verabschiedet, welches die Grundrechte untergräbt. Es erlaubt eine Inhaftierung ohne Kontakt zur Außenwelt von terrorismusverdächtigen Personen von bis zu 15 Tagen. Dies erhöht die Gefahr von Folter und Misshandlung. Die Garantien für faire Verfahren wurden außerdem geschwächt, da Gerichte nun befugt sind, Verfahren hinter verschlossenen Türen abzuhalten und die Identität von Zeugen zu verschweigen. In allen drei Ländern wird Homosexualität kriminalisiert. Dies verletzt das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung. In Marokko und Tunesien hat Amnesty International zudem dokumentiert, dass homosexuelle Menschen auch zu Haftstrafen verurteilt werden. Damit besteht eine asylrelevante Verfolgung, die aber beim Gesetzentwurf nicht als solche erkannt wird. Die Behauptung im Gesetzentwurf, es würde keine Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe geben, ist somit falsch. Frauen und Mädchen werden in allen drei Ländern nur unzureichend vor geschlechtsspezifischer Gewalt geschützt. In Algerien und Tunesien können Vergewaltigter von Mädchen und jungen Frauen straffrei ausgehen, wenn sie ihr Opfer heiraten. Auch solche geschlechtsspezifische Verfolgung kann asylrelevant sein und muss im Gesetzentwurf genannt werden. Die dargelegten schweren Menschenrechtsverletzungen in Algerien, Marokko und Tunesien widersprechen eindeutig einer Bestimmung dieser Länder als sichere Herkunftsstaaten im Sinne des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes und der Asylverfahrensrichtlinie. Bereits die Anwendung von Folter und die Verfolgung von Homosexualität müssen einer solchen Einstufung entgegenstehen. Das Indiz der niedrigen Schutzquoten – wie bereits angeführt – wird somit ohne Zweifel durch die Schwere der bestehenden Menschenrechtsverletzungen aufgewogen. Es kann



also bei einer Gesamtschau aller Indizien nicht zu der Schlussfolgerung gekommen werden, dass diese drei Staaten als sicher bezeichnet werden. Aufgrund dieser eindeutigen Befunde sollte das laufende Gesetzgebungsverfahren zur Bestimmung von Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten eingestellt werden. Danke schön.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Judith. Als nächster Sachverständiger erhält Herr Rechtsanwalt Dr. Reinhard Marx das Wort. Bitte.

SV **Dr. Reinhard Marx** (Rechtsanwalt): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich möchte zunächst etwas zu den Prüfkriterien sagen. Wir haben einmal nach dem Grundgesetz als Kriterium den Begriff der politischen Verfolgung und der unmenschlichen erniedrigenden Behandlung. So ist auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, weil es damals im Jahre 1996 noch kein vergemeinschaftetes Asylrecht gab. Wir haben nach dem Unionsrecht den Begriff der Verfolgung nach der Qualifikationsrichtlinie, der bedeutend weitergehend ist und auch die unmenschliche Behandlung und grausame Behandlung und Bestrafung umfasst, die von Privaten ausgeht. Wenn man sich die Begründung des Gesetzentwurfes anschaut, erweckt diese den Eindruck, als könne nur dann ein Staat nicht als sicher bestimmt werden, wenn es dort „systematische Verletzungen der Menschenrechte“ gibt. Das ist mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nicht vereinbar. Das Gericht sagt ausdrücklich, dass das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten schon dann ins Wanken gerät, wenn ein Staat bei genereller Betrachtung überhaupt zu Verfolgungen greift. Wäre der Ansatz der gesetzlichen Begründung richtig, dann gebe es eine Regelvermutung, dass jeder Staat sicher ist, es sei denn, er greift zu systematischen Menschenrechtsverletzungen. Das würde auf die Abschaffung des individuellen Asylrechts hinauslaufen. Der zweite Punkt ist, nach welchen Kriterien ist die Sicherheitslage generell untersucht worden. Da sagt das Bundesverfassungsgericht, es muss eine gewisse Stabilität der allgemeinen politischen Verhältnisse und eine hinreichende Kontinuität auch für die Rechtslage und Rechtsanwendung bestehen. Nur unter diesen Voraussetzungen kommt ein Staat überhaupt ins Prüffeld, um ihn als sicher bestimmen zu können.

Wir haben es mit drei Staaten zu tun, die in einem Kontext stehen, und der übergreifende Kontext ist der Nahostbereich, in dem seit Jahren viele bewaffnete Konflikte stattfinden. Alle Staaten, um die es geht, waren diktatorische, zumindest autokratisch regierte Staaten, und sind es auch noch überwiegend, die keine demokratischen Strukturen und rechtsstaatlichen Strukturen herausgebildet haben. Amnesty International hat es gerade vorgetragen. Ich will das jetzt nicht im Einzelnen nochmal wiederholen, dass es eine Reihe von Berichten auf Grundlage von handfesten, belastbaren Tatsachen gibt, die darauf hinweisen, dass Folter in Marokko und Tunesien üblich ist. In Algerien haben wir zumindest eine Vermutung, dass es dort zu extralegalen Hinrichtungen in der Polizeihaft gekommen ist. Es ist festgestellt worden, dass vor sexueller Gewalt nicht hinreichend geschützt wird, homosexuelle Handlungen strafrechtlich verfolgt werden, nicht nur in Einzelfällen, sondern durchaus generell Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren verhängt werden. Wenn hier die Bundesregierung einwendet, Homosexuelle könnten ihre Neigung und Orientierung verstecken, so ist das nicht in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, der im September 2012 diese Frage auf Grundlage einer Vorlageentscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes zu entscheiden hatte. Die frühere Rechtsprechung ging in Deutschland davon aus, dass der Bereich der öffentlichen Ausübungsfreiheit nicht geschützt sei. Dies hat der Gerichtshof gerade nicht akzeptiert. Niemand kann gezwungen werden, seine homosexuelle Neigung zu verstecken. Im Übrigen gibt es Berichte, dass Homosexuelle auch festgehalten werden, weil die Polizisten sie aufgrund ihres Äußeren für Homosexuelle halten. Es gibt darüber hinaus keine Stabilität in diesen Staaten. In Tunesien herrschte Notstand von Juli bis Oktober. Jetzt ist wieder der Notstand ausgerufen worden. Es finden Terrorattentate statt in diesen Staaten. Man kann hier nicht von einer stabilisierten Situation ausgehen. Im Übrigen, Marokko hat die Westsahara seit 1975 völkerrechtswidrig besetzt. Bereits das steht dagegen, ihn zum sicheren Herkunftsstaat zu bestimmen.

Mein letzter Punkt und damit schließe ich: Das Verfahren des Gesetzgebers: Es gab zunächst einen Referentenentwurf. Zu diesem Referentenentwurf



sind Stellungnahmen von Kirchen und nichtstaatlichen Verbänden eingeholt worden, die eindeutig waren in ihrem Ergebnis, was die menschenrechtliche Situation betrifft. Die werden alle nicht genannt im Gesetzentwurf. Nach Anhang 1 zur Verfahrensrichtlinie sind Berichte der Vereinten Nationen, hier das Menschenrechtszentrum, die Sonderberichterstatter gegen Folter, die Arbeitsgruppe gegen das willkürliche Verhaften, zu berücksichtigen. Bezüglich dieser drei Staaten kommen diese zu Ergebnissen, die einer Einstufung dieser Staaten als sichere Drittstaaten im Wege stehen. Man hat den Eindruck, wenn das so durchgezogen wird und bei der verfassungsgerichtlichen Kontrolle dann dieses Gesetz auf dem Prüfstand stehen würde, dass es durchaus aufgrund des Verschweigens Hinweise darauf gibt, dass den Gesetzgeber keine guten Gründe geleitet hätten, wenn er diese drei Länder zu sicheren Herkunftsstaaten bestimmt. Zur Funktion der Anhörung ist zu sagen, dass diese nicht mit Sorgfalt die Situation in den Herkunftsländern untersuchen kann, insbesondere ob die berichteten Menschenrechtsverletzungen nur singuläre Einzelfälle sind, mehr als Einzelfälle oder ob sie systematisch sind. Das bedarf einer sorgfältigen Prüfung, die hier in diesen zwei Stunden nicht geleistet werden kann. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Marx. Als nächstes erhält Ursula Gräfin Praschma das Wort. Bitte.

Sve **Ursula Gräfin Praschma** (BAMF): Danke, Herr Vorsitzender. Ich bedanke mich für die Gelegenheit, aus der Praxis etwas beitragen zu dürfen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge begrüßt die Einstufung der nordafrikanischen Länder als sichere Herkunftsstaaten, weil wir glauben, dass davon ein Signal ausgeht, das zu einer Verminderung der unberechtigten Antragsteller führen wird und gleichzeitig das Bundesamt in die Lage versetzt wird, auch effektiver und schneller zu entscheiden. Dabei haben wir festgestellt, dass alleine von der Diskussion um das Gesetz eine gewisse Signalwirkung ausgegangen ist. Wir hatten im Januar noch 3.356 Personen über unser EASY-System registriert, im März waren es noch 480 und der Trend im April geht auch in diese Richtung. Ich erspare es mir jetzt, die ganzen Folgen aufzuzählen, aber an die Einstufung eines Landes

als sicheres Herkunftsland sind ein paar Rechtsfolgen geknüpft, die eben diese Wirkung unterstützen. Aus dem Asylopaket II resultiert die Möglichkeit beschleunigter Verfahren nach § 30a AsylG. Es geht um die Wohnpflicht, um die Dauer der Wohnpflicht, es geht auch darum, dass bei Personen, bei denen das „offensichtlich unbegründet“ festgestellt worden ist, Einschränkungen im Leistungsbezug nach dem Asylbewerberleistungsgesetz stattfinden dürfen. Der Zugang zum Arbeitsmarkt wird bei den Personen, die nach dem Stichtag 31. August 2015 einen Asylantrag gestellt haben, begrenzt; einmal der Zugang zum Arbeitsmarkt während des laufenden Asylverfahrens, aber auch, wenn die „Unbegründetheit“ festgestellt wird, ein unbefristetes Arbeitsverbot. Außerdem ist keine Teilnahme am Integrationskurs vorgesehen. Es kann ein befristetes Einreise- und Aufenthaltsverbot durch das Bundesamt bei sicheren Herkunftsländern festgesetzt werden. Wir haben – insofern bestätige ich das, was Herr Sachverständiger Boos erzählt hat von dem Kontakt mit dem Entscheider, dass sehr viele zur Antragstellung bzw. zur Anhörung eingeladen werden, aber dann nicht erscheinen. Und das hat bei uns Zweifel aufkommen lassen, ob hier das Begehren nach internationalem Schutz tatsächlich im Vordergrund steht. Wir haben auch die Vermutung, dass zahlreiche Mehrfachregistrierungen zum Zwecke des Leistungsbetruges stattgefunden haben, weil eine sehr hohe Diskrepanz zu verzeichnen ist zwischen den Personen, die über EASY registriert wurden – in den letzten 15 Monaten waren das 30.471 – und denen, die in derselben Zeit Antrag beim Bundesamt gestellt haben – das waren 6.726. Und wie gesagt, wir haben uns hier große Mühe gegeben, dass es zu der Antragstellung kommt. Das Argument, dass man keine Gelegenheit hatte, trifft für Angehörige aus diesen drei Ländern nicht zu.

Ich komme zu dem Thema Marokko, Algerien, Tunesien als sichere Herkunftsstaaten. Es ist richtig, dass es nur ein Indiz ist, aber unsere Schutzquote liegt inzwischen bei 0,7 Prozent. Allerdings möchte ich doch gerne betonen, dass wir hier nicht irgendetwas nur aufgreifen, sondern das Bundesamt eine Dokumentation unterhält, die sich „Informationszentrum Asyl und Migration“ nennt. Dort sammeln wir die Stellungnahmen von allen namenhaften Gutachten- und Auskunftsstellen



– nicht nur des Auswärtigen Amtes – sondern selbstverständlich ist auch Amnesty International hier vertreten, UNHCR, das, was EASO herausgibt. Wir werten alle Medienorgane aus und versuchen auch immer, uns bei unserer Entscheidungspraxis ein ganz konkretes Bild zu machen von der Situation im jeweiligen Herkunftsland. Deswegen ist uns auch nicht verborgen geblieben, dass es hier beim Thema „Homosexualität“ Probleme gibt, dass wir Probleme haben – hin und wieder zumindest – beim Thema „geschlechtsspezifische Verfolgung“, dass wir Probleme haben bei Personen, die zum Christentum konvertieren und dann missionieren. Nicht zuletzt gibt es Schwierigkeiten beim Thema „Journalisten“. Die Westsahara-Problematik betreffend Marokko ist uns bekannt. Wir haben, um hier die notwendige Sensibilisierung und Aufmerksamkeit unserer Entscheider auf diese möglichen Risikogruppen zu lenken, in unseren Entscheidungsvorgaben ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es im Einzelfall zu einem Problem kommen kann. Das ist unseren Entscheidern bekannt, denn diese Leitsätze – wie wir sie nennen – die nicht öffentlich sind, stellen wir allen Entscheidern zur Verfügung. Und deswegen sind sie sensibilisiert, wenn ein solcher Sachverhalt vorgetragen wird. Auf diese Art und Weise stellen wir auch sicher, dass ein Betroffener, der einen solchen Sachverhalt vorträgt, damit auch Gehör bei den Entscheiderinnen und Entscheidern des Bundesamtes findet. Ansonsten ist nicht zu erklären, dass wir durchaus eine Schutzquote haben.

Dann möchte ich noch sagen, dass wir eine Erleichterung bei der Bearbeitung haben. Bei der Einstufung als sicherer Herkunftsstaat ist es möglich, wenn der Betroffene nicht zur Anhörung erscheint, als „offensichtlich unbegründet“ zu entscheiden! Der Betroffene hat dann nichts getan, um die gegen ihn stehende Vermutung zu widerlegen. Dass Rückkehr in die Maghreb-Staaten möglich ist, hat Herr Boos schon dargelegt, darauf nehme ich Bezug. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Gräfin Praschma. Als letzter Sachverständiger in der Runde hat Herr Professor Daniel Thym das Wort. Bitte.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym**, LL.M. (Universität Konstanz): Ich bedanke mich für die Einladung und bitte um Entschuldigung, dass ich dieses Mal aus

Zeitgründen keine schriftliche Stellungnahme einreichen konnte. Mündlich werde ich mich auf drei Punkte konzentrieren, erstens die Frage der Beweisstandards. Als vor 25 Jahren das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten eingeführt wurde, war der zentrale Maßstab das Grundgesetz. Dies ist heute anders, das Europarecht überlagert das Grundgesetz und dennoch sind sich beide im Grundsatz einig, Art. 36 ff. der Asylverfahrensrichtlinie bestimmt ebenso wie Art. 16 Abs. 3 Grundgesetz, dass es sichere Herkunftsstaaten geben darf. Weniger eindeutig ist hingegen der rechtliche Maßstab, wann ein Staat als sicher gilt. Hier sind zwei Fragen zu unterscheiden. Erstens die inhaltlichen Kriterien für die Einstufung eines Landes als sicher und zweitens die Beweisstandards, anhand derer entschieden wird, ob die inhaltlichen Kriterien im konkreten Fall auch erfüllt sind. Und hinsichtlich des Beweisstandards kommt es mit dem Bundesverfassungsgericht darauf an, sich aus einer Vielzahl von einzelnen Faktoren ein Gesamturteil zu bilden, das die Rechtslage, die Rechtsanwendung und die politischen Verhältnisse ebenso einschließt, wie Stellungnahmen von internationalen Organisationen, wobei dem Gesetzgeber nach dem Bundesverfassungsgericht – und das ist wichtig – ein weiter Beurteilungsspielraum zusteht, und zwar sowohl hinsichtlich der Frage, wie er sich die notwendigen Informationen beschafft, als auch bei der rechtlichen Würdigung derselben. Und dies geschah beim vorliegenden Gesetzentwurf – bisher jedenfalls – ähnlich wie bei früheren Anlässen, wo die Gesetzesbegründung einen ähnlichen Umfang besaß. Dass damals ein ordnungsgemäßes Verfahren durchgeführt wurde, bestätigten zwischenzeitlich auch die Gerichte. Und dies überzeugt durchaus auch in der Sache, weil es bei der vom Parlament durchzuführenden Prüfung immer nur um eine systematische Betrachtung gehen kann. Der Gesetzgeber kann – und das hat Herr Dr. Marx durchaus zutreffend ausgeführt – eben typischerweise nur die Gesamtsituation in den Blick nehmen, nicht jedoch Einzelfälle ausführlich prüfen. Das Bundesverfassungsgericht folgerte hieraus jedoch nicht – wie Herr Dr. Marx – dass die damalige Regelung verfassungswidrig sei, sondern formulierte umgekehrt, dass deswegen, weil der Gesetzgeber eben typischerweise nur die Gesamtsituation in den Blick nehmen kann, die



Einstufung als sicherer Herkunftsstaat, ich zitiere: „[...] auf einer Arbeitsteilung zwischen dem Gesetzgeber einerseits und den Behörden und Gerichten andererseits beruht.“ Und tatsächlich ist die Einstufung eine verfahrensrechtliche Regelung, die nach dem ausdrücklichen Wortlaut, sowohl des Grundgesetzes als auch der Asylverfahrensrichtlinie, immer unter dem Vorbehalt steht, dass die Vermutung im Einzelfall vor den Behörden, also vor dem Bundesamt widerlegt werden kann, weil eben doch eine Verfolgung droht. Mit anderen Worten, das Grundgesetz und die Richtlinie gehen davon aus, dass eine systematische Betrachtung durch den Gesetzgeber gar nicht alle Einzelfälle erfassen kann, hundertprozentige Sicherheit wird nicht verlangt. Und dies ist auch gelebte Praxis, weil das BAMF verpflichtet ist, weiterhin jeden Einzelfall gewissenhaft zu prüfen. Wenn dies ausbliebe – Konjunktiv – dann läge ein Rechtsverstoß vor, der vor den Verwaltungsgerichten auch gerügt werden könnte.

Mein zweiter Punkt betrifft die inhaltlichen Maßstäbe. Hier verlangt das Europarecht, dass eine generelle und durchgängige Verfolgungssicherheit besteht. Und ich wies in früheren Anhörungen bereits darauf hin, dass diese Formulierung im Lichte der unterschiedlichen Sprachfassungen, der praktischen Wirksamkeit und auch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte so auszulegen ist, dass kraft Europarechts ein Sicherheitsstandard gilt, der wohl demjenigen des Bundesverfassungsgerichts vergleichbar ist. Es geht – wie ausgeführt – nicht um hundertprozentige Sicherheit. Die Schwierigkeit besteht jetzt freilich darin, das notwendige Ausmaß an Sicherheit, das notwendig ist, zu identifizieren. Wir wissen sicher nur, dass eine landesweite Sicherheit notwendig ist, die prinzipiell auch alle Bevölkerungsgruppen erfasst. Wenn eine Minderheit systematisch unterdrückt oder verfolgt würde, stünde dies der Einstufung als sicherer Herkunftsstaat entgegen. Doch wann genau ist diese Schwelle überwunden? Reichen bereits einige Einzelfälle aus oder ist eine gewisse Systematik oder Wiederkehr notwendig? Der Wortlaut der EU-Richtlinie mit der Formulierung „generell“ und „durchgängig“ hilft hier nur begrenzt weiter. Warum? Der englische Terminus „generally“ schließt gerade nicht aus, dass es Ausnahmen gibt und der englische Begriff

„consistently“ – durchgängig – verweist ebenfalls auf eine wiederkehrende Praxis und typisches Verhalten, was aber gleichfalls Ausnahmen, von denen die Richtlinie explizit spricht, nicht ausschließt. Und daher kann man dem Wortlaut der Richtlinie nicht abschließend entnehmen, wann genau nun diese Schwelle überwunden ist oder nicht. Im Rechtsstaat muss das aber kein Nachteil sein, weil in solchen Fällen eben die Gerichte dazu aufgerufen sind, den Schwellenwert festzulegen. Für die Asylverfahrensrichtlinie wird das früher oder später der Europäische Gerichtshof in Luxemburg sein müssen; er wird darüber entscheiden müssen, wo genau die Schwelle zu verorten ist. Aufgrund der genannten Erwägungen halte ich es für realistisch, dass der EuGH hierbei weitgehend dem Bundesverfassungsgericht folgt. Und wenn dem so ist, dann genügt der vorliegende Gesetzentwurf den Anforderungen des Europarechts ebenso, wie im Jahr 1996 die Einstufung Ghanas als sicherer Herkunftsstaat im Lichte des Grundgesetzes gebilligt wurde, und zwar ausweislich der Randnummer der damaligen Urteilsbegründung, ausdrücklich entgegen einer auch damals geäußerten Kritik von – Frau Judith wird mir das verzeihen – Amnesty International, der das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf Ghana nicht folgte. Und dies liegt eben auch daran, dass es – wie dargelegt – immer eine Ausnahme im Einzelfall gibt, solange nur ein Land prinzipiell als sicher gilt.

Ich komme drittens und letztens zu einem konkreten Beispiel. Wichtig ist eine grundsätzliche Unterscheidung, weil das Asylrecht kein Instrument der Außen- und Menschenrechtspolitik ist. Es gilt für die Situation von Sinti und Roma auf dem Balkan, die in den letzten zwei Jahren viel diskutiert wurde, ebenso wie für die aktuelle Debatte um die Lebensverhältnisse von Lesben und Schwulen im Maghreb. Wer griffige Formulierungen mag, kann das auch sprachlich zuspitzen. Das Asylrecht ist nicht der Ort, um den sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt in den Herkunftsstaaten zu fördern. Hierzu gibt es andere Instrumente und Institutionen, die unsere volle Unterstützung unabhängig vom vorliegenden Gesetzentwurf verdienen. Maßgeblich für sichere Herkunftsstaaten ist im Kern die Abwesenheit von Verfolgung im Sinn der Genfer Flüchtlingskonvention. Und hierfür wiederum reichen einfache Menschenrechtsverletzungen



nicht aus, weil die Asylqualifikationsrichtlinie mehr fordert als eine einfache Menschenrechtsverletzung, sie verlangt schwerwiegende Verletzungen der grundlegenden Menschenrechte. Und inwieweit es konkret bei Lesben und Schwulen der Fall sein kann, klärte der EuGH in einem wegweisenden Urteil aus dem Jahr 2013. Er kam damals zu dem Schluss, dass die bloße Strafbarkeit von Homosexualität nicht ausreicht, um einen Flüchtlingsstatus zu begründen. Notwendig ist vielmehr, dass im konkreten Einzelfall Strafmaßnahmen auch tatsächlich drohen, was nach dem EuGH eben nicht automatisch der Fall ist, wenn eine Strafvorschrift besteht, sondern von den Behörden in Deutschland – also vom BAMF – anhand der individuellen Lage und der konkreten Lebensumstände zu ermitteln sei. Und damit schließt sich der Kreis, weil die vom EuGH für Lesben und Schwule geforderte Einzelfallprüfung auch nach der Einstufung als sicherer Herkunftsstaat möglich bleibt. Und wenn in den Berichten von Nichtregierungsorganisationen verschiedene Einzelfälle einer Verfolgung aufgeführt werden, für Schwule ganz genauso wie für Journalisten, so wird das BAMF dies auch weiterhin prüfen müssen und auch prüfen können. Und Sie können dem Bericht von Gräfin Praschma entnehmen, dass dies auch gelebte Wirklichkeit ist. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Professor Thym. Das waren die Eingangsstements der Sachverständigen und wir kämen jetzt zur Fraktionsrunde. Für die CDU/CSU-Fraktion zunächst Frau Kollegin Warken. Bitte schön.

Abg. **Nina Warken** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Zunächst im Namen meiner Fraktion herzlichen Dank an alle Sachverständigen für ihr Kommen heute und für die Ausführungen. Ich hätte zunächst eine Frage an Herrn Professor Thym und dann eine an Frau Gräfin Praschma. Zunächst an Herrn Thym: Wie bewerten Sie denn die geringe Anerkennungsquote bei den Entscheidungen des BAMF für Asylbewerber aus Algerien, Marokko und Tunesien und inwieweit steht dies auch im Einklang mit der Spruchpraxis der Gerichte? Welche Konsequenzen hätte es aus Ihrer Sicht, wenn man auf die Gesamtschutzquote anstelle der Anerkennungsquote abstellen würde?

Eine Frage an Gräfin Praschma. Es kam hier auch

erneut der Vorwurf, dass Menschen aus den sicheren Herkunftsländern hier dann keiner Einzelfallprüfung mehr unterzogen werden können. Da wollte ich Sie nochmal bitten auszuführen, wie denn vom praktischen Ablauf die Prüfung genau aussieht, wenn jemand aus einem sicheren Herkunftsland kommt, dann aber persönliche Verfolgung, Diskriminierung geltend macht, inwiefern sich das dann vielleicht auch zeitlich unterscheidet von Menschen, die aus keinem sicheren Herkunftsland kommen, ob es sich überhaupt unterscheidet. Wenn Sie das nochmal ganz praktisch ausführen könnten?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Warken. Frau Kollegin Jelpke. Bitte.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke, Herr Vorsitzender. Ich möchte natürlich am Anfang nochmal kurz sagen, dass ich heute bereits einen Brief an den Ausschussvorsitzenden geschickt habe, dass das Innenministerium tatsächlich die internationalen Menschenrechtsorganisationen und die lokalen Organisationen benennen soll. Und ich bin gespannt, was wir dort vorgelegt bekommen. Nur an Herrn Marx, dass das schon intern aufgegriffen wurde.

Ich möchte Frau Judith und Herrn Dr. Marx die Möglichkeit geben, auf die Fragestellung einzugehen: Welchen Stand hat es für die Bewertung eines sicheren Herkunftsstaates, muss eine Menschenrechtsverletzung systematisch sein bzw. das, was Herr Professor Thym gerade ausgeführt hat, das finden wir auch im Gesetzentwurf wieder, das hier einfach gesagt wird, es gebe zwar Defizite, und Innenminister de Maizière ist sogar noch weitergegangen bei der Debatte und hat gesagt, dass in den Herkunftsstaaten anderer Länder eben auch Defizite existieren und das wäre nicht entscheidend für die Bewertung der sicheren Herkunftsstaaten. Wie wichtig ist beispielsweise die systematische Folter oder die Entrechtung von Frauen?

Aber das Argument – das ist leider hier nur am Rande gefallen – dass Marokko seit über 40 Jahren die Sahara als Land besetzt, und dort – so jedenfalls meine Erfahrungen – strafverfolgt wird – vor einigen Wochen sind auch UN-Vertreter dort des Landes verwiesen worden, weil sie von einer Besetzung gesprochen haben. Das wäre mir



wichtig, dass Sie das nochmal beantworten und in die Kontroverse mit Herrn Professor Thym gehen.

Mein zweiter Punkt richtet sich an Herrn Dr. Marx. Wir haben heute hier schon mehrfach gehört, dass die Asylzahlen sehr gering sind. Ich will jetzt nicht unbedingt die Frage aufmachen, bereinigte Schutzquoten, da sieht es nochmal ein bisschen anders aus. Aber was bedeutet es eigentlich für jemanden, der einen Asylantrag in Deutschland stellt, der als unbegründet gilt. Welche Einschränkungen gibt es im fachlichen Beratungsbereich, rechtsanwaltliche Betreuung, Schutz besonders schutzbedürftiger Personen, welche Unterschiede gibt es zu einem fairen – wie ich es nennen würde – Asylverfahren? Was können Sie uns dazu sagen?

Und zu den Menschenrechtsverletzung, insbesondere diejenigen, die hier jetzt schon angerissen wurden, was die Rechte von Frauen angeht, die Westsahara, aber auch Homosexuelle, Folterpraktiken, da würde ich Frau Judith nochmal bitten, ausführlicher darauf einzugehen. Sie haben auch sehr viele Fallbeispiele genannt, auch aus der jüngsten Zeit. Da wäre es vielleicht nochmal vertiefend nötig, hier ein paar Anmerkungen dazu zu machen. Das erst einmal fürs erste.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Jelpke. Für die SPD-Fraktion Herr Kollege Hartmann. Bitte

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Herr Vorsitzender, vielen Dank. Zunächst einmal an die Kollegin Jelpke, herzlichen Dank auch für die Zitierung meiner Rede, die Sie gebracht haben, die ich hier ausdrücklich auch nochmal bekräftigen möchte seitens der SPD-Fraktion. Natürlich geht es darum, sich in diesem Gesetzgebungsverfahren sehr ernsthaft mit der Situation auseinanderzusetzen. Und von Herrn Prof. Dr. Thym haben wir auch vernommen, was das Auseinandersetzen mit der Lage und den Verfahren zu tun hat, auch mit unserer Begründung und das Leiten lassen von guten Gründen. Deswegen werde ich diesen Aspekt nachher auch nochmal in Bezug auf das Verfassungsgerichtsurteil als eine der beiden Fragen an Herrn Prof. Dr. Thym richten.

Zweiter Punkt, und den möchte ich auch an den Anfang meiner Ausführungen stellen, es geht nicht darum, im Asyl- oder Individualschutz Rechte auszuschließen, sondern tatsächlich den

Menschen, die Asylrecht und auch Fluchtgründe vorbringen, nach wie vor die Möglichkeit zu geben, das auch vortragen zu können. Das ist der Schwerpunkt meiner Frage, den ich an Gräfin Praschma richte, und vielleicht auch als Begründung dienen sollte – nochmal zur Ergänzung – warum es sehr wichtig ist für uns, auch eine Vertreterin des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge einzuladen und als Sachverständige zu hören. Wir brauchen sie, um entsprechend auch einschätzen zu können, welche Folgen eine Einstufung als sicherer Herkunftsstaat für denjenigen hat, der nachher eine mögliche Verfolgung vorträgt. Und deswegen frage ich Sie, Gräfin Praschma, im Vergleich auch zu den beiden Verfahren „Mazedonien, Serbien, Bosnien-Herzegowina“ und „Albanien, Kosovo und Montenegro“, wir haben nun dort auch entsprechende Einstufungen, geringe Schutzquoten erlebt. Wie sind die Verfahren danach abgelaufen, wie ist die Veränderung der Schutzquote zu sehen, vor und nach der entsprechenden Einstufung, insbesondere auch mit Blick auf absolute Zahlen? Welche Auswirkungen hat das auf das Verfahren? Gab es da nach wie vor Zuweisungen und Anerkennungen von individuellen Gründen, die Asyl begründet haben? Und der zweite Punkt ist nochmal zur Vertiefung, mit Blick auf die Maghreb-Staaten, dass Sie bitte auf die internen Vorgaben nochmal eingehen, wie nach einer möglichen Einstufung des Maghreb als sicherer Herkunftsstaat das BAMF nun agieren würde, insbesondere was auch Hinweise an Entscheiderinnen und Entscheider angeht, dass diese dann auch entsprechend die Auseinandersetzung mit der tatsächlichen Lage vor Ort vornehmen, wenn es um die Prüfung eines möglichen individuellen Grundes geht, wo eine Verfolgung vorgetragen wird, und wie Sie das dann auch entsprechend einordnen.

Der zweite Punkt, an Herrn Prof. Dr. Thym bitte die Frage, auch in Erläuterung nochmal der Einordnung Ihres Verfassungsgerichtsurteils, was Gegenstand der Überprüfung überhaupt einer verfassungsgerichtlichen Untersuchung ist, wie der Gesetzgeber vorgegangen ist und wo der Schwerpunkt liegt und was denn die guten Gründe sind, die dann zur Leitung des Gesetzgebers führen. Und hier möchte ich einen weiteren Punkt einbringen. Es gibt auch eine Stellungnahme des Bundesrates, auch entsprechend mit Zustimmung,



wie dann das Zusammenspiel der beiden Verfassungsorgane ist. Wir sind mitten in diesem Beratungsverfahren, wenn Sie das bitte nochmal einordnen, wie das auch von den zeitlichen Abläufen her ist und der Auseinandersetzung, wenn es um ein solches Verfahren geht, was wir hier nach § 16a Abs. 3 Grundgesetz eben anstreben und inwieweit wir von unserem Ermessen auch Gebrauch machen können. Das bitte nochmal zur Vertiefung, weil es auch mitten in diesem Verfahren eine Stellungnahme dort gibt, die auch schon im Bundestag angesprochen worden ist. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Kollege Hartmann. Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Frau Kollegin Amtsberg. Bitte

Abg. **Luise Amtsberg** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Ich meine, wenn man sich jetzt den Einstieg und die Sachverständigenauswahl ansieht, dann kommen einem viele Fragen, deshalb zumindest eine Vorbemerkung, die ich jetzt einmal abgeben möchte. In der Gesetzesbegründung stehen die Defizite alle drin, und die Gesetzesbegründung ist eigentlich gar nicht unser Problem, sondern die Schlussfolgerung, die daraus gezogen wird, denn sie zeigt, welche Erwägungen hier überhaupt eine Rolle spielen. Und das muss wirklich zu denken geben, wenn nach wie vor niemand hier – außer den Sachverständigen, die wir als Opposition eingeladen haben – diese menschenrechtliche Perspektive in irgendeiner Form benennen kann oder Referenzen anführen kann, dass das überhaupt Eingang gefunden hat in die Schlussfolgerungen. Und was anderes als systematische Verfolgung ist denn die gesetzlich geregelte Bestrafung von Homosexuellen, die Stellung der Frau im Familienrecht oder auch der Menschen in der Westsahara, deren Status vollkommen glasklar ist von Seiten Marokkos. Das heißt, die Frage ist, was ist daran eigentlich unsystematisch, wenn man jetzt der Logik folgt, abgesehen davon, dass wir finden, dass die systematische Verfolgung nicht allein der Moment ist, der verhindert, dass man diese Länder als sicher einstufen sollte. Insofern wirft das hier sehr, sehr viele Fragen auf.

Ich will trotzdem versuchen, an der Sache zu bleiben, denn die innenpolitischen Erwägungen und auch die Zugangszahlen, die

Anerkennungsquoten, all diese Dinge sind nämlich überhaupt gar nicht entscheidend bei dieser Frage. Deshalb gebe ich Ihnen die Chance, zumindest den Gegenstand der Materie nochmal zu hören, indem ich unsere Sachverständigen befrage. Zum einen an Herrn Dr. Marx und Frau Judith, wie Sie die Gegenäußerung der Bundesregierung auf die Prüfbitten der Bundesländer bewerten, beurteilen. Hier geht es um die Themen Meinungsfreiheit, Strafverfolgung von Homosexuellen und auch den Status der Westsahara. Ist die Argumentation der Bundesregierung ausreichend, um die Bedenken, die unsere Bundesländer in dieser Frage durchaus haben, auszuräumen? Dann ist es so, bei den EASY-Zugangszahlen im März 2016 – 225 marokkanische, 212 algerische und 43 tunesische Asylsuchende – wieso man diese Asylsuchenden nicht im BAMF durch geeignete Priorisierung ohne Eingriff in die Verfahrensrechte bescheiden kann. Und die Frage, die richtet sich an Herrn Dr. Marx, aber weiterführend auch noch an Frau Gräfin Praschma, wieso trotz der zurückgegangenen Zugangszahlen die Asylverfahren von Algeriern im Schnitt 15,4 Monate dauern? Das ist doch interessant in dem Zusammenhang.

Und dann nochmal an Herrn Dr. Marx und Frau Judith, ob es überhaupt möglich ist, im beschleunigten Asylverfahren für sichere Herkunftsstaaten tatsächlich die politische Verfolgung herauszufiltern? Das wird hier einfach so behauptet. Vor dem Hintergrund, dass wir doch eine sehr, sehr schwierige Situation im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge haben, sehr viel Kritik auch an der Frage Qualifikation und Einstellungsvoraussetzungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – ist keine Kritik an den Menschen selbst, sondern eine Kritik am Verfahren und der jetzigen Situation – ob das tatsächlich möglich ist, wenn das in dieser schwierigen Gemengelage beschieden wird. Sie haben, Herr Dr. Marx, auch Mandanten aus diesen Regionen; Sie haben da ganz sicher auch persönliche Erfahrungen, die bitte ich Sie, mit uns zu teilen. Das war es fürs erste.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Amtsberg. Insgesamt eine ganze Fülle von Fragen. Dann beginnen wir in umgekehrter alphabetischer Reihenfolge mit der Beantwortung. Herr Professor Thym, bitte.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym**, LL.M. (Universität Konstanz): Vielen Dank. Ich beginne mit Frau



Warken und der Frage der geringen Anerkennungsquote seitens des BAMF und wie ich diese beurteile. Allgemein sind Anerkennungsquoten nur ein Indiz dafür, ob ein Land als sicher gilt oder nicht. Man kann das nicht im Sinn einer mathematischen Subsumtion annehmen – „geringe Anerkennungsquote heißt Sicherheit“ – aber ein Indiz sind sie eben gleichwohl. Von daher sind die geringen Anerkennungsquoten ein Hinweis dafür, dass der Gesetzentwurf auch mit den übergeordneten verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben in Einklang steht. Speziell die jüngeren Entscheidungen aus den letzten Monaten, als sehr viele Antragsteller in die Bundesrepublik kamen, sind bisher noch nicht Gegenstand von gerichtlichen Urteilen, so dass mir da auch keine Hinweise bekannt sind, wie die Gerichte mit der Entscheidung umgehen. Was wir aber haben, sind Urteile der Gerichte zu den Westbalkanstaaten, wo der Bundesgesetzgeber 2014 und 2015 in zwei Schritten die fünf Westbalkanstaaten als sicher eingestuft hat. Und dort sind meines Wissens die Gerichte in nahezu allen Entscheidungen, die mir bekannt sind, der Einstufung als sicher gefolgt und dann auch den Entscheidungen des BAMF auf dieser Grundlage.

Hinsichtlich des Verhältnisses von Gesamtschutzquote und Anerkennungsquote vermute ich, dass Sie sich darauf beziehen, was Frau Jelpke die bereinigte Schutzquote genannt hat. Da sieht nach den Zahlen, die mir seitens des BAMF vorliegen, die Situation so aus, dass es nur sehr wenig formelle Entscheidungen gibt, die ansonsten dazu führen, dass die bereinigte Schutzquote deutlich höher ist als die in den Statistiken ausgewiesene Schutzquote. Nach den Zahlen, die ich jetzt vorliegen habe, haben wir knapp unter 5 Prozent Dublin-Verfahren und rund 15 Prozent sonstige Entscheidungen, was oft wohl Folgeverfahren sind, so dass auch eine bereinigte Schutzquote im Fall der Maghreb-Staaten vergleichsweise gering ausfällt. Das führt mich zu einer abschließenden Bemerkung, die aufgreift, was ich auch mündlich ausgeführt habe: wir haben ganz allgemein das Problem, dass es bei der Einstufung für einen sicheren Herkunftsstaat eine Schwelle gibt, bei der die Sicherheit überschritten ist. Und bei den Westbalkanstaaten waren wir noch sehr weit weg von dieser Schwelle; wir sind jetzt bei den Maghreb-Staaten näher dran an dieser

Schwelle. Und die Schwierigkeit aus meiner Sicht besteht darin, dass wir nicht hundert Prozent wissen, wo diese Schwelle ist, weil speziell die EU-Richtlinie bisher nicht Gegenstand von höchstrichterlichen Entscheidungen war. Meine Vermutung ist jedoch, dass der EuGH aus den von mir auch genannten Kriterien, speziell auch mit Blick auf die mögliche Ausnahme, die es im Einzelfall immer gibt, einen nicht allzu strengen Maßstab anwenden würde. Sie wissen vielleicht, dass wir auf europäischer Ebene einen Gesetzentwurf haben, der sogar die Türkei als sicher einstufen würde, obwohl dort die Schutzquoten weitaus höher sind als in einigen Mitgliedstaaten. Wir haben zudem eine parallel gelagerte Problematik bei der Türkei als sicheren Drittstaaten in Bezug auf die Verhältnisse zu Griechenland. Und meine Intuition wäre, und die ist auch rechtlich durchaus mit Argumenten untermauert, dass der EuGH mit Blick auf die mögliche Ausnahme im Einzelfall nicht zu streng sein wird, was die Identifikation der Schwelle angeht. Und wenn dem so wäre, dann würde das, was ich mündlich in meinen einführenden Worten gesagt habe, dazu führen, dass der Gesetzentwurf den europäischen Vorgaben genügt.

Zur Frage von Herrn Hartmann vorweg ganz allgemein: ich glaube, man darf nicht den Fehler machen, den Sie auch in keinster Weise gemacht haben, dass die Überlegungen, die letztlich dann dem Gesetz, so es angenommen wird, zugrunde liegen, auf die Gesetzesbegründung beschränkt werden. Das Gesetzgebungsverfahren nach Art. 76 ff. GG ist nicht ein Verfahren, das von der Bundesregierung dominiert wird, sondern die Bundesregierung macht den Aufschlag. Diese Wissensbestände seitens der Exekutive darf das Parlament auch nutzen, aber es trifft dann eine eigenständige Entscheidung unter Beteiligung beider Parlamentskammern; und es muss dabei auch sonstige Informationen berücksichtigen, soweit sie in dieser Anhörung, aber auch unabhängig von dieser Anhörung, thematisiert werden. Das müssen die einzelnen Abgeordneten eigenständig umfassend werten. Was nun die Wertung angeht, so hat das Bundesverfassungsgericht in einer der vielleicht bemerkenswertesten Passagen in der Entscheidung aus dem Jahr 1996 in der Tat geschlussfolgert, dass dem Gesetzgeber ein Entscheidungsspielraum zusteht. Und dieser Entscheidungsspielraum



betrifft eben – das sind die Randnummern 87 bis 91 des Urteils – nicht nur die Frage, welche Informationen man heranzieht, sondern auch die Frage, wie man die Informationen sodann wertet. Das kumuliert in dem Schlusssatz, dass aus all diesen Gründen das Bundesverfassungsgericht nur die Unvertretbarkeit der Entscheidung des Gesetzgebers feststellen kann, wenn eine Gesamtwürdigung ergibt, dass der Gesetzgeber sich bei seiner Entscheidung nicht von guten Gründen hat leiten lassen. Was es mit diesen fehlenden guten Gründen meint, wird nicht näher ausgeführt. Wenn man das vergleicht mit der üblichen juristischen Terminologie, etwa im Hinblick auf Ermessensfehler, verstehe ich den Verweis auf die guten Gründe als eine Abgrenzung zu der zuvor angenommenen Entscheidung, Spielräume des Gesetzgebers anzuerkennen hinsichtlich der Frage, welche Tatsachen ausgewählt werden und wie diese gewürdigt werden. Das Abstellen auf gute Gründe heißt, das Bundesverfassungsgericht wird nicht sagen, das Parlament hätte diesen oder jenen Bericht alternativ oder kumulativ hinzuziehen müssen, und es wird auch nicht sagen, ich werte diesen Bericht aber anders, als das Parlament es getan hat, sondern es wird sich zurückziehen auf eine Gesamtbetrachtung, ob insgesamt die Würdigung durch den Gesetzgeber – und das heißt letzten Endes durch Sie und den Bundesrat – eine ehrliche und offene Beratung des Ganzen war und nicht etwa irgendwelche außenpolitischen Motivationen eine Rolle spielen. Mit Blick auf die Situation, wie es sich in den Maghreb-Staaten präsentiert, und so, wie ich hier die Beratung auch wahrnehme, sehe ich aber nicht, dass diese sehr hohe Schwelle des Bundesverfassungsgerichts verletzt würde.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Professor Thym. Frau Gräfin Praschma, bitte.

SVe **Ursula Gräfin Praschma** (BAMF): Danke, Herr Vorsitzender. Wir hatten hier im Rahmen dieser Einstufung auch versucht, unsere Gerichtsentscheidungen auszuwerten. Dabei sind wir auf folgende Punkte gekommen: Wir haben insbesondere da nachgeforscht, wo wir vom Verwaltungsgericht verpflichtet worden sind. Das heißt, die meisten Entscheidungen betrafen Krankheiten – die Frage der Behandelbarkeit von Krankheiten im Herkunftsland und den Zugang zu dieser Behandlung. Dann erhielt ein Marokkaner

eine Anerkennung, ich glaube nach § 16a GG, wegen Homosexualität. Das war einer dieser Fälle, wo dieses Risiko sich manifestiert hatte. Dann hatten zwei Schwestern aus Tunesien Asylrecht und Flüchtlingsschutz bekommen wegen geschlechtsspezifischer Verfolgung; da ging es um Zwangsverheiratungsmaßnahmen. Dann hat ein Algerier Flüchtlingsschutz erhalten wegen Konversion vom Islam zum Christentum und die restlichen Verfahren beschäftigten sich mit Dublin-Verfahren. Das war das, was in der Rechtsprechung herausgekommen ist. Im Wesentlichen sind unsere Entscheidungen da bestätigt worden.

Dann waren zwei Fragen, die so ein bisschen in dieselbe Richtung gingen, von Frau Abg. Warken und Herrn Abg. Hartmann. Da ging es darum, wie der Ablauf der Prüfung in der Praxis ist. Hier ist es so, dass in der Praxis die Entscheider gehalten sind, dass sie zunächst über Rechte und Pflichten belehren, dass sie dann versuchen, den Antragsteller durch allgemeine Fragen in diese Anhörung hineinzuführen; und dann sind sie bei sicheren Herkunftsstaaten durchaus gehalten, mitzuteilen, dass der deutsche Gesetzgeber davon ausgeht, dass das Herkunftsland aus dem sie stammen, als sicheres Herkunftsland einzuschätzen ist; und dass sie aber dann dem Antragsteller Gelegenheit geben, sich zu äußern, warum sein Fall davon abweicht. Dann erhält er oder sie – wie alle anderen Antragsteller auch – Gelegenheit, ihr/sein persönliches Schicksal vorzutragen. Es ist mir ganz wichtig Folgendes zu sagen und das haben wir auch bei der Einstufung der sicheren Herkunftsländer Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina, aber auch später bei Kosovo, Albanien und Montenegro immer wieder betont. Wir gehen nicht davon aus, dass die Anhörungszeit nach der Einstufung als sicheres Herkunftsland kürzer zu sein hat. Das heißt also, dass wir bei der Frage, welche Auswirkungen das auf das Verfahren beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auslöst, nie davon ausgegangen sind, dass wir deswegen verkürzte Anhörungen durchführen, sondern es wird genauso lange angehört, wie sonst auch. Das kann man nicht nach einem bestimmten Zeitmaß – das muss z. B. eine Stunde oder zwei Stunden dauern – bemessen, sondern das hängt natürlich von den Umständen des Einzelfalles ab. Wenn der Betreffende nichts substantiiert vortragen kann, dann ist die Anhörung kürzer. Wenn jemand betroffen ist, dann weiß er viel zu berichten und



dann dauert die Anhörung entsprechend länger. Das heißt also, wir haben, was zeitliche Vorgaben angeht, bei sicheren Herkunftsstaaten keinerlei Einschränkungen gemacht. Wir legen auch Wert darauf, dass der Sachverhalt recherchiert wird, denn wir beschreiben das Aufgabenprofil des Entscheiders immer in einer Art Dreischrittverfahren; das heißt die Anhörung, dann kommt die Recherche über das Ergebnis der Anhörung und dann kommt die Entscheidung. Wir erwarten also von unseren Entscheiderinnen und Entscheidern, dass sie hier in den zur Verfügung gestellten Informationsmaterialien des Bundesamtes recherchieren. Wir haben in dem Informationszentrum „Asyl und Migration“ auch eine Datenbank, sie heißt MILO, sie ist zum Teil auch öffentlich. Zumindest was Rechtsprechung und öffentliche Gutachten angeht, kann sich das jeder anschauen. Es wird erwartet, dass die Entscheider dort recherchieren und sich auch ein Bild von dem Fall machen.

Jetzt ist zum Schluss noch eingewandt worden, wie ist das mit der Qualifikation unserer Mitarbeiter? Und das ist in der Tat ein ganz, ganz großes Problem, weil wir jetzt gleichzeitig so viele neue Mitarbeiter bekommen. Wie können wir sie so ausbilden, dass wir sie tatsächlich verantwortlich als Entscheider einsetzen können? Das funktioniert in der Regel so, dass gerade bei Mitarbeitern in Entscheidungszentren diese zunächst eine allgemeine Ausbildung erhalten, die zehn Tage dauert. Dann werden sie nochmal speziell ausgerichtet, zunächst auf anerkennende Entscheidungen. Das ist immer der Einstieg. Und sollte es dann später – das kommt eben auch auf die Qualifikation des Mitarbeiters an – auch zu ablehnenden Entscheidungen kommen, nämlich bei sicheren Herkunftsstaaten, dann erfolgt nochmal eine zehntägige Schulung, die sich speziell auch mit den Verhältnissen in diesen Herkunftsländern konkret auseinandersetzt. Dabei wird nochmal darauf hingewiesen, worauf zu achten ist. Für diese Ausbildung legen wir natürlich auch die Leitsätze, die ich eben schon erwähnt habe, unsere Entscheidungsvorgaben, zugrunde. Im Rahmen einer solchen Schulung werden die neuen Mitarbeiter auf diese von uns so bezeichneten Risikogruppen hingewiesen: worauf sie achten müssen, wenn ein entsprechender Vortrag gekommen ist in der Anhörung. Von daher glauben wir, dass wir uns unter den obwaltenden

Umständen wirklich sehr bemühen, dass sachgerechte Entscheidungen im Einzelfall getroffen werden können.

Wir haben uns auch die Frage gestellt, inwieweit sich denn jetzt Schutzquoten verändert haben durch die Einstufung. Unsere Erwartung ging eigentlich in die Richtung, dass die Schutzquote sich erhöht hat, weil wir gedacht haben, dass durch die Einstufung vor allen Dingen die Personen kommen, die hier ein Schutzbedürfnis haben, aber die Quote ist im Grunde gleich geblieben. Sie ist nicht gesunken, sie ist nicht gestiegen, sie ist im Wesentlichen gleich geblieben. Von daher hat aus unserer Sicht die Einstufung als sicheres Herkunftsland keinen unmittelbaren Einfluss auf die Schutzquote bei dem jeweiligen Herkunftsland.

Dann war noch die Frage gewesen, warum dauern die Verfahren 15,4 Monate im Schnitt? Wir haben zum ersten Mal im Februar priorisiert. Man muss dazu sagen, die Zahl der priorisierten Herkunftsländer und das Volumen, das dahintersteckt, das hat lange nicht dem entsprochen, was wir vom Personalkörper her leisten konnten. Deswegen ist immer die Situation eingetreten, dass ein paar Länder dann leider eine Verlängerung der Verfahrensdauer in Kauf nehmen mussten. Das haben Sie zu Recht immer in Bezug auf Afghanistan, Iran und auch sonstige Länder beklagt, wo tatsächlich gute Aussicht auf Schutz besteht. Bei Marokko, Algerien und Tunesien kommt aber jetzt hinzu, dass die Betroffenen versuchen, indem sie z. B. nicht zur Anhörung erscheinen, das Verfahren in die Länge zu ziehen. Das muss man bei diesen besonderen Konstellationen auch berücksichtigen. Danke.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Gräfin Praschma. Herr Dr. Marx, bitte.

SV **Dr. Reinhard Marx** (Rechtsanwalt): Ich hoffe, ich habe alles noch im Kopf, was die verschiedenen Abgeordneten gefragt haben. Zunächst nochmal, das war die Ausgangsfrage nach dem Maßstab, da hat Herr Prof. Dr. Thym eher etwas zur Verunklarung beigetragen, nach meiner Auffassung. Ich lese das in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1996 so, dass das Bundesverfassungsgericht gesagt hat, dass man einen Staat dann zum sicheren Herkunftsstaat bestimmen kann, wenn dort generell weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder



erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Und an diese Feststellung knüpft sich dann die Regelvermutung an. Das Gericht hat nicht eine systematische politische Verfolgung oder systematische erniedrigende Behandlung oder Strafe zur Voraussetzung gemacht. An anderer Stelle, auf Seite 135 der veröffentlichten Entscheidung im 94. Band, heißt es dann nochmal ganz klar: „Dieses Konzept [der sicheren Herkunftsstaaten] gerät indes schon ins Wanken, wenn ein Staat bei genereller Betrachtung überhaupt zu politischer Verfolgung greift, sei dies begrenzt auch (zur Zeit) auf eine oder einige Personen [...].“ Das ist klar weit unterhalb des Maßstabes einer systematischen Menschenrechtsverletzungspraxis in einem bestimmten Herkunftsstaat. Spekulationen, wie der Gerichtshof der Europäischen Union die Verfahrensrichtlinie irgendwann einmal auslegen wird, halte ich für wenig zielführend. Ich kann nur sagen, dass der EuGH erst seit 10 Jahren mit der ganzen Materie befasst ist und in den Verfahren, wo es auf Feststellungen von flüchtlingsrechtlichen Tatbeständen ankommt, sehr genau und sorgfältig prüft. Hier – meine ich – ist der Maßstab nicht so hoch, wie ihn Herr Professor Thym und auch die Bundesregierung im Gesetzentwurf setzt. Wie gesagt, wenn das der Maßstab wäre, dann wären eigentlich sehr, sehr viele Staaten sicher und der Anwendungsbereich des Asyl- und Flüchtlingsrechtes würde erheblich schrumpfen.

Die zweite Frage nach den Anerkennungsquoten: Das Bundesverfassungsgericht hat sich damit auseinandergesetzt, aber gesagt, wenn alles geprüft worden ist, dann kann zur Abrundung auch auf die Quote zurückgegriffen werden. Wenn hier, bei diesen drei Staaten die Quote in Deutschland nicht so ist, kann das viele Gründe haben. Es kann sein, dass vielleicht sehr viele von diesen in Frankreich Asyl beantragen. Es kann auch sein, dass hier Asylsuchende herkommen, die selbst nicht von Verfolgung betroffen sind, aber dafür haben wir doch das normale Asylverfahren, um das im Einzelfall feststellen zu können.

Die Auswirkungen – nach denen war gefragt worden – die ich aus anwaltlicher Sicht einschätzen kann: Wir haben das Asylpaket II, das seit einigen Wochen in Kraft getreten ist, und dort den § 30a AsylG – beschleunigte Verfahren – mit der Wochenfrist. Man liest häufiger, es gebe eine

Zweiwochenfrist, nein, es gibt eine Wochenfrist. Innerhalb einer Woche muss der Antrag geprüft worden sein. Dann handelt es sich um besondere Aufnahmeeinrichtungen, die in der Regel in entlegenen Gebieten sind – Manching in Bayern beispielsweise. Das ist nicht wie jetzt, wo Großstädte relativ nahe sind, dass es dort ein System von Rechtsberatung gebe, sondern die Asylsuchenden sind in diesen Aufnahmeeinrichtungen relativ auf sich allein gestellt und werden gleich in der ersten Woche angehört und auch über ihren Antrag entschieden. Das heißt, sie haben kaum Gelegenheit, sich Rechtsrat einzuholen, sich beraten zu lassen, dass ein Anwalt oder eine Anwältin zur persönlichen Anhörung hinzukommt. Es ist davon auszugehen, dass die Asylsuchenden ohne vorherige anwaltliche Beratung dann angehört werden. Und wenn ein Land einmal als „sicher“ eingestuft worden ist, fällt auch, Frau Gräfin Praschma, die Praxis entsprechend aus. Wir haben das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten seit 20 Jahren. Es ist aber nicht mehr angewandt worden; erst jetzt, seit zwei Jahren, wird es wieder bei den Balkanstaaten angewandt. Auch da gibt es noch nicht viele Erfahrungen. Die Protokolle, die man liest, da stellt man fest, es wird im Grunde nur schnell abgehakt und nicht intensiv geprüft. Die Asylsuchenden haben eine doppelte Hürde. Erstmal spricht gegen sie das Günstigkeitsprinzip, das heißt, sie müssen vortragen, dass sie verfolgt werden. Und wenn das offen bleibt, geht das zu ihren Lasten. Das ist in allen Asylverfahren so. Das heißt, sie haben schon eine Beweislast, die gegen sie spricht. Jetzt kommt eine zweite Stufe, nämlich, dass sie eine Regelvermutung widerlegen müssen, unter diesen Bedingungen, in entlegenen, besonderen Aufnahmeeinrichtungen ohne Rechtsschutz oder weitgehend ohne Rechtsschutz. Sie müssen innerhalb von einer Woche nicht nur klagen und einen Eilrechtsschutzantrag einbringen, sondern sie müssen ihn auch begründen, und in der Begründung müssen Sie aufbauend die Widerlegungsvermutung behandeln. Eine sehr komplexe, tatsächliche komplexe Aufgabe, die man in einer Woche gar nicht schaffen kann. Wo soll der Asylsuchende an die Anwältinnen und Anwälte herankommen? Und wenn es dann noch sexuelle Misshandlungen oder homosexuelle Handlungen sind, da ist eine erhebliche Schamfrist. Die Betroffenen werden



Schwierigkeiten haben, das ist die Erfahrung in den letzten 10, 20, 30 Jahren, dass solche Tatbestände erst im Laufe der Zeit offengelgt werden, wenn Vertrauen entstanden ist. Und das Vertrauen ist in der ersten Woche noch nicht da. Hier ist abzusehen, dass dieses Verfahren zu Lasten der Asylsuchenden geht. Und was hier gesagt wird, ist eigentlich nur zu Ihrer Beruhigung, damit Sie dann abnicken können, wir haben eine Widerlegungsvermutung, aber wirksam ist die nicht.

Zur Länge der Verfahren, da kann ich aus meiner Erfahrung sagen, zwei bis drei Jahre dauern die Asylverfahren. Es vergehen schon acht bis neun Monate, bis die Asylsuchenden überhaupt zur Antragstellung zugelassen werden. Dann vergehen nochmal 12 bis 18 Monate, bis die Anhörung durchgeführt wird und dann nochmal häufig 12 bis 18 Monate, bis die Entscheidung zugestellt wird. Das wird man hier sicherlich schneller machen können, aber so ist in der Regel die Praxis. Ich habe Untätigkeitsklagen schon im ersten Bereich erhoben, wo die Asylsuchenden warten, bis sie ihren Termin bekommen zur Antragstellung nach § 23 Abs. 1 Asylgesetz. Die Länge ist ein Riesenproblem.

Zur letzten Frage: Wie bewerte ich die Antwort der Bundesregierung auf die Stellungnahme des Bundesrates. Da geht es eigentlich nur um Nummer 5. Hier geht es um die Frage der Einschätzung, ob die drei Staaten als sichere Herkunftsstaaten bewertet werden können. Die Bundesregierung geht im Grunde genommen unter zwei Blickwinkeln darauf ein, einmal, dass sie sagt, die Betroffenen können ihre Homosexualität verstecken. Da kann ich nur an das anknüpfen, was ich vorhin gesagt habe. Der EuGH stellt auf das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung ab. Das ist die Grundlage. Und das kann der Betreffende ausleben, und es wird ihm nicht zugemutet, dass er diese versteckt. Wir haben – das wurde von Frau Judith vorgetragen und auch in meiner Stellungnahme – eine Vielzahl von strafgerichtlichen Verfolgungen von Homosexuellen. Was die Westsahara betrifft, das überzeugt mich nicht. Das ist eine sehr formale Antwort, marokkanische Staatsangehörige, die auch aus Westsahara kommen, als diese verfolgt werden, ist nicht der Punkt. Es geht nicht um den Einzelfall. Der Gesetzgeber muss überlegen, ob ein Staat, der seit 1975 völkerrechtswidrig ein anderes

Gebiet besetzt, der die Kritik an dieser Besetzung strafrechtlich verfolgt, und zwar systematisch – hier passt das mal – dass der nicht sicher sein kann.

Und ein letzter Punkt, nochmal zurück zum Anfang, ob das nun systematisch ist oder nicht. Selbst aus der Begründung des Gesetzentwurfes geht hervor, dass die Bundesregierung Bedenken hat. Sie weist auf einzelne Fällen nicht gesetzeskonformer Gewaltanwendung hin. Muslimische Frauen dürfen keine nichtmuslimischen Männer heiraten, Meinungs- und Pressefreiheit sind zwar grundsätzlich anerkannt. In Einzelfällen kommt es aber zu strafrechtlichen Verfolgungen – das betrifft Marokko. Immer, wenn es um Kritik am König geht, um den Islam als Staatsreligion und um die Westsahara, werden Strafverfahren eingeleitet.

Dann Tunesien: dubiose Todesfälle in Haft, lese ich in der gesetzlichen Begründung. Ich lese in der gesetzlichen Begründung, dass Folter und Misshandlungen bei Gefangenen indirekt zugegeben werden. Die Bundesregierung weist auch darauf hin, dass die Presse- und Meinungsfreiheit in Tunesien aufgrund eines bereits aufgehobenen Gesetzes weiterhin unterdrückt wird; das Gesetz ist aufgehoben, wird aber de facto weiterhin angewandt. Hier sind so viele Anhaltspunkte schon in der gesetzlichen Begründung, dass man sich fragt, wieso konnte dieser Entwurf überhaupt in das parlamentarische Verfahren einfließen. Amnesty hat eindeutige Fälle von Folter berichtet, der Sonderberichterstatter gegen Folter der Vereinten Nationen spricht bezüglich Marokko von systematischen Mustern von Folttervorwürfen und Misshandlungen gegenüber Gefangenen und Inhaftierten. In Tunesien werden über 70 Prozent in Gefängnissen misshandelt und gefoltert. Es werden keine Verfahren oder fast keine Verfahren eingeleitet und Beschwerdeführer weiterhin oder erst recht verfolgt. Selbst, wenn man „systematisch“ als Maßstab nehmen würde, gibt es so viel an Informationen, was die Bundesregierung selbst hier vorträgt, dass man sich mehr Zeit nehmen sollte, und zwar nicht in Form einer Anhörung von zwei Stunden, sondern in einer Klausurtagung, an einem Wochenende mit Sachverständigen aus bestimmten, länderspezifischen Instituten u. ä., die sich mit den Abgeordneten Land für Land genau



anschauen und dann überprüfen, ob man so ein Land als sicher einstufen kann.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Marx. Frau Judith, bitte.

SVe **Wiebke Judith** (Amnesty International): Ich werde auch zunächst auf die Frage des Kriteriums einer systematischen Menschenrechtsverletzung eingehen und inwieweit dies für die Beurteilung der genannten Staaten als sicher reichen oder überhaupt der Maßstab sein kann. Die Bundesregierung scheint in ihrem Gesetzentwurf auf das Kriterium einer systematischen Menschenrechtsverletzung abzustellen, sowohl in ihrer Antwort auf die Fragen des Bundesrates bezüglich der Verfolgung von Homosexualität als auch in einem Hinweis auf Foltervorwürfe in Tunesien. Amnesty würde erst von systematischer Folteranwendung sprechen, wenn jede Person, die inhaftiert wird, damit rechnen muss, gefoltert zu werden. Das ist ein extrem hoher Maßstab. Wenn das der Maßstab für die Bestimmung eines solchen Herkunftslandes wäre, könnte wirklich faktisch fast jedes Land so eingeschätzt werden. Es ist aber eindeutig, dass zum Beispiel in Marokko ein ganz klares Muster von Folter dokumentiert ist; dass zum Beispiel Folter eingesetzt wird, um Betroffene von weiteren politischen Aktivitäten abzuschrecken oder um Geständnisse zu erzwingen, die auch vor Gericht eingesetzt werden und Bestand haben, dass Folteropfer, die sich wegen der an ihnen begangenen Verbrechen an das Gericht wenden, dann ihrerseits angezeigt werden – wie auch schon Herr Dr. Marx ausgeführt hat. Die Foltermethoden, die wir in Marokko dokumentiert haben, reichen von Schlägen, dem Aufhängen in Stressposition bis hin zur Erstickungsgefahr, simuliertem Ertrinken und psychologischer und sexueller Gewalt. Das gleiche gilt für Tunesien. Wir haben hier bereits einen sehr hohen Grad an Menschenrechtsverbrechen. Es kann also nicht sein, dass die Systematik überhaupt der Maßstab für die Bundesregierung ist. Dies ist auch nicht dem Bundesverfassungsgerichtsurteil oder dem EU-Recht zu entnehmen. Im Anhang 1 der Asylverfahrensrichtlinie heißt es, dass in einem sicheren Herkunftsstaat generell und durchgängig zum Beispiel keine Folter oder andere unmenschliche Behandlung befürchtet werden darf. Genau das ist aber der Fall, wenn man sich die dokumentierten Fälle von Folter in Marokko

oder Tunesien anschaut. Wenn der Gesetzentwurf dann nur von Defiziten bei den Ländern spricht, ist das eine Untertreibung. Man kann es nicht nur als Defizit betrachten, wenn es in diesem hohen Maße dokumentierte Fälle von Folter und von strafrechtlicher Verfolgung von Homosexualität gibt. Herr Professor Thym hat bereits erläutert, dass die wichtigste Frage ist, ob in den Staaten Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonventionen stattfindet, und genau das ist der Fall in den Ländern. Herr Professor Thym hat dankenswerter Weise bereits das Urteil von 2013 vom EuGH erläutert, seit dem ganz klar feststeht, dass Homosexualität oder sexuelle Orientierung generell ein angeborenes und/oder für die Identität unentbehrliches Merkmal darstellt, womit homosexuelle Menschen als sog. bestimmte soziale Gruppe im Sinne der Genfer Flüchtlingskonventionen anerkannt werden können. Wenn dann auch noch strafrechtliche Vorschriften gegen Homosexualität in der Praxis angewandt werden, liegt eine asylrelevante Verfolgung vor. Das kann Amnesty für Tunesien und Marokko dokumentieren. Amnesty hat nicht den Anspruch, einen Gesamtüberblick aller Fälle zu geben, sondern wir dokumentieren exemplarisch bestimmte Fälle, die dann ein Muster und ein Beispiel für die Menschenrechtsverletzungen sind. In Tunesien kann laut Strafgesetzbuch Homosexualität mit bis zu 3 Jahren Haft geahndet werden. 2015 wurden mehrere Männer wegen homosexueller Handlungen zu Haftstrafen verurteilt. Bei insgesamt sieben Männern – was Amnesty dokumentieren konnte – wurden im Rahmen dieser Inhaftierung zwangsweise anale Untersuchungen durchgeführt. Das ist zudem ein Verstoß gegen das Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung. Ein Verbot von Homosexualität wirkt sich neben einer strafrechtlichen Verfolgung auch noch weiter aus, zum Beispiel können wir für Tunesien eindeutig feststellen – und das gilt natürlich grundsätzlich auch für Marokko – dass LGBTI, Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgeschlechtliche und Intersexuelle, besonders gefährdet sind zum Opfer von polizeilicher Gewalt zu werden. Sie werden von Polizisten um Geld erpresst, weil die Angst vor Verhaftung ausgenutzt wird, die Betroffenen werden zum Teil auch missbraucht. Es gibt in Tunesien keine wirksamen Untersuchungen von Verbrechen mit homophobem und transphobem



Hintergrund. Beispielsweise wurde eine lesbische Frau 2015 vier Mal von Männern überfallen. Als sie sich an die Polizei gewendet hat, wurde sie von der Polizei gewarnt, sie könnte aufgrund ihrer Homosexualität strafrechtlich verfolgt und inhaftiert werden. Das heißt, dass diese Menschen keinen Schutz finden können. Das ist ein asylrelevanter Vorgang.

Auch bezüglich Marokko haben wir Fälle von Verfolgung von Homosexualität dokumentiert. Dort kann Homosexualität mit einer Haftstrafe bis zu 3 Jahren bestraft werden, auch hier wird dies in der Praxis angewandt. Wir haben dies auch nur als Beispielfälle dokumentiert. In Algerien steht Homosexualität ebenfalls unter Strafe. Sie kann dort mit bis zu 2 Jahren Haftstrafe geahndet werden, wenn eine der Personen minderjährig ist, bei der älteren Person auch bis zu 3 Jahren. Nur weil Amnesty dort keine Fälle dokumentiert hat, heißt es nicht, dass sie nicht trotzdem in der Praxis passieren. Wie gesagt, Amnesty hat seit über 10 Jahren keinen Zugang zu Algerien, kann also dort keine unabhängigen Untersuchungen durchführen. Es ist aber darauf hinzuweisen, und das führt auch nochmal auf die Frage zurück, inwieweit die Gegenäußerung der Bundesregierung auf den Bundesrat angemessen ist, dass die Bundesregierung ausführt, dass in Algerien Homosexualität nur dann verfolgt wird, wenn sie öffentlich ausgelebt wird. Genau in der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes wurde festgelegt, dass eben das nicht der Maßstab sein kann. Man darf von einer Person nicht erwarten, dass sie ihre sexuelle Orientierung verschweigt oder versteckt, um Verfolgung zu entgehen. Es kann also durchaus asylrelevante Verfolgung von Homosexualität in Algerien geben. Damit ergibt sich ganz klar als Subsumtion, dass zumindest eine asylrelevante Verfolgung von Homosexuellen in Marokko und Tunesien stattfindet. Schon allein dies könnte eigentlich der Bestimmung als sicherer Herkunftsstaat entgegenstehen.

Für die generelle Einschätzung der Menschenrechtssituation in den Ländern muss der Gesetzgeber eigentlich auch eine Prognose anstellen. Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass für einen bestimmten Zeitraum eine Prognose angestellt wird, wie sich die Menschenrechtssituation in den Ländern

entwickeln muss. Dies ist erstmal aus dem Gesetzentwurf bisher nicht erkennbar. Darüber hinaus muss man sagen, dass Amnesty hier eine eher negative Prognose anstellen würde. In allen drei Ländern sieht man zunehmende Repressionen gegenüber politischen Aktivisten, Inhaftierungen bei Demonstrationen werden häufiger, es werden Haftstrafen verhängt. Der Staat geht immer stärker gegen politischen Dissens vor. In Tunesien ist hierfür auch nochmal besonders relevant, dass es aufgrund der Terroranschläge im letzten Jahr sog. Notstandsgesetze gibt, die sehr repressiv angewendet werden. Es gibt in verschiedenen Teilen des Landes Ausgangssperren. Anfang des Jahres gab es in einer südlichen Stadt 37 Männer, die aufgrund von Verstößen gegen die Ausgangssperre zu Haftstrafen von 1 bis 3 Jahren verurteilt wurden. Das zeigt exemplarisch, wie repressiv und unverhältnismäßig die tunesischen Behörden diese Notstandsgesetze anwenden. Es gibt zudem seit dem letzten Jahr einen Gesetzentwurf zum besonderen Schutz der Streitkräfte, der die freie Meinungsäußerung noch stärker einschränken würde, denn dann werden alle Personen oder Menschenrechtsverteidiger bedroht, die sich kritisch über die Sicherheitskräfte und die Armee äußern. Außerdem würde das Gesetz den Sicherheitskräften weitreichende Befugnisse zur Anwendung von tödlicher Gewalt erteilen. Das Gesetz ist bisher noch nicht verabschiedet, aber das kann natürlich durchaus schnell passieren. Außerdem ist im letzten Jahr im Juli ein neues Antiterrorgesetz verabschiedet worden. Das enthält eine sehr vage und weitgefaste Definition von Terrorismus und gibt den Sicherheitskräften weitreichende Kontroll- und Überwachungsbefugnisse. Personen können ohne Kontakt zur Außenwelt für bis zu 15 Tage festgehalten werden. Diese Praxis erhöht das Risiko von Folter und anderen Misshandlungen. Die Garantien für faire Gerichtsverfahren werden geschwächt, indem zum Beispiel die Identität von Zeugen verschwiegen werden darf oder das ganze Verfahren hinter geschlossenen Türen stattfinden kann. Das ist ein Beispiel dafür, dass sich jetzt gerade die Menschenrechtssituation in Tunesien immer weiter verschärft und damit auch die Prognose negativ ausfallen müsste, was relevant für die Gesamtbeurteilung in diesem Verfahren ist.

Noch einmal zu den Gegenäußerungen der Bundesregierung. Wie bereits gesagt, sind sie in



dem Sinne auch unzureichend. Es wird teilweise dargestellt, dass zum Beispiel Homosexualität verfolgt wird, es wird aber eben nicht die Subsumtion gemacht, dass dies asylrelevant ist und eben ein Verfolgungsgrund nach der Genfer Flüchtlingskonvention. Es wird auch kurz auf die Frage der Westsahara eingegangen. Dazu möchte ich nur kurz sagen, dass gerade saharauische Aktivisten in Marokko besonders von staatlicher Verfolgung betroffen sind, dass sie besonders staatlichen Repressionen ausgesetzt sind und dass das UN-Mandat für die Westsahara immer noch kein Mandat für eine menschenrechtliche Beobachtung hat, was schon lange eine Forderung von Amnesty International ist.

Dann war noch die Frage, inwieweit noch die Möglichkeit besteht, in einem beschleunigten Asylverfahren die politische Verfolgung zu erkennen. Grundsätzlich besteht natürlich theoretisch die Möglichkeit, dass auch dann noch Asylbedarfe erkannt werden. Ich halte das jedoch für sehr schwierig, gerade auch unter den Umständen, in denen das BAMF sich zurzeit befindet.

Frau Gräfin Praschma hat auch den neuen § 30a AsylG angeführt und auch gesagt, dass das BAMF besonders sensibilisiert ist, was das Erkennen von Homosexualität angeht. Aber gerade unter solchen Umständen, in denen das BAMF innerhalb von einer Woche entscheiden muss, dann die Person nur eine Woche Zeit hat, um Klage einzureichen ist dies sehr schwierig. Man kann eigentlich nicht erwarten, dass Menschen, die ihr Leben lang in einem Land gelebt haben, in dem sie strafrechtlich verfolgt werden können, wo die Gesellschaft homophob ist, in einer so kurzen Zeit überhaupt bereit sind über ihre eigene Geschichte zu sprechen und ihre Homosexualität offenzulegen. Das wird auch oft nicht passieren bzw. ist es eine sehr große Hürde für die Menschen. Und deswegen sind auch gerade solche Antragsteller natürlich für beschleunigte Verfahren ungeeignet, aber wenn sie sich dann natürlich erst sehr spät in dem Sinne zu erkennen geben, dann ist es oft schon zu spät, weil ihr Asylantrag dann schon abgelehnt ist und dann dagegen noch vorzugehen ist – wie Herr Dr. Marx schon ausgeführt hat – sehr schwierig.

Insgesamt möchte ich nochmal abschließend anmerken, dass auch heute bis auf die Schutzquote kein anderes Indiz angeführt wurde, was für diese

Bestimmung als sichere Herkunftsstaaten spricht. Und es muss – genau wie auch Herr Professor Thym angeführt hat – eine Gesamtschau aller Indizien durchgeführt werden. Und wenn man sich die verschiedenen schweren Menschenrechtsverletzungen anschaut – auch mit einem Spielraum des Gesetzgebers – muss die Schlussfolgerung sein, dass diese Bestimmung nicht möglich ist. Danke schön.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Judith. Wir hätten jetzt noch die Möglichkeit für eine weitere Runde. Gibt es von Seiten der CDU/CSU-Fraktion noch Fragen? Frau Kollegin Warken, bitte.

Abg. **Nina Warken** (CDU/CSU): Ich möchte Frau Gräfin Praschma zunächst kurz fragen zur Äußerung von Herrn Dr. Marx hinsichtlich der Rechtsberatung; vielleicht können Sie kurz schildern, wie das in diesen besonderen Aufnahmeeinrichtungen, die geschaffen sind bzw. noch zu schaffen sind, dann sichergestellt werden soll, dass eine Beratung auch angeboten werden kann. Und dann an Herrn Professor Thym auch nochmal die Frage, auch Bezug nehmend auf Herrn Dr. Marx und die geäußerte Kritik am Verfahren bzw. den Maßstäben, die anzulegen sind. Habe ich das richtig verstanden, dass durch das Parlament als Gesetzgeber hier auch eine Gesamtschau vorzunehmen ist, ein Gesamturteil zu bilden ist, dass das Parlament aber auch frei ist bezüglich der Einzelheiten seiner Meinungsbildung, dass wir durchaus sowohl hier in der Anhörung, aber auch in dem, was hier zitiert wird, den Berichten, die vorliegen, frei sind, uns ein Bild zu machen und eben nur, wenn es keine vertretbaren, guten Gründe gibt, dass dann kritisiert werden kann, und dass es auch tatsächlich keine hundertprozentige Sicherheit sein muss, zu der man letzten Endes kommen muss.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Warken. Frau Kollegin Jelpke, bitte.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Ich hätte nochmal die Frage, man hat hier den Eindruck, dass die asylbeschleunigten Verfahren hier das leitende Motiv sind, die drei genannten Maghreb-Staaten als sichere Herkunftsstaaten einzustufen. Meine Frage ist jetzt nochmal an Frau Judith und an Herrn Dr. Marx, welchen Stellenwert hat dieses Kriterium? Vielleicht können Sie auch nochmal etwas sagen –



wahrscheinlich auch eher Herr Dr. Marx – was gäbe es denn eigentlich für Alternativen, die Staaten als sichere Herkunftsstaaten einzustufen bzw. wie kann man beschleunigte Verfahren führen? Das wäre nochmal ein wichtiger Aspekt. Dann habe ich noch eine weitere Frage. Interessant ist zum Beispiel in den Debatten um die sicheren Herkunftsstaaten aus dem Westbalkan immer noch die EU, da wurde sich immer darauf bezogen, wie andere EU-Staaten sich dazu verhalten bzw. das Befürworten dieser Herkunftsstaaten. Jetzt – das gibt die Bundesregierung auch zu – spielen die EU-Staaten überhaupt keine Rolle mehr, was die Einstufung der Maghreb-Staaten angeht. Ich würde doch ganz gerne nochmal von Frau Judith und Herrn Dr. Marx wissen, wie Sie das eigentlich beurteilen, es gibt nur ein einziges EU-Land, und zwar meines Wissens Bulgarien, das Algerien als sicheren Herkunftsstaat anerkannt hat, aber alle anderen EU-Staaten nicht. Wie ist Ihre Meinung vor diesem Hintergrund, dass es offenbar auf EU-Ebene überhaupt keine Rolle spielt und nicht diskutiert wird?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Jelpke. Herr Kollege Hartmann, bitte.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Ich möchte den Punkt Prognose aufgreifen und insbesondere auf den § 29a Abs. 2a AsylG-neu eingehen und insbesondere die weitergehende Berichtspflicht und das Monitoring der Lage in den entsprechend als sicher eingestuften Herkunftsstaaten. Deswegen möchte ich gerne den Blick nach einer Einstufung als sicherer Herkunftsstaat annehmen und dann fragen, inwieweit wir als Gesetzgeber darüber hinausgehen – das jetzt auch an Gräfin Praschma – wie weit das BAMF auch mit den entsprechenden Erkenntnissen, die in den Verfahren, die durch die Entscheidungen, die herbeigeführt werden, wie das einfließen kann in die entsprechende Bewertung, was die Prognose angeht, weil der nächste Bericht am 23. Oktober 2017 seitens der Bundesregierung vorgelegt wird, was die Einstufung der sicheren Herkunftsstaaten angeht und entsprechend weitergehende Möglichkeiten im Vergleich zu den ersten Einstufungen von Herkunftsstaaten. Es würde mich sehr interessieren, wie weit wir da auch weitergehend, was die Leitung von guten Gründen angeht, als Gesetzgeber agieren, da es eine Veränderung der Praxis ist, die wir hier vornehmen. Und in dem Zusammenhang möchte

ich dann Sie fragen, ob diese regelmäßige Überprüfung natürlich auch Einfluss auf Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit hat, wenn es Kritikpunkte hat und das ist auch ein Punkt, der entsprechend den schon mehrfach zitierten Bundesrat geleitet hat, der in seiner Stellungnahme unter Nummer 11 genau auf diese Berichtspflicht auch eingegangen ist und das verstärkte Monitoring, so dass ich da bitte, das auch nochmal zu erläutern. Und wenn Sie dann in diesem Zusammenhang noch einen Punkt ergänzen könnten, angesichts der fortgeschrittenen Zeit auch die Konzentration darauf, dass wir über diejenigen gesprochen haben, die anerkannt werden, dass Sie aber auch nochmal erläutern, wenn nicht anerkannt wird, was denn da die vorgetragenen Gründe sind, warum das versagt wird, dass wir auch einmal eine Einordnung dieser Fallgruppen haben, was die Menschen aus den sicheren Herkunftsstaaten angeht, was dort an Gründen vorgebracht wird. Und zu guter Letzt, abschließend dann von meiner Seite, das ist eine Stellungnahme. Wir haben noch Beratungen im Innenausschuss, wir haben weitergehende Beratungen, das ist eben jetzt ein wichtiger Punkt, wo wir auch das Urteil der Sachverständigen einholen wollen – vielen Dank auch für die Beiträge – aber eben einer der Punkte in der Beratung, genauso wie wir auch weitere Gedanken aufnehmen bis hin zur Stellungnahme des Bundesrates, der hier auch schon mehrfach einbezogen worden ist und was eine Gegenäußerung der Bundesregierung angeht, aber es gibt auch die zwei benannten Kammern. Wir machen genau das, und deswegen bitte ich Sie, diese aufgeworfenen Fragen, auch an der Stelle unter diesem Aspekt zu beantworten. Danke.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Kollege Hartmann. Frau Kollegin Amtsberg, bitte.

Abg. **Luise Amtsberg** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Auf die Beratung übermorgen im Innenausschuss freue ich mich. Sie haben zwei Tage Zeit, das sacken zu lassen, was Sie vor allen Dingen hier insbesondere und dankenswerter Weise von Frau Judith nochmal sehr, sehr ausführlich dargestellt bekommen haben.

Ich habe zunächst eine Frage an Frau Judith bezogen auf die saharaischen Volkszugehörigen, die dauerhaft im Gebiet der Westsahara leben. Wenn es zutrifft, dass diese die marokkanische



Staatsbürgerschaft haben und dadurch von der Bestimmung Marokkos zum sicheren Herkunftsstaat automatisch betroffen sind, ob wir das einordnen können an einer bestimmten Stelle, was das konkret bedeutet. Denn der Umgang Marokkos mit der Volksgruppe der Saharais ist sehr, sehr eindeutig, in meinen Augen auch systematisch, aber auch wenn es das nicht wäre, ob das nicht im Widerspruch steht zu der Einstufung Marokkos zu einem sicheren Herkunftsstaat, wohlwissend natürlich, dass die menschenrechtlichen Quellen sehr, sehr eng sind und sehr ungenügend, was unter anderem auch ein Hinweis darauf sein könnte, dass Marokko eben genau kein sicherer Herkunftsstaat ist, weil das nicht zugelassen wird, dass man ein klareres Bild über die Menschen dort vor Ort bekommt. Und dann habe ich tatsächlich noch eine Frage an Herrn Professor Thym, einfach weil ich es begreifen möchte. Sie haben jetzt von verschiedenen Schwellen in Ihrer emotionalen Haltung zu dem Thema sichere Herkunftsstaaten gesprochen, das heißt Sie sehen auch durchaus einen Unterschied zwischen dem Westbalkan und dessen Einstufung und den drei Maghreb-Staaten. Das würde ich ausdrücklich unterstützen. Ich finde, bei den drei Maghreb-Staaten stellt sich viel, viel klarer dar, warum man das nicht einstufen kann zu sicheren Herkunftsstaaten. Wo ist denn die Schwelle, und das ist dann vielleicht auch eine sehr persönliche Frage, die bei Ihnen wäre, wo man sagen müsste, das ist jetzt wirklich kein sicherer Herkunftsstaat mehr und da erschließt sich die Lage glasklar? Daran auch anschließend die Frage, denn die hat mich dann aufhören lassen, was denn eigentlich einfache Menschenrechtsverletzungen sind?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Amtsberg. Wir haben jetzt noch gut 16 Minuten zur Beantwortung – ich mache nur darauf aufmerksam. Herr Professor Thym, bitte.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym**, LL.M. (Universität Konstanz): Vielen Dank. Ich beginne mit Frau Warken. So, wie Sie das geschildert haben, so würde ich das vollauf unterschreiben. Der Gesetzgeber, und das sind im Wesentlichen Sie, das Parlament, der Bundestag, haben einen Beurteilungsspielraum nach der Verfassung bei der Auswahl der Beweismittel und bei der Würdigung der Beweismittel; auf dieser Grundlage ist eine Gesamtschau zu tätigen. Das ist dann für die

Opposition, für Frau Jelpke und Frau Amtsberg, natürlich in gewisser Weise unbefriedigend, weil jedes Mal, wenn sie hier im Raum darauf hinweist, dass es noch diesen und jenen Bericht gibt, speist sie den mittelbar ins parlamentarische Verfahren ein, was denn wiederum heißt, dass er Bestandteil der Gesamtschau wird, die dann die einzelnen Abgeordneten treffen, weil eben das Gesetzgebungsverfahren nicht auf die Begründung durch die Bundesregierung zu reduzieren ist. Es ist eine gewisse Dialektik in dem Prozess, was aber im parlamentarischen System mit Regierung und Opposition immanent ist, das kann man nicht ändern. Von daher würde ich das voll und ganz so unterschreiben, wie Sie das formuliert haben.

Zu der Frage von Frau Amtsberg, das ist keine persönliche Frage, es ist eine rechtliche Frage, die Sie gestellt haben und dafür bin ich als Jurist auch berufen. Was ich versucht habe in meiner einführenden Stellungnahme deutlich zu machen, ist, dass es mir schwer fällt, diese Schwelle abstrakt zu identifizieren und das liegt letztlich daran, dass wir nicht genau wissen, wie speziell auch der EuGH das Verhältnis von Sicherheitsvermutung, die der Einstufung als sicherer Drittstaat zugrunde liegt, und weiterhin fortbestehender Einzelfallprüfung, die nach Richtlinie und nach Grundgesetz stattfinden muss, austarieren würde. Man kann das jetzt so deuten, dass wirklich nahezu hundertprozentige Sicherheit erforderlich ist, dann setzt man die Schwelle herunter. Man kann es aber auch in einer systematischen Gesamtschau der Richtlinie so sehen: wir haben eine generelle Sicherheitsvermutung aufgrund einer Gesamtbetrachtung, aber weil diese generelle Sicherheitsvermutung eben von vornherein nicht jeden Einzelfall erfassen kann, deswegen haben wir diese Ausnahme im Einzelfall. Und wie man das austariert hängt letztlich daran, wie hoch und wie nieder diese Schwelle verortet ist. Und es ist aus meiner Sicht, speziell was das Europarecht angeht, eine Rechtsfrage, wo ich sagen würde, das lässt sich einzig und allein aufgrund von Richtlinienertextsystematik nicht eindeutig beantworten. Das ist in einem demokratischen Rechtsstaat nach Hans Kelsen eine Kompetenz, die den Gerichten überantwortet ist, auch in solchen Situationen, in denen die Rechtsauslegung nicht eindeutig ist, eine autoritative Festlegung zu treffen, wie die Auslegung stattfindet. Und das wird der EuGH in anstehenden Verfahren tätigen



müssen. Meine Vermutung wäre, dass der EuGH auch mit Blick auf das, was etwa von der Kommission in Brüssel derzeit zu hören ist in Sachen sichere Herkunftsstaaten und sichere Drittstaaten, was strukturell vergleichbar ist, sich eher einer Auffassung anschließt, die sagt, wir haben eine grundsätzliche Sicherheitsvermutung und die ganzen Einzelfälle werden dann von der Ausnahme umfasst. Das wäre meine Intuition, so wie ich den EuGH im europäischen Institutionsgefüge, im Kontext auch der aktuellen Situation einschätze. Und das, was Sie zuletzt angesprochen haben, wo ist der Unterschied zwischen einer einfachen Menschenrechtsverletzung und der schwerwiegenden Verletzung grundlegender Menschenrechte, und das war jetzt ein Zitat aus Art. 9 der Asylqualifikationsrichtlinie, das ist tatsächlich eine der ganz spannenden Fragen für die mittelfristige Zukunft des europäischen Asylrechts. Denn wir wissen eigentlich nur, dass diese Schwelle existiert. Das wissen wir aus dem Wortlaut der Richtlinie, das wissen wir aus EuGH-Rechtsprechung und der Praxis des Flüchtlingsrechts. Wir wissen aber nicht genau, wo sie zu verorten ist. Und auch die EuGH-Urteile, die wir haben, etwa zur religiösen Verfolgung, etwa zur Homosexualität, die helfen nur begrenzt weiter, diese Schwelle konkret anzuwenden. Wir wissen, irgendwo gibt es da eine Abstufung, aber wo diese Abstufung im Einzelfall zu justieren ist, das ist für die mittelfristige Entwicklung des europäischen Asylrechts eine ganz entscheidende Frage, die aber wahrscheinlich unabhängig davon ist – grundsätzlich jedenfalls – was heute unser Thema ist. Das sind dann Themen für Doktorarbeiten. Danke.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Professor Thym. Gräfin Praschma, bitte.

SVe **Ursula Gräfin Praschma** (BAMF): Danke, Herr Vorsitzender. Ich bin gefragt worden, wie es in den besonderen Aufnahmeeinrichtungen aussieht. Ich muss Ihnen sagen, dass wir bisher offiziell noch keine besondere Aufnahmeeinrichtung haben, auch nicht in Manching. Dieses Gesetz ist noch sehr neu. Das ist im Asylpaket II der § 5 Abs. 5 AsylG, wo das erstmals definiert worden ist, dass es hier eine Vereinbarung zwischen dem Leiter des Bundesamtes und dem entsprechenden Land gibt. Eine solche Vereinbarung, Vereinbarung gibt es bisher nicht. Wir haben gehört, dass Bayern sich

jetzt entschlossen hat, Bamberg zur besonderen Aufnahmeeinrichtung zu deklarieren, das heißt, da laufen jetzt die Bestrebungen an. Das gibt uns dann auch die Möglichkeit, einen entsprechenden Verfahrensablauf einzurichten. Bisher ist es so, dass in allen Aufnahmeeinrichtungen – jeglichen Typus – auch in unseren Ankunftscentren, von denen es jetzt 14 gibt, vorgesehen ist, dass eine Verfahrensberatung stattfindet. Zum Beispiel in Heidelberg, wo wir das Musterverfahren erprobt haben, gibt es eine Stelle, die von Caritas und vom Roten Kreuz betrieben wird. Da sind 40 Personen tätig, die eine Verfahrensberatung durchführen. Ich halte es für einen guten und richtigen Standard, dass das genauso in allen besonderen Aufnahmeeinrichtungen eingeführt wird. Das heißt, dass es nicht so ist, dass sich der Betreffende völlig „im Wald“ oder „auf der grünen Wiese“ befindet und überhaupt keine Möglichkeit hat, jemanden zu finden, der ihm Auskunft erteilt, wie ein Verfahren abläuft, worauf es in einem Verfahren ankommt und was er darlegen muss. Ich gehe davon aus, dass auch dort eine Verfahrensberatung eingeführt werden wird. Wir finden auch, dass es sehr schwierig ist, über die Zugehörigkeit zu einer sexuellen Minderheit zu reden. Von daher ist das natürlich ein wichtiger Punkt, den wir bei der Diskussion über Verfahrensberatung im Auge behalten müssen. Das darf man nicht gering reden, vor allen Dingen, weil die Betroffenen das auch oft in ihrem Land als ausgrenzend erlebt haben. Das heißt, diese Möglichkeit müssen wir eröffnen, dafür müssen wir offen sein und das wollen wir auch. Das müssen wir berücksichtigen und das soll dort auch Eingang finden, denn sonst würden wir hier an der Stelle kein faires Verfahren durchführen und das ist für uns ein wichtiger Maßstab.

Ich bin dann auch noch gefragt worden, wie das mit dem Monitoring ist. Das neue Monitoringverfahren, was hier eingeführt werden soll, § 29a AsylG, das halten wir für eine gute Sache. Das war vorher nicht so festgelegt worden, aber ich halte es für ganz wichtig. Wir haben sehr alte Einstufungen, z. B. Ghana und Senegal. Das haben wir zwar immer im Blick gehabt und darauf geschaut, aber es ist nie formal überprüft worden. Ich halte das für absolut notwendig, dass man sich von Zeit zu Zeit vergewissert, ob diese Einstufung noch stimmt. Wir haben auch einen erleichterten Mechanismus, wenn sich Veränderungen in dem



Herkunftsstaat ergeben, dass dann per Verordnung geregelt werden kann, dass wieder Abstand genommen wird von dieser Einstufung, wobei in Deutschland das ein wirklich sehr formelles Verfahren ist. Soweit ich weiß, ist in anderen Ländern die Anforderung an die Einstufung eines Herkunftsstaates als sicher bei Weitem nicht so hoch. Aber wir begrüßen das, dass man sich das sehr genau anschaut und dass auch eine solche Einstufung hier maßgeblich ist für das Handeln der Bundesregierung. Wir begrüßen das und wir möchten auch gerne unseren Eindruck von der Situation in dem Land beisteuern, denn bei uns kommen die Menschen an und tragen vor, was die Gründe sind. Das ist eine wichtige Quelle, die auch die Einschätzung ermöglicht.

Sie haben mich auch gefragt, was denn vorgetragen wird von den Personen, die wir nicht anerkennen. Dazu kann ich sagen, dass unser Eindruck ist, dass viele Menschen in ihrem Heimatland keine wirkliche Perspektive für sich sehen und uns wird jeweils auch deutlich gemacht, dass die hohe Jugendarbeitslosigkeit – ich glaube in Marokko sind es um die 35 Prozent Jugendarbeitslosigkeit offiziell und in Algerien sind es 30 Prozent Jugendarbeitslosigkeit – schon auch einen gewissen Migrationsdruck auslöst. Wie auch bekannt ist, haben immer wieder Personen aus Nordafrika sich als Syrer ausgegeben – zumindest zu Beginn des Verfahrens – das heißt hier war einfach aufgrund der allgemeinen Situation eine gute Gelegenheit, diesen Migrationsweg einzuschlagen. Wir haben jedenfalls sehr wenig Substantielles bekommen, und wenn wir nachgefragt haben, kam auch nichts, was verfolgungsrelevant war, um damit Asyl in Deutschland zu beantragen. Danke.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Gräfin Praschma. Herr Dr. Marx, bitte.

SV **Dr. Reinhard Marx** (Rechtsanwalt): Ich bin nach Alternativen gefragt worden zu dem Konzept sicherer Herkunftsländer. Das ist § 30 AsylG, die Behandlung eines Asylantrages als offensichtlich unbegründet. Es gibt eine Reihe von Fallgruppen im Abs. 3 von § 30 Nr. 1, „[...]wenn das Vorbringen in wesentlichen Punkten nicht substantiiert oder in sich widersprüchlich ist [...].“ Und man muss sehen: die Balkanstaaten, bevor sie zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt wurden, wurden die meisten Anträge als ordentlich unbegründet abgelehnt – es geht. Das Konzept der sicheren

Herkunftsstaaten hat eine Signalwirkung in die Länder hinein. Das ist aber nicht der Sinn des Art. 16a Abs. 3 GG. Das sehen Sie auch daran, dass bis auf Bulgarien kein anderer Mitgliedstaat die drei Staaten als sicher behandelt. Und es gibt auch durchaus gute Gründe, dass man diese Staaten angesichts ihrer Praxis nicht als sicher einstufen kann. Es ist nicht richtig, Herr Professor Thym, Asylpraxis gibt es seit 1953, auch in den anderen Mitgliedstaaten, man weiß genau, was eine schwerwiegende Verfolgung ist. Das ist auch festgehalten im Art. 9 der Qualifikationsrichtlinie. a) Schwerwiegende Verletzungen grundlegender Menschenrechte, b) Verletzungen von Menschenrechten, die in ihrer wiederholten Verletzung ähnlich wirken, wie eine schwerwiegende Menschenrechtsverletzung. Wir reden hier über Freiheitsstrafen gegenüber Journalisten, Bloggern und Kritikern von Regierungen, wir reden über Freiheitsstrafen gegenüber Homosexuellen. Das ist schwerwiegend. Da braucht man kein neues Konzept zu entwickeln. Da hat die Praxis in den letzten 70 Jahren genügend Erfahrungen gesammelt.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Marx. Frau Judith, bitte.

Sve **Wiebke Judith** (Amnesty International): Ich schließe mich den Ausführungen von Herrn Dr. Marx bezüglich der Frage der beschleunigten Verfahren an. Ich denke, eine Einstufung als sicherer Herkunftsstaat ist nicht erforderlich, um eine Priorisierung durchzuführen oder auch die Anträge, wenn sie nicht begründet sind, entsprechend abzulehnen. Dass andere EU-Staaten fast alle diese Staaten nicht als sichere Herkunftsstaaten aufgeführt haben, zeigt zumindest, wie schwierig dies ist und wie schwierig das auch zu begründen ist. Das kann man auf jeden Fall als ein solches Kriterium verstehen.

Bezüglich der saharaischen Aktivisten: Wie Frau Amtsberg angeführt hat, geht die Bundesregierung davon aus, dass diese als marokkanische Staatsbürger gelten und damit dann auch von der Einstufung als sicherer Herkunftsstaat betroffen wären. Insbesondere muss man dann berücksichtigen, dass saharaisch politische Aktivisten im Visier der marokkanischen Behörden sind. Sie berichten von Menschenrechtsverletzungen. 2015 wurden Zusammenkünfte saharaischer Aktivisten



gewaltsam aufgelöst, manchmal auch unter Anwendung besonders unverhältnismäßiger Gewalt. Protestierende von diesen Demonstrationen wurden strafrechtlich verfolgt. Mehrere saharauische Gefangene traten 2015 in den Hungerstreik, um gegen Folter und Misshandlung zu protestieren. Aktuell gibt es noch ein UN-Sicherheitsrat-Mandat für die UN-Mission für das Referendum in der Westsahara. Das läuft jetzt Ende dieses Monats aus und bislang enthält das Mandat immer noch keine Bestimmung zur Beobachtung der Menschenrechtsslage. Angesichts dessen, dass insgesamt der Zugang zu Marokko in den letzten Monaten stark eingeschränkt wurde, und sowieso für die Westsahara, ist es deswegen auch sehr schwer zu beurteilen, wie die tatsächliche Menschenrechtsslage ist, aber man kann davon ausgehen, dass sie nicht gut ist.

Abschließend erlaube ich mir, einen Kommentar zu der Frage von Herrn Hartmann an Gräfin Praschma bezüglich des Monitoring, weil dies natürlich impliziert, ob dies auch positive Auswirkungen auf die Menschenrechtsslage in den Ländern hat. Ich denke, wenn es eine Auswirkung dieses innenpolitischen Gesetzgebungsverfahrens gibt, dann die, dass dieses Gesetzgebungsverfahren so wahrgenommen wird, dass die Menschenrechtsverletzungen, die dort stattfinden, eben nicht als gravierend wahrgenommen werden. Ich glaube nicht, dass man sich von der Einstufung einen positiven Effekt erhoffen kann. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Judith. Damit wären wir mit den Fragen und Antworten durch. Ich darf mich ganz herzlich nochmals bei den Damen und Herren Sachverständigen bedanken, dass Sie uns heute Nachmittag zur Verfügung gestanden haben. Danke an die Kolleginnen und Kollegen; und ich schließe die Sitzung des Innenausschusses.

Ende: 16:00 Uhr



Abteilungspräsidentin Gräfin Praschma

Leiterin der Abteilung

Internationale Aufgaben, Grundlagen Asylverfahren und Migration

Nürnberg, 21.04.2016

Öffentliche Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 25.04.2016 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten“ (BT-Drucksache 18/8039 vom 06.04.2016)

Stellungnahme des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (Bundesamt):

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge begrüßt den Gesetzentwurf der Bundesregierung, da er in der Praxis zu einer Verminderung der Zahl unberechtigter Asylantragstellungen von Staatsangehörigen aus Marokko, Algerien und Tunesien führen wird und zudem die Bearbeitung der eingereichten Anträge erleichtert und beschleunigt.

1. Signalwirkung des Gesetzes

Allein die Diskussion um die Einführung des Gesetzes im Januar 2016 hat ab dem Februar zu einer spürbaren Reduzierung bei den Neuzugängen geführt. Das ergibt sich aus den Registrierungszahlen nach dem Verteilungssystem EASY, das keine Personaldaten enthält.

	2015	Januar 2016	Februar 2016	März 2016	Gesamt 2016
Algerien	13.833	1.563	263	212	2.038
Marokko	10.258	1.623	274	225	2.122
Tunesien	1.945	170	62	43	275
Gesamt	26.036	3.356	599	480	4.435

Die gesetzliche Einstufung von Marokko, Algerien und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten würde wegen der damit verbundenen Rechtsfolgen für unberechtigte Antragsteller nach Einschätzung des Bundesamtes nachhaltig eine abschreckende Wirkung entfalten:

- Bei der Einstufung als sichere Herkunftsstaaten wäre es möglich, Personen aus dem Maghreb in besonderen Aufnahmeeinrichtungen gemäß § 5 Abs. 5

Asylgesetz unterzubringen und gemäß § 30 a Asylgesetz ein beschleunigtes Verfahren innerhalb einer Woche durchzuführen.

- Die Wohnpflicht in solchen besonderen Aufnahmeeinrichtungen ist auf den Bezirk begrenzt und würde bei einer Ablehnung als offensichtlich unbegründet auch bis zur Beendigung des Aufenthaltes fort dauern, § 30a Abs. 3 Asylgesetz. Dasselbe gilt gemäß § 47 Abs. 1a Asylgesetz aber auch für Staatsangehörige aus sicheren Herkunftsstaaten, die in normalen Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen haben für sechs Monate und bis zur Aufenthaltsbeendigung auch darüber hinaus.
- Damit sind bei vollziehbarer Ausreisepflicht gem. § 1 Abs. 1 Nr. 5 Asylbewerberleistungsgesetz auch Einschränkungen beim Leistungsbezug sowie die Beschränkung auf Sachleistungen verbunden, § 1a Abs. 2 und 3 Asylbewerberleistungsgesetz. Dies betrifft vor allem diejenigen, bei denen eine Abschiebung aus von „ihnen selbst zu vertretenden Gründen“ nicht durchgeführt werden konnte, bspw. weil ihnen vorgeworfen wird, keine Identitätsdokumente vorgelegt zu haben. Das kommt bei Antragstellern aus den Maghrebstaaten häufig vor.
- Die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat verhindert gemäß § 61 Abs. 2 S. 4 Asylgesetz auch den Zugang zum Arbeitsmarkt.
 - Einem Ausländer aus einem sicheren Herkunftsstaat gemäß § 29a, der nach dem 31. August 2015 einen Asylantrag gestellt hat, darf während des Asylverfahrens die Ausübung einer Beschäftigung nicht erlaubt werden.
 - Falls ihr Antrag auf Asyl nach dem 31.08.2015 abgelehnt wurde, erhalten sie ein unbefristetes Arbeitsverbot (§ 60a Abs. 6 Nr. 3 Aufenthaltsgesetz). Danach darf einem geduldeten Ausländer aus einem sicheren Herkunftsstaat die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden.
- Gemäß § 44 Abs. 4 letzter Satz Aufenthaltsgesetz ist die Teilnahme am Integrationskurs im Rahmen verfügbarer Plätze nicht vorgesehen. Denn bei einem Asylbewerber, der aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a des Asylgesetzes stammt, wird vermutet, dass ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten ist.
- Hinzu kommt, dass das Bundesamt gemäß § 11 Abs. 7 Aufenthaltsgesetz gegen einen Ausländer aus einem sicheren Herkunftsstaat, dessen Asylantrag nach § 29a Absatz 1 des Asylgesetzes als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, ein befristetes Einreise- und Aufenthaltsverbot anordnen kann, das mit Bestandskraft der Entscheidung über den Asylantrag wirksam wird. Bei der ersten Anordnung des Einreise- und Aufenthaltsverbots nach Satz 1

soll die Frist ein Jahr nicht überschreiten. Im Übrigen soll die Frist drei Jahre nicht überschreiten.

2. Anzeichen für fehlenden Schutzbedarf

In den Antragszahlen der Geschäftsstatistik des Bundesamtes spiegeln sich die EASY- Zugänge aus dem Jahr 2015 nicht wider. Die Länder haben große Schwierigkeiten, Asylsuchende aus Marokko, Algerien und Tunesien überhaupt zur Antragstellung zu bewegen und dem Bundesamt zuzuführen. Es hat deshalb in Nordrhein-Westfalen in der 15. Kalenderwoche eine Maßnahme mit Polizeiunterstützung gegeben. Diese mangelnde Mitwirkungsbereitschaft von Staatsangehörigen aus den Maghreb-Staaten lässt aus Sicht des Bundesamtes Zweifel aufkommen, ob das Begehren nach Internationalem Schutz in zahlreichen Fällen im Vordergrund der Einreise nach Deutschland steht. Außerdem besteht die Vermutung, dass sich Asylsuchende aus Marokko, Algerien und Tunesien mehrfach über EASY verteilen lassen, da es eine große Differenz zwischen den EASY-Verteilungszahlen von **30.471** in den letzten 15 Monaten und den Antragszahlen beim Bundesamt in Höhe von **6.726** im selben Zeitraum gibt. Ein solches Verhalten lässt auf fehlenden Schutzbedarf schließen.

	2015	Januar 2016	Februar 2016	März 2016	Gesamt 2016*
Algerien	2.240	179	556	205	932
Marokko	1.747	225	216	188	655
Tunesien	923	43	84	101	229
Gesamt*	4.910	447	856	494	1.816

*Wegen nachträglicher Erfassungen ist keine Addition möglich.

3. Marokko, Algerien und Tunesien sind sicheren Herkunftsstaaten

Die Entscheidungspraxis des Bundesamtes bestätigt die Richtigkeit der Einstufung von Marokko, Algerien und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten. Die Maghreb Länder befinden sich seit Februar 2016 in der prioritären Bearbeitung. So liegen die Entscheidungszahlen schon nach dem ersten Quartal 37 Prozent höher als im Jahr 2015. Dabei zeigt sich eine abnehmende Gesamtschutzquote: diese betrug 2015 noch 2,1 Prozent, sie ist aber im ersten Quartal auf 0,7 Prozent gefallen.

	Entscheidungen 2015	Ge- schütz- te Per- sonen	Ge- samt- schutz- quote	Entscheidungen 2016	Ge- schütz- te Per- sonen	Ge- samt- schutz- quote	offen- sicht- lich unbe- gründet	Anteil
Algerien	1.119	18	1,6 %	1.771	6	0,3 %	1.206	68,1 %
Marokko	962	36	3,7 %	1.288	16	1,2 %	1.039	80,7 %
Tunesien	524	1	0,2 %	507	3	0,6 %	317	60,5 %
Gesamt*	2.605	55	2,1 %	3.566	25	0,7 %	2.282	64 %

Auch bei Einstufung als sicheren Herkunftsstaaten haben Antragsteller aus Marokko, Algerien und Tunesien die Möglichkeit, die Vermutung zu widerlegen. Da Bundesamt ist in der Frage der Homosexualität und der Strafbarkeit homosexueller Handlungen in allen drei Herkunftsländern sensibilisiert, auch was mögliche Übergriffe Dritter auf Homosexuelle betrifft, und hat den Entscheidern entsprechende Vorgaben gemacht. Das gilt auch für die Situation religiöser Minderheiten und Konvertiten, Schwierigkeiten von Journalisten, von Frauen und Mädchen sowie Haftbedingungen. Auch die Westsahara-Problematik betreffend Marokko ist bekannt.

4. Erleichterung bei der Bearbeitung für das Bundesamt durch die Einstufung von Marokko, Algerien und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten

Durch die Einstufung von Marokko, Algerien und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten würde die Arbeit für das Bundesamt erleichtert und beschleunigt.

- Nach die Neuregelung in § 33 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Nr. 1 Asylgesetz ist es bei Nichterscheinen zur Anhörung möglich, das Verfahren nach § 33 Abs. 5 Asylgesetz einzustellen. Dies kommt bei Antragstellern aus diesen Ländern häufig vor. Taucht der Antragsteller innerhalb von neun Monaten wieder auf, müsste das Verfahren jedoch fortgesetzt werden. Stammt der Antragsteller aber aus einem sicheren Herkunftsstaat, kann der Antrag sogleich als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden, wenn keine ausreichende Entschuldigung für die Nichtteilnahme an der Anhörung erfolgt. Zur Begründung: Bei sicheren Herkunftsstaaten trägt der Antragsteller die Darlegungslast für die Widerlegung der gesetzlichen Vermutung der Verfolgungsfreiheit in seinem Einzelfall. Bei unentschuldigtem Nichterscheinen zur Anhörung hat der Antragsteller gegen ihn stehende Vermutung nicht widerlegt.

- Die Bearbeitung der Asylverfahren von Antragstellern aus den Maghreb-Staaten wird dadurch zusätzlich beschleunigt, dass das Bundesamt die offensichtliche Unbegründetheit nicht mehr im Einzelfall darlegen muss, sondern auf die Einstufung durch den Gesetzgeber verweisen kann. Derzeit sind rund zwei Drittel der Verfahren offensichtlich unbegründet. Mit Stand 31.03.2016 sind knapp 5.000 (4.966) Verfahren aus allen drei Herkunftsländern beim Bundesamt anhängig. Angesichts der hohen EASY-Zahlen aus dem Jahr 2015 kann trotz der unterstellten Mehrfachregistrierungen erwartet werden, dass noch einige tausend Verfahren bevorstehen und die vorgesehenen gesetzlichen Änderungen Anwendungsraum hätten.

5. Die Rückkehr in die Maghreb-Staaten ist möglich

Gegen die Einstufung von Marokko, Algerien und Tunesien als sichere Herkunftstaaten ist eingewendet worden, sie sei nicht vertretbar, weil eine Rückkehr nicht stattfinde. Das Argument ist so nach den Erfahrungen der Praxis im ersten Quartal nicht zutreffend.

- Bei der freiwilligen Rückkehr ist von der Tendenz schon eine leichte Zunahme zu verzeichnen, insbesondere bei Marokko, wohin schon jetzt mehr Personen zurückgekehrt sind als im Jahr 2015.

	2015	Januar	Februar	März	Gesamt
Algerien	37	3	5	8	16
Marokko	19	4	8	10	22
Tunesien	15	2	2	2	6
Gesamt	71	9	15	20	44

- Auch die Zahl der Abschiebungen in die Herkunftstaaten Marokko, Algerien und Tunesien weist im Vergleich zum Jahr 2015 bereits leicht steigende Tendenz auf. Die Abschiebungen bewegen sich in folgendem Rahmen:

	2015	Januar 2016	Februar 2016	März 2016	Gesamt
Algerien	182	21	28	18	67
Marokko	176	12	18	30	60
Tunesien	79	5	12	9	26
Gesamt	437	38	58	57	153

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.¹ 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.²

¹
207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

²
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.³ Auch nach der gesetzlichen Begründung muss Freiheit von politischer Verfolgung grundsätzlich *landesweit* bestehen.⁴ 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

³
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

⁴

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

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

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*⁶ 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,⁷ gerät das Herkunftsstaatenkonzept dagegen bereits dann ins Wanken, wenn der in Rede stehende Staat überhaupt zu Verfolgungsmaßnahmen gegen Einzelne greift.⁸ 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

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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.⁹ 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.“¹⁰ 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

⁹
207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

BVerfGE 94, 115 (151) = EZAR

¹⁰
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.¹¹

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

¹¹
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.¹²

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 Justiz¹³ 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.¹⁴

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

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

¹³ EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

¹⁴ 207 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.“¹⁵ 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.¹⁶ 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.“¹⁷

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

¹⁵
207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

BVerfGE 94, 115 (143) = EZAR

¹⁶
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, Kartunisten und Menschenrechtsverteidigern, die verfolgt und mit Freiheitsstrafen belegt werden.¹⁸

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.¹⁹ 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

¹⁷
207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

BVerfGE 94, 115 (143) = EZAR

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

Amnesty international, Puplic

¹⁹
September 2014.

Reporters Sans Frontieres, 2.

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

Die Justiz ist nicht politisch unabhängig.²³ 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.²⁴ 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.²⁵

II. Königreich Marokko

In Marokko ist die Pressefreiheit stark eingeschränkt und werden gegen Journalisten, die Fortbildung zu Bürgerjournalismus anbieten, strafgerichtliche Verfahren durchgeführt.²⁶ 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

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

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

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

²³ Human Rights Watch, Report 2015

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

²⁵ U.S.-State Department , Report 2014

²⁶ 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.²⁷ 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.²⁸ Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen gegen Folter weist auf ein „*systematisches Muster von Foltervorwürfen und Misshandlungen*“ gegenüber Gefangenen und Inhaftierten hin.²⁹ 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.³⁰ Untersuchungen von Foltervorwürfen werden von Amts wegen nicht angestrengt. De facto gilt die Unschuldsvermutung im Gerichtsverfahren nicht.³¹

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

²⁷
12. Mai 2012.

Human Rights Watch, Bericht vom

²⁸

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

²⁹
par. 23.

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

³⁰
Dezember 2015

Amnesty international, 14.

³¹
par. 32 f, 36.

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

männliche Personen aus diesem Grund zu Freiheitsstrafen von drei Jahren verurteilt wurden.³² 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.³³ Frauen, die nach einer Vergewaltigung aus der Gesellschaft ausgeschlossen wurden, wurden ebenfalls als Flüchtling anerkannt.³⁴

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.³⁵ 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

³² 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

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

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

³⁵ 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.³⁶

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.³⁷ 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.³⁸ 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.³⁹

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.⁴⁰ Eine Nichtregierungsorganisation, welche die Rechte von homosexuellen Personen verteidigt, wurde aufgelöst.⁴¹

D. Wertung

³⁶

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

³⁷

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

³⁸

jailed for threatening police, of 13 June 2013

BBC: Tunisian rapper WeldEl 15

³⁹

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

⁴⁰

release of 14 December 2015.

Amnesty international, Press

⁴¹

<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.⁴² 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.⁴³ 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.⁴⁴

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.⁴⁵ 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 Herkunftsländer⁴⁶ 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

⁴⁵

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

⁴⁶

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,⁴⁷ 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

⁴⁷

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.

**STELLUNGNAHME AN DEN INNENAUSSCHUSS FÜR DIE
SACHVERSTÄNDIGENANHÖRUNG AM 25.04.2016
ÜBER DEN ENTWURF EINES GESETZ ZUR EINSTUFUNG DER
DEMOKRATISCHEN VOLKSREPUBLIK ALGERIEN, DES
KÖNIGREICHS MAROKKO UND DER TUNESISCHEN REPUBLIK
ALS SICHERE HERKUNFTSTAATEN
(DRUCKSACHE 18/8039)**

22.04.2016

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



1. EINLEITUNG

Amnesty International bedankt sich für die Möglichkeit einer Stellungnahme bei der Sachverständigenanhörung im Innenausschuss des Bundestages über den Entwurf eines Gesetz zur Einstufung der demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten (kurz: Gesetzentwurf).

Im Folgenden wird zunächst das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten aus menschenrechtlicher Perspektive beurteilt (1.), dann auf die menschenrechtliche Situation in den genannten Herkunftsstaaten (2.) eingegangen und abschließend die Ergebnisse zusammen getragen (3.).

2. DAS KONZEPT DER SICHEREN HERKUNFTSSTAATEN

Im Gesetzesentwurf werden die Staaten Algerien, Marokko und Tunesien der Anlage II des § 29a des Asylgesetzes hinzugefügt und damit zu „sicheren Herkunftsstaaten“ im Sinne von Artikel 16a Absatz 3 GG erklärt (Art. 1 Gesetzentwurf).

Amnesty International lehnt das Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten“ grundsätzlich ab. Jeder einzelne Asylantrag muss in einem fairen und effektiven Verfahren geprüft werden. Dieser völkerrechtlichen Anforderung steht das Konzept „sicherer Herkunftsländer“ entgegen, das eine sorgfältige und unvoreingenommene Einzelfallprüfung gerade nicht beabsichtigt. Durch die Vermutung der Sicherheit wird die Beschleunigung im Asylverfahren durch die regelmäßige Ablehnung eines Antrags als „offensichtlich unbegründet“ beabsichtigt. Die sich daran anschließende Rechtsfolge des verkürzten Rechtswegs kann zu einer unterschiedlichen Behandlung von Flüchtlingen aufgrund des Herkunftslandes führen, die nach Artikel 3 der Genfer Flüchtlingskonvention explizit verboten ist. Die Genfer Flüchtlingskonvention kennt das Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten“ nicht. Das Konzept des „sicheren Herkunftsstaates“ erhöht die Gefahr, dass der Schutzbedarf einer Person nicht erkannt wird und sie in die Verfolgung abgeschoben wird.

Die Ablehnung des Konzeptes der „sicheren Herkunftsstaaten“ durch Amnesty International besteht unabhängig von der Situation in den Herkunftsländern.

3. MENSCHENRECHTLICHE SITUATION IN DEN GENANNTEN HERKUNFTSSTAATEN

Der Gesetzentwurf zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten muss den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes¹ und der Asylverfahrensrichtlinie² gerecht werden. Diese sehen eine umfassende Prüfung der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse vor.³ Insbesondere darf es landesweit keine politische Verfolgung einer Personen- und Bevölkerungsgruppe geben.⁴

Bei der Betrachtung der Situation in den Herkunftsstaaten muss der Gesetzgeber ein bestimmtes Maß an Sorgfalt beachten, da die Auswirkungen der Bestimmung eines Landes als sicheres Herkunftsland gravierende Folgen für die Antragstellenden aus den Ländern haben.⁵

Wie im Folgenden aufgezeigt wird, wird der Gesetzentwurf dieser Sorgfaltspflicht nicht gerecht. Die menschenrechtliche Situation in den Ländern lässt eine Bestimmung als sichere Herkunftsstaaten nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichtes und des EU-Rechts nicht zu.

3.1. MENSCHENRECHTLICHE SITUATION IN ALGERIEN

Der Gesetzentwurf führt an, es gäbe keine staatlichen Repressionen, die allein wegen „Rasse“, Religion, Nationalität oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe in Algerien erfolgen und dass bestehende Defizite nicht gegen eine Einstufung als sicherer Herkunftsstaat sprechen (Gesetzentwurf, S. 6, 9). Diese Ansicht kann nicht geteilt werden, bestehende politische Repressionen werden im Gesetzentwurf nicht als solche benannt.

ALLGEMEINE MENSCHENRECHTSSITUATION

Das Recht auf Versammlungsfreiheit wird in Algerien nicht umfassend gewährt. Im Januar 2015 kam es in Laghouat, einer Stadt im Süden des Landes, zu Protesten gegen die Arbeitslosigkeit. Die Regierung reagierte mit Festnahmen von friedlichen Aktivist_innen und Protestierenden, etliche der Festgenommenen wurden strafrechtlich verfolgt. Demonstrationen in der Hauptstadt Algier werden regelmäßig untersagt. Im Juni 2015 wurde eine friedliche Protestkundgebung der Organisation *SOS Disparus* gewaltsam durch die Polizei aufgelöst. Mehrere friedliche Demonstrierende wurden 2015 zu Haftstrafen verurteilt.⁶

Algerische Behörden gehen wegen „Beleidigung“, „Diffamierung“ und ähnlichen Vorwürfen strafrechtlich gegen Journalist_innen, Karikaturist_innen, Aktivist_innen und andere Personen vor und schränken damit das Recht auf freie Meinungsäußerung ein. 2015 kam es zu mehreren Verurteilungen zu Haft- und Geldstrafen.

¹ BVerfGE 94, 115 – sichere Herkunftsstaaten, Urteil vom 14. Mai 1996 = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

² Artikel 37 RL 2013/32/EU i.V.m. Anhang I.

³ BVerfGE 94, 115, Rn. 79 ff.; Artikel 37 RL 2013/32/EU i.V.m. Anhang I.

⁴ BVerfGE 94, 115.

⁵ BVerfGE 94, 115, Rn. 87.

⁶ Amnesty International, Report 2015/2016, Algerien, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2016/algerien?destination=node%2F2872>.



Das Recht auf Vereinigungsfreiheit wird durch das Gesetz 12-06 eingeschränkt. Dieses 2012 in Kraft getretene Gesetz enthält weitreichende und willkürliche Einschränkungen bezüglich der Registrierung von Vereinigungen. Die Mitgliedschaft in einer nicht registrierten, vorübergehend geschlossenen oder aufgelösten Organisation ist eine Straftat und wird mit einer Gefängnisstrafe von bis zu sechs Monaten sowie einem Bußgeld belegt. Im Januar 2014 lief die Frist zur Registrierung im Rahmen des Gesetzes für bereits existierende Vereinigungen ab. Trotz fristgerechten Registrierungen haben auch nach über einem Jahr viele Organisationen keine Antwort erhalten, wodurch sie keinen gefestigten rechtlichen Status haben. Dies betrifft auch die algerische Sektion von Amnesty International.

Im Jahr 2014 verübten bewaffnete Gruppierungen eine Reihe von Anschlägen auf Angehörige der algerischen Sicherheitskräfte. Regierungs- und Medienberichten zufolge töteten die Sicherheitskräfte zahlreiche Angehörige dieser Gruppen. Die näheren Umstände dieser Tötungen blieben im Dunkeln und es ist zu befürchten, dass es sich in einigen Fällen um außergerichtliche Hinrichtungen handeln könnte. Terrorverdächtige wurden 2014 häufig ohne Kontakt zur Außenwelt inhaftiert, was Folter und anderen Misshandlungen Vorschub leistet.⁷ Durch eine Verfassungsreform im Februar 2016 wurde das Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung in den Art. 34 der algerischen Verfassung aufgenommen. Die Verfassung verbietet jedoch weiterhin nicht ausdrücklich die Anwendung von Folter.⁸

Die Todesstrafe wurde 2015 dutzendfach verhängt. Seit 1993 gab es allerdings keine Hinrichtungen mehr.⁹

Frauen sind trotz einer Änderung des Strafgesetzbuches im Dezember 2015 weiterhin nur unzureichend gegen geschlechtsspezifische Gewalt geschützt. Das Strafgesetzbuch sieht vor, dass Männer, die ein Mädchen unter 18 Jahren vergewaltigt haben, straffrei ausgehen können, wenn sie ihr Opfer heiraten.

RECHTE VON LESBEN, SCHWULEN, BISEXUELLEN, TRANSGESCHLECHTLICHEN UND INTERSEXUELLEN

Die Bundesregierung führt in ihrer Antwort auf die Fragen des Bundesrates richtig an, dass Homosexualität in Algerien strafrechtlich verfolgt wird (Gesetzentwurf Anlage 4, S. 24). Laut Art. 338 des algerischen Strafgesetzbuches kann Homosexualität mit einer Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren und einer Geldstrafe von bis zu 2.000 DA geahndet werden. Ist eine der beteiligten Personen unter 18 Jahre alt, kann die ältere Person mit bis zu drei Jahren Haft und 10.000 DA Geldstrafe bestraft werden. Der Art. 333 Abs. 2 des algerischen Strafgesetzbuches bestraft die Erregung öffentlichen Ärgernisses "gegen die Natur mit Personen des gleichen Geschlechts" mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren und einer Geldstrafe von bis zu 10.000 DA. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung fehlt der Hinweis auf diese Kriminalisierung von Homosexualität. Die Bundesregierung verweist in ihrer Antwort darauf, dass Homosexualität erst dann strafrechtlich relevant sei, wenn sie offen ausgelebt wird (Gesetzentwurf Anlage 4, S. 24). Dies könnte dahingehend verstanden werden, dass von homosexuellen Menschen verlangt werden könnte, ihre sexuelle Orientierung geheim zu halten, um Verfolgung zu entgehen.

Spätestens seit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) in *X, Y und Z* in 2013, darf dies jedoch nicht mehr erwartet werden.¹⁰ Die Kriminalisierung von Homosexualität verletzt das Recht auf sexuelle

⁷ Amnesty International, Report 2014/2015, Algerien, abrufbar unter:

<http://www.amnesty.de/jahresbericht/2015/algerien?destination=node%2F2872>

⁸ Amnesty International, Algeria. Constitution Needs Stronger Human Rights Safeguards, Index: MDE 28/3366/2016, 2016, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/documents/mde28/3366/2016/en/>

⁹ Amnesty International, Report 2015/2016, Algerien.



Selbstbestimmung und muss auch von der Bundesregierung als Menschenrechtsverletzung benannt und anerkannt werden.

ZUGANG FÜR UNABHÄNGIGE INTERNATIONALE ORGANISATIONEN

Researcher_innen von Amnesty International haben seit 2005 keinen Zugang zu Algerien. Die algerische Sektion führt keine Recherchen zur Menschenrechtssituation in Algerien durch, sondern beteiligt sich hauptsächlich an internationalen Kampagnen. Der Zugang zu Recherchezwecken ist damit nicht entbehrlich.

Die algerische Regierung verweigert zudem die Besuche von UN-Institutionen und –Expert_innen zu den Themen Folter, Kampf gegen den Terrorismus, Verschwindenlassen und Vereinigungsfreiheit.¹¹

SCHLUSSFOLGERUNG

Die Rechte auf Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit und Meinungsfreiheit werden in Algerien stark eingeschränkt und die Regierung reagiert immer restriktiver auf friedliche Proteste und Dissens. Die Einschränkung der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit wird zwar im Gesetzentwurf erwähnt, jedoch ungenügend ausgeführt. Insbesondere fehlt die Schlussfolgerung, dass somit staatliche Repressionen aufgrund von politischer Überzeugung vorliegen. Die Kriminalisierung von Homosexualität sollte im Gesetzentwurf erwähnt werden und als Menschenrechtsverletzung benannt werden.

Im Falle Algeriens stellt das seit zehn Jahren bestehende Verbot der Einreise für internationale Mitarbeiter_innen von Amnesty International sowie ähnliche Restriktionen für UN-Institutionen ein starkes Indiz gegen eine Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ dar.¹² Die beschriebenen gravierenden Menschenrechtsverletzungen werden im Gesetzentwurf nicht ausreichend behandelt. Sie widersprechen einer Einstufung Algeriens als „sicherer Herkunftsstaat“ im Sinne der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes.

3.2. MENSCHENRECHTLICHE SITUATION IN MAROKKO

Der Gesetzentwurf stellt zwar menschenrechtliche Defizite in Marokko fest, hält es aber für gewährleistet, dass es keine asylrelevante Verfolgung oder Folter oder andere unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlungen gibt. Die von Amnesty International dokumentierten Fälle von Folter, die strafrechtliche und praktische Verfolgung von Homosexualität sowie die aktuellen Verschlechterungen im Zugang zu Marokko für Menschenrechtsorganisation stehen einer solchen Einstufung jedoch eindeutig entgegen.

ALLGEMEINE MENSCHENRECHTSSITUATION

In Marokko werden die Rechte auf freie Meinungsäußerung, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit von den nationalen Behörden eingeschränkt.

Die Behörden intensivieren seit letztem Jahr ihr Vorgehen gegen Journalist_innen, die ihrer Ansicht nach Personen des öffentlichen Lebens, staatliche Einrichtungen oder die Menschenrechtsbilanz der Regierung kritisieren. Einige Journalist_innen wurden 2015 aufgrund offensichtlich konstruierter Anklagen für schuldig

¹⁰ EuGH, Urteil vom 7.11.2013, Minister voor Immigratie en Asiel gegen X, Y und Z, Rs. C-199/12, C-200/12, C-201/12, Rn. 76.

¹¹ Amnesty International, Report 2015/2016, Algerien.

¹² Für den Zugang für internationale Organisationen als Indiz siehe BVerfGE 94, 115, Rn. 81.



befunden und zu mehrmonatigen Haftstrafen verurteilt.¹³ Aktuell stehen fünf Journalist_innen vor Gericht, weil sie Personen die Verwendung einer Smartphone-App für Bürgerjournalist_innen gezeigt haben. In einem weiteren Verfahren droht dem Journalisten Ali Anouzla fünf Jahre Haft aufgrund des Vorwurfes er hätte in einem Interview mit der BILD-Zeitung die Westsahara als „besetzt“ bezeichnet. Nach Angaben des Journalisten handelte es sich hierbei um einen Übersetzungsfehler.¹⁴

Auch gegen kritische Menschenrechtsverteidiger_innen, Aktivist_innen und Künstler_innen gehen die Behörden hart vor, ihnen droht strafrechtliche Verfolgung und die Einschränkung ihrer Bewegungsfreiheit. So werden Gruppen, die Kritik an der Menschenrechtspolitik der Regierung üben, von den Behörden schikaniert und daran gehindert, rechtmäßige öffentliche Veranstaltungen und internationale Treffen durchzuführen. Die Sicherheitskräfte lösten 2015, teils gewaltsam, friedliche Protestaktionen von Menschenrechtsverteidiger_innen, politischen Aktivist_innen, arbeitslosen Universitätsabsolvent_innen und Studierenden auf. Demonstrierende werden teilweise festgenommen, mit Geldstrafen belegt und inhaftiert.¹⁵

Ebenfalls ist das Recht auf Vereinigungsfreiheit in Marokko eingeschränkt. Die Behörden sorgten 2015 dafür, dass einige Menschenrechtsorganisationen nicht die notwendige amtliche Genehmigung für ihre Arbeit erhielten. Ende 2015 waren 41 der 97 lokalen Zweigstellen der marokkanischen Menschenrechtsvereinigung (AMDH), der größten marokkanischen Menschenrechtsorganisation, ohne Genehmigung und befanden sich somit in einer rechtlichen Grauzone. Die Behörden vor Ort verweigerten oft die Annahme der Registrierungsanträge oder die Ausstellung einer Bestätigung, dass diese hinterlegt worden waren.¹⁶

Sahrauische politische Aktivist_innen, die eine Selbstbestimmung der Menschen in der Westsahara befürworten, sind im Visier der Behörden und berichteten von Menschenrechtsverletzungen. Zusammenkünfte wurden 2015 gewaltsam aufgelöst, manchmal auch unter Anwendung unverhältnismäßiger Gewalt, Protestierende wurden strafrechtlich verfolgt. Mehrere sahrauische Gefangene traten 2015 in Hungerstreik, um gegen Folter und Misshandlungen zu protestieren. Im April 2015 verlängerte der UN-Sicherheitsrat das Mandat der UN-Mission für das Referendum in Westsahara (MINURSO) um ein weiteres Jahr. Das Mandat enthält weiterhin keine Bestimmungen zur Beobachtung der Menschenrechtslage.¹⁷

Wie in den Jahren zuvor, wurden 2015 Menschen zum Tode verurteilt. Seit 1993 finden jedoch keine Hinrichtungen statt.¹⁸

FOLTER UND UNMENSCHLICHE BEHANDLUNG

Der Gesetzentwurf gibt an, es gäbe in Marokko keine Berichte über systematische Folter und Misshandlungen. Angesichts der ausdrücklichen Berufung auf Amnesty International im Gesetzentwurf („Zudem beobachten auch internationale Menschenrechtsorganisationen – wie etwa Human Rights Watch und Amnesty International –

¹³ Amnesty International, Annual Report Morocco/Western Sahara 2015/2016, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/countries/middle-east-and-north-africa/morocco/report-morocco/>.

¹⁴ Amnesty International, Presseerklärung: Morocco ramps up Crackdown on Press Freedom with Trial over Citizen Journalism, 26. Januar 2016, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/01/morocco-ramps-up-crackdown-on-press-freedom-with-trial-over-citizen-journalism/>.

¹⁵ Amnesty International, Annual Report Morocco/Western Sahara 2015/2016.

¹⁶ Amnesty International, Annual Report Morocco/Western Sahara 2015/2016.

¹⁷ Amnesty International, Annual Report Morocco/Western Sahara 2015/2016.

¹⁸ Amnesty International, Annual Report Morocco/Western Sahara 2015/2016.

das Handeln der Exekutive und die Effektivität des Rechtssystems aufmerksam und kritisch“, Gesetzentwurf, S. 12) steht die Missachtung der Erkenntnisse der genannten Organisationen über Fälle von Folter im Gesetzentwurf im Widerspruch zu der erwähnten Sorgfaltspflicht.

Im Jahr 2013 und 2014 führte Amnesty International in Marokko Recherchen zum Thema Folter durch, die 2015 in einem umfangreichen Bericht veröffentlicht wurden. Für die Jahre 2010 bis 2014 wurden 173 Fälle von Folter und anderen groben Misshandlungen in 17 verschiedenen Orten des Landes dokumentiert. Es handelt sich dabei nicht um eine abschließende Dokumentation aller Fälle von Folter oder unmenschlicher Behandlung, sondern lediglich um exemplarische Fälle.¹⁹

Die Foltermethoden reichen von Schlägen, dem Aufhängen in Stresspositionen bis hin zur Erstickungsgefahr, simuliertem Ertränken, psychologischer und sexueller Gewalt einschließlich angedrohter Vergewaltigung und (seltener) Vergewaltigung. Zu den Personengruppen, denen Folter widerfuhr, zählten politische Aktivist_innen, die sich gegen Armut, Ungleichheit oder Ausbeutung natürlicher Ressourcen einsetzen, politisch links-orientierte und studentische Aktivist_innen, Befürworter_innen der Selbstbestimmung der Sahrauis sowie Einzelpersonen, denen terroristische Handlungen oder andere Straftaten vorgeworfen wurden. Folter wird eingesetzt, um die Betroffenen von weiteren politischen Aktivitäten abzuschrecken und um „Geständnisse“ zu erzwängen, welche vor Gericht eingesetzt werden und Bestand haben. Folteropfer, die sich aufgrund der an ihnen begangenen Verbrechen an Gerichte wenden, werden ihrerseits angezeigt.²⁰

Amnesty International hat somit ein eindeutiges Muster von Folter in Marokko dargelegt. Für die Beurteilung, ob ein Land als „sicher“ eingestuft werden kann, darf es nicht entscheidend sein, ob Menschenrechtsverletzungen systematisch angewandt werden oder nicht. Eine solche Annahme ist auch dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes und der Asylverfahrensrichtlinie nicht zu entnehmen. Angesichts des absoluten Folterverbots der UN Anti-Folter-Konvention (Art. 2), wäre dies auch nicht angemessen. Im Anhang I der Asylverfahrensrichtlinie heißt es, dass in einem „sicheren Herkunftsland“ generell und durchgängig Folter und andere unmenschliche Behandlungen nicht zu befürchten sein darf. Die Anwendung von Folter in einem Land, wie für Marokko dokumentiert, muss damit einer Einstufung als „sicheres Herkunftsland“ widersprechen.

RECHTE VON LESBEN, SCHWULEN, BISEXUELLEN, TRANSGESCHLECHTLICHEN UND INTERSEXUELLEN

Wie der Gesetzentwurf richtig darstellt, sind einvernehmliche sexuelle Beziehungen zwischen gleichgeschlechtlichen Paaren in Marokko strafbar. Gemäß dem Art. 489 des marokkanischen Strafgesetzbuches kann Homosexualität mit bis zu drei Jahren Haft und einer Geldstrafe von bis zu 1.000 Dirham bestraft werden. Dies wird auch angewendet. Im Mai und im Juni 2015 verurteilten beispielsweise Gerichte in Oujda und Rabat fünf Männer u.a. wegen unsittlichen Verhaltens und homosexueller Handlungen zu Gefängnisstrafen von bis zu drei Jahren, die später auf fünf Monate reduziert und zur Bewährung ausgesetzt wurden.²¹

¹⁹ Amnesty International, Shadow of Impunity. Torture in Morocco and Western Sahara, Index: MDE 29/001/2015, 2015, abrufbar unter: https://www.amnesty.de/files/Amnesty-Bericht_Folter_Marokko__und_Westsahara_Mai2015.PDF, S. 7.

²⁰ Amnesty International, Shadow of Impunity. Torture in Morocco and Western Sahara, Index: MDE 29/001/2015, 2015, S. 7 ff.

²¹ Amnesty International, Annual Report Morocco/Western Sahara 2015/2016.



Der EuGH stellte 2013 fest, dass die sexuelle Orientierung ein angeborenes oder für die Identität unentbehrliches Merkmal darstellt. Somit können homosexuelle Menschen als bestimmte soziale Gruppe im Sinne der Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention gelten. Wenn strafrechtliche Vorschriften gegen Homosexualität in der Praxis angewandt werden, liegt eine asylrelevante Verfolgung vor.²² Diese auf Marokko zutreffende Subsumtion unterlässt der Gesetzgeber im Gesetzentwurf jedoch. Die Behauptung des Gesetzentwurfes es gäbe in Marokko keine staatlichen Repressionen aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe (Gesetzentwurf, S. 10) ist somit nicht zutreffend. In ihrer Antwort auf die Fragen des Bundesrates bezüglich der Verfolgung von Homosexualität gibt die Bundesregierung an, es gäbe keine systematische Verfolgung von Homosexualität in Marokko (Gesetzentwurf Anlage 4, S. 24). Dies überzeugt nicht. Dass eine „systematische Verfolgung“ nicht das relevante Kriterium sein kann, wurde bereits erläutert. Die dargelegte Verfolgung von Homosexuellen widerspricht einer Bestimmung Marokkos als „sicheres Herkunftsland“.

ZUGANG FÜR UNABHÄNGIGE INTERNATIONALE ORGANISATIONEN

Researcher_innen von Amnesty International haben seit Oktober 2014 keinen gesicherten Zugang zu Marokko. Zu diesem Zeitpunkt sollten Recherchen zum Thema Folter fortgesetzt werden, einer Delegation von Amnesty wurde die Einreise im Oktober 2014 jedoch verweigert. Die marokkanischen Behörden machten im Anschluss an den Vorfall keine klaren Angaben dazu, ob eine vorherige Genehmigung für Recherchereisen notwendig gewesen wäre oder nicht.²³ Im Juli 2015 reisten zwei Mitarbeiter_innen von Amnesty International nach vorherigen Absprachen mit den Behörden in das Land, um die Lebensbedingungen von Migrant_innen und Flüchtlingen zu untersuchen. Nach drei Tagen wurden sie festgenommen und des Landes verwiesen.²⁴

Die Recherchearbeiten anderer Organisationen in Marokko wurden 2015 ebenso eingeschränkt, wie auch der Zugang zur Westsahara für ausländische Journalist_innen, Aktivist_innen und Menschenrechtsverteidiger_innen.²⁵ Die Aussage des Gesetzentwurfes, dass Marokko in der Regel unabhängigen internationalen Organisationen die Einreise gestatte (Gesetzentwurf, S. 12), sollte demnach revidiert werden.

SCHLUSSFOLGERUNG

Zwar enthält die seit Juli 2011 gültige marokkanische Verfassung Regelungen zur Gewährung von Grund- und Menschenrechten, diese werden jedoch nicht eingehalten. Staatliche Repressionsmaßnahmen in Form von unfairen Gerichtsverfahren, Drohung und Anwendung von Folter und anderen unmenschlichen Behandlungen, gerade gegen eine kritische und politische Öffentlichkeit, finden durch die Behörden statt. Davon betroffen sind besonders demonstrierende Studierende sowie Vertreter_innen der Bewegung für die Unabhängigkeit der Westsahara.

²² EuGH, Urteil vom 7.11.2013, Minister voor Immigratie en Asiel gegen X, Y und Z, Rs. C-199/12, C-200/12, C-201/12, Rn. 49, 61.

²³ Amnesty International, Shadow of Impunity. Torture in Morocco and Western Sahara, Index: MDE 29/001/2015, 2015, S. 11.

²⁴ Amnesty International, Presseerklärung: Amnesty International staff members expelled from Morocco, 11. Juni 2015, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/06/amnesty-international-staff-members-expelled-from-morocco/>.

²⁵ Amnesty International, Annual Report Morocco/Western Sahara 2015/2016.

Der Gesetzentwurf verfehlt es Berichte über Folter darzulegen und angemessen zu berücksichtigen. Auch auf die strafrechtliche sowie praktische und damit asylrechtlich relevante Verfolgung von Homosexualität wird ungenügend eingegangen. Die seit 2014 bestehende Erschwerung des Zugangs für Amnesty International und andere Organisationen sollte als beunruhigende Entwicklung verstanden und in einer Prognose über die weitere Entwicklung berücksichtigt werden. Die dargestellte Situation der Menschenrechte in Marokko ist mit einer Bestimmung als „sicheres Herkunftsland“ gemäß der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes und der Asylverfahrensrichtlinie nicht vereinbar.

3.3. MENSCHENRECHTLICHE SITUATION IN TUNESIEN

Der Gesetzentwurf sieht es als „weitgehend gewährleistet“, dass es in Tunesien nicht zu Verfolgung aufgrund der Nationalität, politischen Überzeugung, „Rasse“, Religion oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe kommt (Gesetzentwurf, S. 14). Während der Gesetzentwurf Menschenrechtsverletzungen benennt, die eindeutig gegen eine Bestimmung als „sicherer Herkunftsstaat“ sprechen (z.B. Berichte von Folter, strafrechtliche Verfolgung von Homosexualität), unterlässt er es die offenkundige asylrechtliche Relevanz dieser Befunde zu benennen und die entsprechende Schlussfolgerung zu ziehen.

ANTI-TERROR-MAßNAHMEN

Tunesien wurde 2015 dreimal zum Ziel terroristischer Anschläge: im März 2015 in Tunis, im Juni 2015 in Sousse und im November 2015 erneut in Tunis. Insgesamt starben bei den Anschlägen 73 Personen. Nach dem Anschlag in Sousse rief die Regierung Anfang Juli 2015 den landesweiten Notstand aus, der Ende Juli verlängert und erst Anfang Oktober wieder aufgehoben wurde. Nach dem Anschlag in Tunis am 24. November 2015 wurde wieder der Ausnahmezustand verhängt. Im März 2016 wurde er nach vorherigen Verlängerungen erneut um 3 Monate verlängert. Darüber hinaus galt im Großraum Tunis bis zum 12. Dezember 2015 eine Ausgangssperre. Am 10. Februar 2016 wurden 37 Männer in der südlichen Stadt Gabes aufgrund von Verstößen gegen die dort geltende Ausgangssperre zu Haftstrafen von einem bis drei Jahren verurteilt. Dies zeigt exemplarisch, wie repressiv und unverhältnismäßig die tunesischen Behörden die Notstandsgesetze anwenden.²⁶

Im März 2015 legte die Regierung als Reaktion auf die Angriffe einen neuen Gesetzentwurf für den besonderen Schutz der Streitkräfte vor. Sollte dieses Gesetz in Kraft treten, wären Journalist_innen, Menschenrechtsverteidiger_innen und andere Personen, die sich kritisch über die Sicherheitskräfte und die Armee äußern, von strafrechtlicher Verfolgung bedroht. Das Gesetz würde den Sicherheitskräften zudem weitreichende Befugnisse zur Anwendung von tödlicher Gewalt erteilen.²⁷ Bis zum April 2016 wurde das Gesetz noch nicht verabschiedet.

²⁶ Amnesty International, Tunisia: Arrests and prison sentences show disproportionate use of emergency laws, Index: MDE 30/3459/2016, 17. Februar 2016, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/documents/mde30/3459/2016/en/>

²⁷ Amnesty International, Annual Report Tunisia 2015/2016, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/countries/middle-east-and-north-africa/tunisia/report-tunisia/>



Im Juli 2015 wurde ein neues Antiterrorgesetz verabschiedet. Das neue Gesetz ersetzte das Antiterrorgesetz von 2003, das von der Regierung Ben Ali dazu benutzt wurde die politische Opposition zu unterdrücken. Das neue Gesetz untergräbt erneut die Grundrechte. Es enthält eine vage und weit gefasste Definition von „Terrorismus“ und gibt den Sicherheitskräften weitreichende Kontroll- und Überwachungsbefugnisse. Zudem verlängert das Gesetz die Dauer, für die terrorismusverdächtige Personen ohne Kontakt zur Außenwelt festgehalten und verhört werden können, von sechs auf 15 Tage. Diese Praxis erhöht das Risiko von Folter und anderen Misshandlungen. Die Garantien für faire Gerichtsverfahren werden geschwächt, da Gerichte nun befugt sind, Verfahren hinter verschlossenen Türen abzuhalten und die Identität von Zeug_innen zu verschweigen. Strafbar sind außerdem Meinungsäußerungen, die nach Auffassung der Behörden „den Terrorismus anpreisen“. Regierungsangaben zufolge wurden bis Dezember 2015 insgesamt 28 Personen auf der Grundlage terrorismusbezogener Anklagen verurteilt. In einem dieser Fälle wurde gegen drei Personen die Todesstrafe verhängt.²⁸

Generell wird die Todesstrafe verhängt, seit 1991 gab es allerdings keine Hinrichtungen mehr.²⁹

Laut dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den „sicheren Herkunftsstaaten“, kann sich aus der Anwendung von Staatsschutzvorschriften eine politische Verfolgung im Sinne des Art. 16a Abs. 1 GG ergeben.³⁰ Der Gesetzentwurf der Bundesregierung erwähnt die Kritik an dem verabschiedeten Antiterrorgesetz sowie an dem geplanten Gesetz zum besonderen Schutz der Streitkräfte. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sollte darüber hinaus die neuen Bestimmungen in Tunesien seiner Prognose zugrunde legen, wie sich die menschenrechtliche Situation in Tunesien entwickeln könnte. Das bereits verabschiedete Antiterrorgesetz sowie das geplante Gesetz für den besonderen Schutz der Streitkräfte erhöhen die Gefahr politischer Verfolgung. Das neue Antiterrorgesetz erhöht zudem die Gefahr von Folter und anderen Misshandlungen.

FOLTER UND UNMENSCHLICHE BEHANDLUNG

Die Definition von Folter im tunesischen Strafrecht entspricht nicht in Gänze der von Tunesien ratifizierten Anti-Folter-Konvention. Stattdessen ist sie restriktiver, indem sie Bestrafung nicht als verbotenen Zweck von Folter benennt und Diskriminierung nur als rassistische Diskriminierung versteht. Auf diese Gesetzeslücke machen sowohl Amnesty International als auch der UN-Sonderberichterstatter über Folter seit mehreren Jahren aufmerksam. Zudem besteht seit 2011 eine Verjährungsfrist von 15 Jahren für Folter, obwohl dies Art. 23 der tunesischen Verfassung sowie weiteren tunesischen Gesetzen widerspricht. Trotz anderer Änderungen des Strafprozessrechts, wurde diese Norm bislang nicht gestrichen.³¹ Mitglieder einer nationalen Stelle zur Verhütung von Folter, die dem Zusatzprotokoll zur Anti-Folter-Konvention entsprechend 2013 per Gesetz ins Leben gerufen wurde, wurden im März 2016 zum ersten Mal ernannt. Bis zum April 2016 hatte sie ihre Arbeit

²⁸ Amnesty International, Annual Report Tunisia 2015/2016.

²⁹ Amnesty International, Annual Report Tunisia 2015/2016.

³⁰ BVerfGE 94, 115, Rn. 72.

³¹ Amnesty International, Tunisia. Submissions to the United Nations Committee against Torture. 57th Session, 18 April – 13 May 2016, Index: MDE 30/3717/2016, 2016, S. 6 f, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/documents/mde30/3717/2016/en/>.



noch nicht aufgenommen. Um ihre Unabhängigkeit zu garantieren, muss die Finanzierung gesichert und die genauen Tätigkeiten definiert werden.³²

Unter dem früheren Präsidenten Ben Ali war Folter in Tunesien weit verbreitet und systematisch. Doch auch nach dem Volksaufstand von 2011 ist Folter in Tunesien weiterhin verbreitet, insbesondere während der Haftzeit vor der Anklageerhebung (*pre-charge detention*). Tunesische Menschenrechtsorganisationen gehen von Hunderten Folterfällen seit 2011 aus. Zudem kam es seit 2011 zu mindestens sechs verdächtigen Todesfällen in Gewahrsam, die von Folter herrühren könnten. Die häufigsten Foltermethoden umfassen Schläge, Beleidigungen, Androhung sexueller Gewalt gegen die Inhaftierten oder gegen Familienangehörige, Ausharren in Stresspositionen und Schlafentzug. Sie zielen darauf „Geständnisse“ zu erzwingen oder die betroffene Person zu bestrafen. Dies wird dadurch begünstigt, dass bislang festgenommene Personen bis zu sechs Tagen ohne Kontakt zur Außenwelt inhaftiert werden konnten. Im Juni tritt das Gesetz 2013-13 in Kraft, welches die Haftzeit ohne Anklageerhebung auf vier Tage reduzieren wird und von Anfang an Zugang zu Anwält_innen und Familie erlaubt. Gleichzeitig wird mit dem Gesetz aber auch bestimmt, dass Anwält_innen ihre Mandant_innen nur für eine halbe Stunde innerhalb von entweder 24 Stunden oder 48 Stunden sehen dürfen. Außerdem wird Personen, die des Terrorismus beschuldigt werden, der Zugang zum Rechtsbeistand erst 48 Stunden nach Inhaftnahme erlaubt und sie dürfen weiterhin ohne Rechtsbeistand befragt werden.³³

Amnesty International hat 2015 mehrere Fälle von Folter und Misshandlungen in Fällen dokumentiert, bei denen die Inhaftierten des Terrors beschuldigt wurden. Fünf Männer, die am 27. Juli 2015 unter Terrorismusverdacht festgenommen worden waren, warfen den Verhörbeamten vor, sie geschlagen und durch simuliertes Ertrinken (Waterboarding) gefoltert zu haben. Nach ihrer Entlassung am 4. August reichten sie Beschwerden ein. Noch am selben Tag wurden sie von der Antiterror-Polizei erneut festgenommen und an ihren vorherigen Haftort zurückgebracht. Am 5. August wurden die Männer gerichtsmedizinisch untersucht und am 10. August kamen sie vorläufig wieder frei. Ein parlamentarischer Sonderausschuss wurde mit der Untersuchung der Folttervorwürfe beauftragt.³⁴ Bis zum April 2016 waren jedoch noch keine Ergebnisse veröffentlicht worden.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung benennt, dass es regelmäßige Berichte über Folter, unmenschliche Behandlungen in den Haftanstalten sowie Befürchtungen gibt, dass die Anwendung von Folter und anderer unmenschlicher Behandlung im Rahmen von Terrorabwehrmaßnahmen zunehmen wird (Gesetzentwurf, S. 15). Dies wird aber nicht ausreichend ausgeführt und es wird keine angemessene Schlussfolgerung gezogen. Angesichts der dargelegten Berichte über Folter und Misshandlungen in Tunesien sowie unter Berücksichtigung des absoluten Foltterverbotes der UN Anti-Folter-Konvention kann Tunesien nicht als „sicherer Herkunftsstaat“ im Sinne des Bundesverfassungsgerichtes und der Asylverfahrensrichtlinie bestimmt werden.

RECHTE VON LESBEN, SCHWULEN, BISEXUELLEN, TRANSGESCHLECHTLICHEN UND INTERSEXUELLEN

³² OHCHR, Ensure torture prevention body well-resourced and independent, UN experts urge Tunisia, 15. April 2016, abrufbar unter:

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19823&LangID=E>

³³ Amnesty International, Tunisia. Submissions to the United Nations Committee against Torture. 57th Session, 18 April – 13 May 2016, Index: MDE 30/3717/2016, 2016, S. 7 f.

³⁴ Amnesty International, Annual Report Tunisia 2015/2016.

Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgeschlechtliche und Intersexuelle (LGBTI) sind vor dem Gesetz und im täglichen Leben benachteiligt und nur unzureichend vor gewaltsamen Übergriffen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität geschützt. Wie der Gesetzentwurf richtig anführt, sind laut § 230 des tunesischen Strafgesetzbuchs einvernehmliche gleichgeschlechtliche sexuelle Beziehungen strafbar und werden als „Sodomie und Lesbianismus“ mit bis zu drei Jahren Haft geahndet. Die Möglichkeit der strafrechtlichen Verfolgung wird auch in der Praxis umgesetzt (Gesetzentwurf, S. 15). Der Gesetzentwurf unterlässt es jedoch sowohl dies als asylrelevante Verfolgung zu definieren als auch die Menschenrechtsverletzungen näher zu erläutern.

Im Jahr 2015 wurden mehrere Männer wegen homosexuellen Handlungen zu Haftstrafen verurteilt. Die Männer wurden gegen ihren Willen anal untersucht, was gegen das Verbot von Folter oder anderer unmenschlicher Behandlung verstößt.³⁵ Aufgrund der Kriminalisierung von Homosexualität sind LGBTI besonders gefährdet zum Opfer von polizeilicher Gewalt zu werden, indem von Polizist_innen ihre Angst vor Verhaftung ausgenutzt wird, um Geld zu erpressen oder die Betroffenen zu missbrauchen.³⁶ Transgeschlechtliche sind besonders von Festnahmen und strafrechtlicher Verfolgung unter dem Vorwurf sittenwidrigen Verhaltens bedroht. Die Behörden führen keine wirksamen Untersuchungen von Verbrechen mit homophobem und transphobem Hintergrund durch. Eine lesbische Frau wurde 2015 viermal von Männern überfallen. Als sie dies bei der Polizei meldete, wurde sie von der Polizei gewarnt, sie könne aufgrund ihrer Homosexualität strafrechtlich verfolgt und inhaftiert werden.³⁷

Auch die Antwort der Bundesregierung auf Nachfragen des Bundesrates ist nicht ausreichend. In ihrer Antwort stellt die Bundesregierung darauf ab, die Verfolgung von Homosexualität in Tunesien sei nicht systematisch. Wie bereits dargelegt, kann dies nicht als Argument angeführt werden. Stattdessen liegt eine eindeutige Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe vor, die einer Bestimmung Tunesiens als sicheres Herkunftsland entgegensteht.

RECHTE VON FRAUEN UND MÄDCHEN

Frauen und Mädchen werden durch Gesetze und im täglichen Leben diskriminiert und nur unzureichend gegen sexuelle Gewalt und andere gewaltsame Übergriffe geschützt.³⁸ Der Begriff der Vergewaltigung im tunesischen Recht entspricht nicht internationalen Standards und umfasst nicht Vergewaltigung in der Ehe. Laut dem tunesischen Strafgesetzbuch können Männer, die beschuldigt werden, ein Mädchen oder eine Frau zwischen 15 und 20 Jahren vergewaltigt zu haben, straffrei ausgehen, wenn sie ihr Opfer heiraten.³⁹ Frauen, die Opfer von häuslicher Gewalt werden, können als bestimmte soziale Gruppe im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention gelten und können damit eine asylrelevante Verfolgung geltend machen.⁴⁰

³⁵ Amnesty International, Annual Report Tunisia 2015/2016.

³⁶ Amnesty International, Tunisia. Submissions to the United Nations Committee against Torture. 57th Session, 18 April – 13 May 2016, Index: MDE 30/3717/2016, 2016, S. 12.

³⁷ Amnesty International, Annual Report Tunisia 2015/2016.

³⁸ Amnesty International, Annual Report Tunisia 2015/2016.

³⁹ Amnesty International, Tunisia. Submissions to the United Nations Committee against Torture. 57th Session, 18 April – 13 May 2016, Index: MDE 30/3717/2016, 2016, S. 15.

⁴⁰ UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz: Geschlechtsspezifische Verfolgung im Zusammenhang mit Artikel 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, HCR/GIP/02/01, 2002, S. 5 f.



SCHLUSSFOLGERUNG

Fünf Jahre nach dem Volksaufstand ist die Menschenrechtslage in Tunesien nicht auf dem Niveau, welches das Bundesverfassungsgericht und das EU-Recht für „sichere Herkunftsstaaten“ vorsehen. Folter ist weiterhin verbreitet und wird nicht genügend aufgearbeitet. Frauen und LGBTI werden vom tunesischen Staat nicht ausreichend vor Gewalt geschützt. Die Kriminalisierung von Homosexualität und die unzureichende Definition von Vergewaltigungen begünstigen sogar diese Gewalt. Die neuen Gesetze zur Terrorbekämpfung können Menschenrechtsverletzungen Vorschub leisten und konterkarieren andere Verbesserungen bezüglich der Bekämpfung von Folter und anderer unmenschlicher und erniedrigender Behandlung.

Der Gesetzgeber hat die im Gesetzentwurf genannten Menschenrechtsverletzungen wie Folter und Verfolgung von Homosexualität zu wenig ausgeführt und insbesondere nicht auf die asylrechtliche Relevanz hingewiesen. Bereits diese beiden Aspekte widersprechen eindeutig einer Bestimmung Tunesiens als „sicherer Herkunftsstaat“ nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichtes.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Bestimmung eines Landes als „sicherer Herkunftsstaat“ hat für Asylsuchende aus diesen Ländern gravierende Auswirkungen. Sie müssen eine gesetzliche Vermutung widerlegen, die besagt, dass in ihrem Herkunftsland keine Verfolgung besteht. Ihr Asylantrag wird regelmäßig als offensichtlich unbegründet abgelehnt, was es erschwert Rechtsmittel einzulegen. Deshalb mahnt das Bundesverfassungsgericht zur Sorgfalt.

Der Gesetzgeber wird dieser Sorgfaltspflicht im Entwurf nicht gerecht. Im Rahmen einer Stellungnahme an das Bundesministerium des Inneren vom 2. Februar 2016 hatte Amnesty International bereits auf die schweren menschenrechtlichen Bedenken hingewiesen und Angaben zur Menschenrechtssituation in allen drei Ländern gemacht, darunter auch zu Folter sowie zur Verfolgung von Homosexualität in Marokko und Tunesien. Diese Hinweise wurden nicht aufgenommen. Die gründliche Betrachtung der tatsächlichen Menschenrechtslage in den Ländern sollte jedoch Kernstück einer Gesetzesbegründung zur Bestimmung von Ländern als „sichere Herkunftsstaaten“ sein. Der Gesetzentwurf stellt stattdessen argumentativ stark auf die Anerkennungsquoten Asylsuchender aus den drei Ländern ab (Gesetzentwurf, S. 2 f.) Dies ist jedoch nur eins der möglichen Indizien, die das Bundesverfassungsgericht nennt.⁴¹ Angesichts der in dieser Stellungnahme dargelegten schweren Menschenrechtsverletzungen in Algerien, Marokko und Tunesien ist eine Bestimmung der genannten Länder als „sichere Herkunftsstaaten“ mit den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts und der Asylverfahrensrichtlinie unvereinbar.

Der vorliegende Gesetzentwurf zeigt einmal mehr die Schwierigkeiten einer Bestimmung von Ländern als „sichere Herkunftsstaaten“. Die Gefahr, dass aufgrund innenpolitischer Ziele die tatsächliche Menschenrechtssituation in den Ländern verkannt wird, ist groß. Eine grundsätzliche Abkehr von dem Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten“ wäre deswegen zu begrüßen und auch menschenrechtlich geboten. Die voreingenommene Anhörung eines/einer Asylsuchenden aus einem „sicheren Herkunftsstaat“ entspricht

⁴¹ BVerfGE 94, 115, Rn. 79.



nicht den menschenrechtlichen Anforderungen an ein faires und individuelles Asylverfahren. Auch wenn im Einzelfall Asyl gewährt werden kann, erhöht die Anwendung des Konzeptes der „sicheren Herkunftsstaaten“ die Gefahr unberechtigter Ablehnung von Asylanträgen und daraus resultierenden Verstöße gegen das völkerrechtliche *non-refoulement* Gebot (Art. 33 Genfer Flüchtlingskonvention).

Amnesty International lehnt das Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten“ grundsätzlich ab. Die Bundesregierung sollte das laufende Gesetzgebungsverfahren zur Bestimmung von Algerien, Marokko und Tunesien als „sichere Herkunftsstaaten“ einstellen und von weiteren Bestimmungen absehen.





**Schriftliche Stellungnahme des
Deutschen Instituts für Menschenrechte**

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

BT-Drucksache 18/8039

I.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu seinen Aufgaben gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen.

Mit der vorliegenden Stellungnahme konzentriert sich das Institut auf einige wesentliche Aspekte in der Kommentierung des Gesetzentwurfs.

II.

Die Einordnung von Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten, wie es der Gesetzesentwurf vorsieht, ist aus menschen- und flüchtlingsrechtlicher Perspektive zurückzuweisen.

Die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) garantieren jedem Menschen, der Schutz vor schweren Menschenrechtsverletzungen sucht, das Recht auf Zugang zu einem Asylverfahren, in dem sein Antrag auf Schutz individuell geprüft wird. Personen, denen bei Zurückweisung oder Abschiebung im konkreten Einzelfall Verfolgung, Tod, unmenschliche Behandlung oder Folter drohen, haben ein Recht auf Schutz. Zudem müssen den Betroffenen im Falle einer Ablehnung ihres Schutzes gemäß Art. 13 EMRK effektive Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung stehen (Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf).¹

Ob einem Menschen ein Recht auf Schutz zusteht, kann nur individuell geprüft werden. Dabei muss die Prüfung unvoreingenommen erfolgen. Das Ergebnis kann und darf also erst nach einem behördlichen oder gerichtlichen Verfahren feststehen. Diese Grundsätze sind als allgemeine Grundsätze eines Rechtsstaates anerkannt.² Sie machen einen Rechtsstaat aus. Wie wichtig es ist, dass sie im Bereich des Asylrechts uneingeschränkte Beachtung finden, erklärt sich im Besonderen damit, dass in den Verfahren Gefahrenlagen für existenzielle Rechtsgüter zu prüfen sind.

¹ Siehe dazu etwa EGMR 2012, Urteil vom 23.02.2012, Hirsi und andere gegen Italien, mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung des EGMR.

² Siehe dazu auch Art. 41 der EU-Grundrechte-Charta.

Ausgehend vom menschen- und flüchtlingsrechtlichen Anspruch auf Zugang zu einem Verfahren, in dem das Asylgesuch eines Menschen individuell und unvoreingenommen zu prüfen ist, ist das Konzept sicherer Herkunftsstaaten daher schon an sich rechtstaatlich problematisch: Staaten, von denen man annehmen könnte, dass sie grundsätzlich „sicher“ seien, gibt es nicht. Politische Situationen können sich schnell verändern. Zudem können Veränderungen in den gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen nicht nur durch offensichtliche Umwälzungen geschehen, sondern ebenso schleichend und weniger sichtbar erfolgen. Die menschenrechtliche Situation mancher Staaten steht im Fokus der Weltöffentlichkeit; bei anderen ist dies nicht der Fall. Gefährdungssituationen für Oppositionelle, Journalisten oder Angehörige von Minderheiten können sich rapide und unter den Augen der Öffentlichkeit, aber ebenso schleichend und versteckt entwickeln.

Vor diesem Hintergrund kann auch eine Asylanerkennung aus den Staaten Algerien, Marokko und Tunesien nicht grundsätzlich ausgeschlossen sein, wie es durch den Gesetzentwurf mit der Einordnung dieser Staaten als sichere Herkunftsstaaten aber suggeriert wird. Dies gilt umso mehr, wenn man die menschenrechtliche Situation in den Ländern in den Blick nimmt.

Trotz anderslautender Verfassungsgarantien und zum Teil einzelgesetzlicher Normen zieht in **Algerien** eine kritische politische Betätigung Verfolgung nach sich. Dies gilt insbesondere für Personen, die an Demonstrationen teilnehmen, sowie für Menschenrechtsverteidiger und Menschenrechtsverteidigerinnen, Anwältinnen und Anwälte, Mitglieder von Nichtregierungsorganisationen oder kritische Journalistinnen und Journalisten. Nichtregierungsorganisationen müssen sich in einem aufwändigen Verfahren registrieren lassen, sonst sind ihre Aktivitäten illegal. Die beim Innenministerium vorzunehmende Registrierung wird regelmäßig verschleppt oder verweigert, so dass Mitglieder solcher Organisationen anschließend wegen „illegaler Aktivität“ verhaftet werden. Das gleiche gilt für unabhängige gewerkschaftliche Arbeit, außerhalb der staatlich kontrollierten Gewerkschaft UGTA.³ Die Meinungsäußerungsfreiheit ist stark eingeschränkt; Selbstzensur ist häufig. Die Beleidigung „staatlicher Institutionen“ ist genauso strafbewehrt wie die des Propheten (3 bis 5 Jahre Haft oder Geldstrafe).⁴ Kritische Journalisten werden auf dieser Grundlage zu Haftstrafen verurteilt.⁵ Die Justiz ist - vor allem bei Verfahren mit politischem Gehalt - nicht unabhängig. Die Religionsfreiheit ist nur bedingt gewährt, vor allem für religiöse Minderheiten beziehungsweise Konvertiten; Missionierung von Muslimen ist gesetzlich verboten. Der Staat kommt auch seiner Schutzpflicht nicht nach: Vor allem im Osten von Algiers und im Süden des Landes werden Zivilisten zur Zielscheibe von bewaffneten Gruppen, unter anderem durch Entführungen und Erpressung.⁶ Homosexualität ist strafbar und wird auch verfolgt; zivilgesellschaftlicher Einsatz für die Rechte der Betroffenen wird unterbunden.⁷ In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass die Ausführungen der Bundesregierung in dem Gesetzentwurf (Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates, S. 21) irritieren, sofern sie hervorheben, dass Homosexualität für die Behörden nur dann strafrechtlich relevant wird, wenn sie „offen“ gelebt wird. Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat in seinem Urteil vom 7.11.2013 (Rechtssachen C-199/12 bis C-201/12) insofern nämlich Folgendes klargestellt: „Bei der Prüfung eines Antrags auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft können die zuständigen Behörden von dem Asylbewerber nicht

³ Human Rights Watch 2015, <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/algeria>.

⁴ Strafgesetzbuch Art. 144, 146,

http://www.droit.mjustice.dz/legisl_fr_de_06_au_juil_08/code_penal_avec_mod_06.pdf.

⁵ Human Rights Watch 2015, <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/algeria>.

⁶ US State Report 2014,

<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2014&dliid=236592>.

⁷ Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage, BT-Drucksache 18/6970, S. 3;

Reisewarnung des Auswärtigen Amtes zu Algerien, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Laenderinformationen/01-Reisewarnungen-Liste_node.html; BT-Drucksache 18/8039, S. 21.

erwarten, dass er seine Homosexualität in seinem Herkunftsland geheim hält oder Zurückhaltung beim Ausleben seiner sexuellen Ausrichtung übt, um die Gefahr einer Verfolgung zu vermeiden.“

Auch in **Marokko** zieht eine kritische politische Betätigung trotz anderslautender Verfassungsgarantien und zum Teil einzelgesetzlicher Normen Verfolgung nach sich. So kommt es in Marokko regelmäßig zu unter Folter erzwungenen Aussagen, insbesondere in Verfahren, die die „nationale Sicherheit“ berühren - darunter vor allem Auseinandersetzungen um den Status der West-Sahara sowie offene Kritik am König und an der herrschenden Islaminterpretation. Die UN-Arbeitsgruppe zu Willkürlicher Haft fand bei ihrem Länderbesuch 2013 „eine Vielzahl glaubwürdiger Berichte über grausame, unmenschliche oder entwürdigende Behandlung von Gefangenen oder Inhaftierten“⁸. Dies gilt vor allem, wenn Personen unter dem Anti-Terrorismus-Gesetz festgehalten werden. Die UN-Arbeitsgruppe bestätigte die Aussagen des UN-Sonderberichterstatters zu Folter aus dem Jahr 2013⁹, dass in diesen Fällen „ein systematisches Muster von Foltervorfällen und Misshandlung sichtbar ist.“¹⁰ Das wichtigste Beweismittel im Strafprozess ist das Geständnis; dies leistet der Erzwingung von Geständnissen durch Misshandlung oder Folter Vorschub. Untersuchungen von Foltervorwürfen werden von Amts wegen nicht angestrengt, und die Unschuldsvermutung vor Gericht gilt de facto nicht.¹¹ Homosexualität ist strafbar und wird zum Teil auch verfolgt; der Staat schützt männliche Homosexuelle nur unzureichend vor Mob-Gewalt.¹² Die Pressefreiheit ist eingeschränkt und erneut stehen Anfang 2016 eine Reihe von Journalisten vor Gericht, die Fortbildungen zu Bürgerjournalismus anbieten.¹³ Die Polizei nutzte exzessive Gewalt bei der Auflösung von Demonstrationen von Lehramtsanwärtern, die unter anderem gegen eine Verringerung ihrer Stipendien protestierten;¹⁴ die Sicherheitskräfte missachteten regelmäßige rechtsstaatliche Prinzipien.¹⁵

Wenngleich sich die Menschenrechtslage in **Tunesien** seit dem Sturz von Staatspräsident Ben Ali verbessert hat, verbleiben schwerwiegende Defizite vor allem bei der Beachtung des Folterverbots, der Unabhängigkeit der Justiz und der Pressefreiheit. Die UN-Sonderberichterstatterin zur Unabhängigkeit der Justiz stellt 2015 noch immer weit verbreitete Korruption im Justizapparat und eine Identifizierung der Staatsanwalt mit Interessen der Regierung fest.¹⁶ Der UN-Sonderberichterstatter zu Folter berichtete 2015, dass Folter und Misshandlung weiterhin regelmäßig stattfinden, vor allem im Kontext der Terrorismusbekämpfung und als Mittel, Geständnisse zu erzwingen.¹⁷ Berichten zufolge sind mehr als die Hälfte der Untersuchungshäftlinge von Misshandlungen betroffen; ein Viertel wird mit vorgefertigten Aussagen konfrontiert. Misshandlungen sind physischer Natur (Schlagen, Stresspositionen, Zigarettenverbrennungen) und psychischer Natur, inklusive Drohungen gegen Familienmitglieder. Die Regierung gab an, dass 230 Foltervorwürfe gerichtlich anhängig seien; zivilgesellschaftliche Quellen gehen im Zeitraum von 2011 bis 2014 von mehr als 400 Beschwerden gegen Amtsträger wegen Misshandlung aus, in 70 Prozent der Fälle haben Behörden die Beschwerde nicht weiterverfolgt. Personen, die sich

⁸ UN-Dokument A/HRC/27/48/Add.5 (eigene Übersetzung).

⁹ Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (A/HRC/22/53/Add.2), para. 14.

¹⁰ UN-Dokument A/HRC/27/48/Add.5 Ziffer 23.

¹¹ UN-Dokument A/HRC/27/48/Add.5 Ziffer 32, 33, 36.

¹² Human Rights Watch 2015, http://www.refworld.org/country,...MAR..55adf4f34_0.html

¹³ Reporter ohne Grenzen, http://www.refworld.org/country,COI,..MAR.,56a87f9d411_0.html; Amnesty International, <http://www.refworld.org/docid/56a9d85a4.html>.

¹⁴ Human Rights Watch 2016, <http://www.refworld.org/docid/569d65443988.html>

¹⁵ US State Report 2104,

<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2014&dliid=236614>

¹⁶ UN-Dokument A/HRC/29/26/Add.3.

¹⁷ UN-Dokument A/HRC/28/68/Add.2.

über Misshandlung beschwerten, werden häufig Repressalien ausgesetzt.¹⁸ Die Pressefreiheit wird mit der Begründung des Anti-Terror-Kampfes eingeschränkt und Journalisten kommen unter Anklage.¹⁹ Homosexualität ist strafbar und wird verfolgt, zuletzt wurden sechs Männer zu dreijährigen Gefängnisstrafen verurteilt,²⁰ eine Nichtregierungsorganisation, die die Rechte von LSBT-Personen verteidigt, wurde aufgelöst.²¹

Vor diesem Hintergrund wird also deutlich, dass sich auch in Algerien, Marokko und Tunesien existenzielle Bedrohungssituationen ergeben können, die den Schweregrad der flüchtlingsrechtlichen Verfolgung erreichen. Es ist daher nicht nachvollziehbar, dass nun per Gesetz generell vermutet werden soll, dass Menschen aus diesen Ländern keiner Verfolgung ausgesetzt sind. Die Einordnung der drei Staaten als „sichere Herkunftsstaaten“ ist mit dem menschen- und flüchtlingsrechtlichen Anspruch auf ein Asylverfahren mit individueller Prüfung der Verfolgung nicht vereinbar.

Die Einordnung als sichere Herkunftsstaaten ist aus menschenrechtlicher Perspektive auch deshalb abzulehnen, weil damit zugleich das Recht auf effektiven Rechtsschutz erheblich eingeschränkt wird. Wird der Antrag eines Menschen aus einem als sicher eingestuftem Land abgelehnt, gelten im Vergleich zu normalen Verfahren deutlich verkürzte Rechtsmittelfristen. Damit können Mängel des Verwaltungsverfahrens nicht wirksam ausgeglichen werden.

Berlin, 22.4.2016

¹⁸ UN-Dokument A/HRC/28/68/Add.2 Ziffer 81ff, 87, 89, 95.

¹⁹ Committee to protect journalists, <http://www.refworld.org/country,...TUN,,55d6ebe44.0.html>

²⁰ Human Rights Watch 2015, <http://www.refworld.org/country,...TUN,,5672b9bf4.0.html>

²¹ Human Rights Watch 2016, <http://www.refworld.org/country,...TUN,,569d671553b.0.html>

AMNESTY
INTERNATIONAL



AMNESTY INTERNATIONAL . Zinnowitzer Straße 8 . 10115 Berlin

Vorsitzenden des Innenausschusses
Herrn Ansgar Heveling
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Berlin, 10.02.2016

Innenausschuss

Eingang mit Anl. am 15.2.2016/3534

1. Vors. m.d.B. um
Kenntnisnahme/Rücksprache
2. Mehrfertigungen mit/ohne Anschreiben
an Abg. BE, Obl. Sekr.

an _____

3. Wv _____
4. z.d.A. (alphab.-Gesetz- BMI) _____

ABSTIMMUNG ÜBER DAS ASYLPAKET II UND ÜBER DAS GESETZ ZUR BESTIMMUNG VON ALGERIEN, MAROKKO UND TUNESIEN ALS SICHERE HERKUNFTSSTAATEN IM DEUTSCHEN BUNDESTAG

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (das sogenannte Asylpaket II) wird in Kürze im Innenausschuss debattiert und steht dann im Bundestag zur Abstimmung. Ebenso wird demnächst das Gesetz zur Bestimmung von Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten in den Bundestag eingebracht. Amnesty International befürchtet aufgrund der Gesetze eine gravierende Verschlechterung der Qualität der Asylverfahren und eine Aushöhlung des Rechtes Asyl zu suchen.

Ich möchte Ihnen verdeutlichen, welche Auswirkungen die Gesetzesänderungen auf Menschenleben haben könnten. Unsere rechtliche Kritik haben wir Ihnen als Stellungnahme beigefügt.

Khaled ist 13 Jahre alt und kommt aus Syrien. Seine Heimatstadt ist zerbombt, in seinem Land bekämpfen sich bewaffnete Gruppen. Im Chaos der Flucht hat er seine Eltern verloren. Mit anderen Syrern hat er es nach Deutschland geschafft. Heute weiß er, dass seine Eltern im Libanon sind. Er muss zwei Jahre warten, bis er einen Antrag stellen darf, dass seine Eltern zu ihm kommen dürfen. Es wird drei Jahre dauern, bis er seine Eltern wiedersieht.

Durch die **Aussetzung des Familiennachzuges für subsidiär Geschützte** für zwei Jahre wird einer der wenigen sicheren und legalen Zugangswege geschlossen. Aufgrund von bürokratischen Vorgaben dauert es oft noch ein weiteres Jahr, bis die Angehörigen tatsächlich einreisen können. Anstatt Familien so auf Jahre zu trennen, sollten die aktuellen gesetzlichen Regelungen beibehalten werden.

Said kommt aus Tunesien. Zwei Jahre lang lebte er dort mit seinem Freund zusammen. Dann zeigte ein Nachbar die beiden wegen Homosexualität an. Said floh. Sein Freund wurde verurteilt: drei Jahre Haft, fünf Jahre Verbannung. Saims Fall wird in einem beschleunigten Asylverfahren entschieden. Nach zwei Tagen wird er über seine Asylgründe befragt. Davor: keine Beratung. Said weiß nichts über das deutsche Asylverfahren. Er erzählt von seiner Beziehung, von seinem Freund. Ihm wird nicht geglaubt. Tunesien gilt als sicher. Nach fünf Tagen kommt die Ablehnung, Said soll abgeschoben werden. Er hat sieben Tage, um Klage bei Gericht einzureichen. Er findet keinen Anwalt, er wird abgeschoben.

Das Asylpaket II ermöglicht eine derart schnelle Abfertigung, dass sie zwangsläufig zu falschen Entscheidungen führen wird. Amnesty International befürchtet, dass die beschleunigten Verfahren zum **neuen Standardverfahren** in Deutschland werden, da die genannten Kriterien in § 30a Asylgesetz eine Vielzahl an Flüchtlingen umfassen können. Amnesty International befürchtet auch, dass eine

unabhängige Verfahrens- und Rechtsberatung in den Registrierungscentren aufgrund der hohen Anzahl der dort Untergebrachten und der Residenzpflicht nicht möglich ist und damit keine fairen Verfahren durchgeführt werden können. Aufgrund der sehr kurzen Rechtsmittelfrist hat Amnesty International **schwerwiegende Rechtsschutzbedenken**.

Zudem sollen **Marokko, Algerien und Tunesien als „sichere Herkunftsländer“** eingestuft werden. Diese gesetzliche Vermutung macht es nahezu unmöglich, Verfolgung glaubhaft zu machen. Amnesty International lehnt dieses Konzept ab, da es nicht mit den Standards eines fairen Asylverfahrens vereinbar ist. Zudem wird die Einstufung der Menschenrechtslage in den drei Ländern nicht gerecht.

***Nasrin kommt aus Afghanistan.** Auch ihr Fall wird in einem beschleunigten Verfahren behandelt. Der Grund: kein Pass. Während des Verfahrens muss sie in einer besonderen Unterkunft wohnen. Den Bezirk ihrer Ausländerbehörde darf sie nicht verlassen. Tagsüber fährt sie mehrmals zu der einzigen unabhängigen Asylberatung in der Region. Diese ist außerhalb des Bezirkes. Deshalb wird ihr Asylverfahren eingestellt und sie wird abgeschoben. In ein Land, in dem radikale Männer sie wegen ihres westlichen Lebensstils töten wollen und der Staat sie nicht schützt.*

Verstöße gegen die Residenzpflicht dürfen nicht mit Schutzlosigkeit bestraft werden. Es besteht die Gefahr, dass Verfolgte trotz Gefahr für Leib und Leben abgeschoben werden (**refoulement**), da ihr Asylantrag nicht abschließend geprüft wurde.

***Edita kommt aus Albanien.** Ihr Ehemann hat sie in der Ehe vergewaltigt und terrorisiert. Nach der Trennung stellte er ihr nach und bedrohte sie. Deswegen flüchtete Edita zu ihrer Schwester nach Düsseldorf. Dort ist sie wegen Angstzuständen und Depressionen in Therapie. Es versetzt sie in Panik, wenn sie sich vorstellt, nach Albanien zurückzukehren. Ein Hindernis für ihre Abschiebung ist das nicht, sie muss zurück.*

Eine Einschränkung der medizinischen Abschiebehindernisse darf in keinem Fall zu Abschiebungen führen, wenn im Herkunftsland erhebliche **Gefahren für Leib und Leben** der Person drohen.

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, diese Schicksale sind fiktiv. Durch das Asylpaket II werden sie Realität. Sie haben die Möglichkeit, die Asylrechtsverschärfungen zu verhindern.

Darüber hinaus verstärkt die Verschärfung im Asylbewerberleistungsgesetz den Trend der Bundesregierung, das Existenzminimum für Asylsuchende in Deutschland zu verkleinern und so die sozio-kulturelle Teilhabe zu erschweren. Hierdurch wird das Ziel einer baldigen Integration von Flüchtlingen unterlaufen.

Ich möchte Sie eindringlich bitten, die im Anhang ausgeführten Bedenken zum Asylpaket II und zum Gesetz zur Bestimmung von Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten mit in den Innenausschuss zu nehmen und beiden Gesetzen im Bundestag nicht zuzustimmen.

Ich freue mich darauf, Sie in Kürze persönlich kennenzulernen und diese Punkte sowie weitere innenpolitische Menschenrechtsanliegen mit Ihnen zu vertiefen und zu diskutieren.

Bis dahin wünsche ich Ihnen alles Gute und verbleibe mit freundlichen Grüßen



Selmin Çalışkan
Generalsekretärin



KOMMENTIERUNG DES ENTWURFS ÜBER EIN GESETZ ZUR EINFÜHRUNG BESCHLEUNIGTER ASYLVERFAHREN IN DER FASSUNG VOM 01.02.2016

BESCHLEUNIGTE VERFAHREN (§ 30A ASYLGESETZ)

Der Gesetzentwurf sieht durch den neuen § 30a Asylgesetz die Einführung beschleunigter Verfahren für eine Reihe von Personengruppen vor. Darunter fallen unter anderem Personen, die ihre Ausweisdokumente mutwillig vernichtet hätten (Nr. 3). Gerade durch dieses Kriterium könnte das beschleunigte Verfahren zum **neuen Standardverfahren** in Deutschland werden, da viele Flüchtlinge keinen Ausweis besitzen und eine mutwillige Vernichtung unterstellt werden kann. Selbst wenn sich das Verfahren in der Praxis nur auf bestimmte Herkunftsländer beziehen sollte wird doch rechtlich eine Grundlage geschaffen, aufgrund der zukünftig eine Vielzahl von Asylsuchenden nur ein beschleunigtes Verfahren erhalten könnte. Auch der Umgang mit Personen, die einen Folgeantrag stellen (Nr. 4), wirft Fragen auf. So kann durch die Formulierung eine Person betroffen sein, die sich schon länger regulär in Deutschland aufhält und erst aufgrund der Verschlechterung der Menschenrechtssituation im Herkunftsland einen erneuten Asylantrag stellt. Auch können davon Menschen betroffen sein, die in Deutschland konvertieren und damit einen neuen Asylgrund haben. Dass diese Personen, die bereits in Deutschland leben, aus ihrem Umfeld in eine spezielle Unterkunft geschickt werden würden, erscheint wenig sinnvoll.

Amnesty International befürchtet, dass faire Verfahren in den besonderen Aufnahmeeinrichtungen (BAE) nicht gewährleistet werden können, denn es ist fraglich, wie eine **angemessene Informierung** der betroffenen Asylsuchenden gewährleistet werden kann. Die Pläne der Regierung sehen sehr große Aufnahmeeinrichtungen sowie eine auf den Bezirk einschränkende Residenzpflicht vor. Damit wird es den Asylsuchenden deutlich erschwert - bis unmöglich gemacht - selbst Rechtsberatungsstellen oder Rechtsanwält_innen aufzusuchen. Bisher wurden auch keine Pläne vorgelegt, die eine unabhängige Verfahrens- und Rechtsberatung für die Asylsuchenden in den BAE sicherstellen würden. Spätestens im Rechtsbehelfsverfahren, welches ebenfalls in den BAE durchgeführt werden soll, haben die Antragstellenden gemäß Art. 20 I der EU-Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU) Anspruch auf unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung. Während des gesamten Verfahrens müssen sie die Möglichkeit haben, selbst eine Rechtsberatung zu konsultieren (Art. 22 I Asylverfahrensrichtlinie). Wir bezweifeln stark, dass diese Garantien in den BAE eingehalten werden können. Ohne eine umfassende und unabhängige Informierung der Asylsuchenden kann es keine fairen Asylverfahren geben.

Wir haben bezüglich der beschleunigten Verfahren **schwerwiegende Rechtsschutzbedenken**. Nach der Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge haben die Asylsuchenden nur eine Woche Zeit, um gegen einen ablehnenden Bescheid in Berufung zu gehen. Dies ist eine **sehr kurze Frist**, insbesondere wenn bislang kein Rechtsanwalt/keine Rechtsanwältin mit dem Fall betraut wurde und er/sie sich neu einarbeiten muss. Obwohl der Anspruch auf diese Rechtsvertretung besteht, haben wir zudem große Bedenken, ob es in den Regionen überhaupt genügend Rechtsanwält_innen gibt, die dem zu erwartenden hohen Bedarf gerecht werden könnten.

Darüber hinaus legt der Gesetzentwurf auch nicht dar, wie die in Art. 24 der Asylverfahrensrichtlinie festgelegten besonderen **Garantien für besonders schutzbedürftige Personen** eingehalten werden. Sollte eine solche Unterstützung nicht im Rahmen des beschleunigten Verfahrens möglich sein, so ist dieses Verfahren gemäß Art. 24 III Asylverfahrensrichtlinie für diese Personen nicht geeignet. Positiv ist, dass



der neue Gesetzentwurf im Vergleich zum Referentenentwurf vom November 2015 ausschließt, dass unbegleitete Minderjährige von den beschleunigten Verfahren betroffen sein werden.

Es ist auch fraglich, wie das bereits aktuell überforderte Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine Vielzahl an Asylanträgen innerhalb einer Woche entscheiden soll. Es ist zu befürchten, dass es aufgrund der hohen Arbeitsbelastung zu **vielen Fehlentscheidungen** kommen wird, die aufgrund der Mängel im Rechtsschutz nicht von Rechtsanwält_innen und Gerichten aufgefangen werden können. Dadurch drohen Fälle von Abschiebungen in Herkunftsländer, in denen den betroffenen Personen Verfolgung und andere schwere Menschenrechtsverletzungen drohen (*refoulement*).

Amnesty International lehnt diese Art von beschleunigten Verfahren aufgrund der genannten Bedenken ab und fordert Sie dazu auf, im Innenausschuss und im Plenum für entsprechende Änderungen zu plädieren.

NICHTBETREIBEN DES VERFAHRENS (§33 ASYLGESETZ)

Der neue § 33 Asylgesetz sieht eine Ausweitung der Kriterien für die Vermutung des Nichtbetreibens des Verfahrens vor. Es ist hierbei nicht ersichtlich, warum eine Verletzung der Residenzpflicht (§ 33 II Nr. 3) in der Schwere einem Untertauchen gleichgestellt wird und als Rücknahme des Asylantrages eingestuft wird. Schließlich kann eine Verletzung der Residenzpflicht schlicht darin liegen, in eine Stadt außerhalb des Bezirkes gefahren zu sein, um abends wieder in die Unterkunft zurückzukehren. Beim ersten Verstoß kann das Asylverfahren zwar wieder aufgenommen werden, beim zweiten Verstoß ist dies jedoch nicht mehr der Fall und die Abschiebung soll durchgeführt werden. Dass eine Person aufgrund der Verletzung einer Residenzpflicht abgeschoben werden soll, obwohl das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge noch nicht einmal das Bestehen einer Verfolgung abschließend geprüft hat, ist menschenrechtlich nicht hinnehmbar. Hier besteht eine hohe Gefahr von *refoulement*.

Eine solche Sanktionierung der Verletzung der Residenzpflicht sieht auch das **europäische Recht** nicht vor. Weder in Art. 28 der Asylverfahrensrichtlinie (Verfahren bei stillschweigender Rücknahme des Antrages oder Nichtbetreiben des Verfahrens) noch in Art. 7 der EU-Aufnahmerichtlinie (2013/180/EU; Aufenthaltsort und Bewegungsfreiheit) wird dies genannt.

Amnesty International fordert Sie dazu auf, sich im Innenausschuss und im Plenum für eine Streichung des § 33 II Nr. 3 Asylgesetz einzusetzen.

ÜBERGANGSREGELUNGEN (§104 AUFENTHALTSGESETZ)

Mit der Einfügung des Absatzes 13 zur Übergangsregelung des Aufenthaltsgesetzes wird das **Recht des Familiennachzuges für subsidiär Schutzberechtigte** für zwei Jahre ausgesetzt. Damit ist der aktuelle Gesetzentwurf sogar schärfer als der Referentenentwurf vom November 2015, der vorsah, die Regelung des Familiennachzuges für subsidiär Schutzberechtigte auf den Stand von vor dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung zurückzusetzen, das am 1. August 2015 in Kraft trat. In der Begründung des Gesetzes vom August wird die Gleichstellung mit Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen damit erklärt, dass auch bei subsidiär Schutzberechtigten eine Herstellung der Familieneinheit im Herkunftsland nicht möglich ist. Dies ist selbstverständlich auch weiterhin gültig. Deshalb ist es dringend geboten, bei der aktuellen gesetzlichen Regelung zu bleiben.

Aus menschenrechtlicher Perspektive ist der Familiennachzug zudem einer der wenigen sicheren und legalen Zugangswege nach Deutschland. Wir warnen, dass sich die normalerweise durch den Familiennachzug begünstigten Personen stattdessen auf lebensgefährliche Wege begeben werden, um mit ihren Familienangehörigen vereint zu sein.



Amnesty International fordert Sie dazu auf, sich im Innenausschuss und im Plenum dafür auszusprechen, den Familiennachzug als einen der wenigen legalen und sicheren Zugangswege zu erhalten.

MEDIZINISCHE ABSCHIEBUNGSHINDERNISSE (§§ 60 VII 1, 60A IIC UND IID AUFENTHALTSGESETZ)

Die Bundesregierung möchte mit ihrer Neuregelung die Möglichkeit medizinischer Abschiebungshindernisse einschränken. Eine pauschale Unterstellung, dass diese häufig missbräuchlich verwendet werden, lehnen wir ab. Insbesondere sehen wir kritisch, dass selbst Fälle von schweren posttraumatischen Belastungsstörungen nicht berücksichtigt werden sollen. Diesbezüglich möchten wir auf die Stellungnahme der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAfF e.V.) verweisen, deren langjährige Erfahrung und Kompetenz in dieser Frage berücksichtigt werden sollte.

Grundsätzlich gilt, dass eine Neuregelung der Kriterien für Abschiebehindernisse nicht zu Abschiebungen führen dürfen, die eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung darstellen würden (Art. 3 Europäische Menschenrechtskonvention).

Amnesty International fordert Sie dazu auf, im Innenausschuss und im Plenum dafür zu plädieren, dass die neuen Regelungen der Abschiebehindernisse so formuliert werden, dass sie nicht zu Abschiebungen führen, die gegen den Artikel 3 der EMRK verstoßen.



KOMMENTIERUNG DES ENTWURFS EINES GESETZES ZUR BESTIMMUNG VON ALGERIEN, MAROKKO UND TUNESIEN ALS SICHERE HERKUNFTSSTAATEN IN DER FASSUNG VOM 29.01.2016

Im Gesetzesentwurf werden die Staaten Algerien, Marokko und Tunesien der Anlage II des § 29a des Asylgesetzes hinzugefügt und damit zu „sicheren Herkunftsstaaten“ im Sinne von Artikel 16a Absatz 3 GG erklärt (Art. 1 Gesetzesentwurf).

Amnesty International lehnt das Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten“ grundsätzlich ab. Jeder einzelne Asylantrag muss in einem fairen und effektiven Verfahren geprüft werden. Dieser völkerrechtlichen Anforderung steht das Konzept „sicherer Herkunftsländer“ entgegen, das eine **sorgfältige und unvoreingenommene Einzelfallprüfung** gerade nicht beabsichtigt. Durch die Vermutung der Sicherheit wird die Beschleunigung im Asylverfahren durch die regelmäßige Ablehnung eines Antrags als „offensichtlich unbegründet“ beabsichtigt. Die sich daran anschließende Rechtsfolge des verkürzten Rechtswegs kann zu einer **unterschiedlichen Behandlung von Flüchtlingen** führen, die nach Artikel 3 der Genfer Flüchtlingskonvention explizit aufgrund des Herkunftslandes verboten ist. Die Genfer Flüchtlingskonvention kennt das Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten“ nicht. Das Konzept des „sicheren Herkunftsstaates“ erhöht die Gefahr, dass der Schutzbedarf einer Person, die z. B. einer marginalisierten Minderheit wie den Bewohnern der Westsahara angehört, nicht erkannt wird und sie in die Verfolgung abgeschoben wird.

Die Ablehnung des Konzeptes der „sicheren Herkunftsstaaten“ durch Amnesty International besteht unabhängig von der Situation in den Herkunftsländern.

Nach deutschem Recht muss eine gesetzliche Einstufung von Ländern als „sichere Herkunftsstaaten“ die **Maßgaben des Bundesverfassungsgerichtes** berücksichtigen. Laut dessen Rechtsprechung muss in einem solchen Staat **landesweit und für alle Personen- und Bevölkerungsgruppen Sicherheit vor politischer Verfolgung gewährleistet sein.**¹ Diesen Vorgaben wird die menschenrechtliche Situation in den Ländern nicht gerecht.

In **Marokko** laufen Angehörige linksgerichteter und islamistischer Gruppen, Studierende, sahraouische Aktivist_innen und Terrorverdächtige Gefahr, von Polizei und Sicherheitskräften gefoltert zu werden. Ein im Mai 2015 veröffentlichter Amnesty Bericht dokumentiert **173 Folterfälle** für den Zeitraum von 2010 bis 2014. Einige Journalist_innen wurden im vergangenen Jahr aufgrund von konstruierten Anklagen verurteilt.

In **Tunesien** wird das Recht auf freie Meinungsäußerung eingeschränkt. Ferner liegen Amnesty Berichte über Folter in Gewahrsam vor, insbesondere in den ersten Tagen nach der Festnahme. **LGBTI-Personen** werden im Alltag diskriminiert und nicht ausreichend vor homophoben Übergriffen geschützt. Sie werden wegen ihrer sexuellen Orientierung vor Gericht gestellt und zu Haftstrafen verurteilt.

¹ BVerfGE 94, 115.



Das Recht auf freie Meinungsäußerung wird in **Algerien** eingeschränkt. Journalist_innen werden wegen „Beleidigung“ und „Diffamierung“ angeklagt. Sicherheitskräfte lösen friedliche Demonstrationen gewaltsam auf, Aktivist_innen werden festgenommen.

Amnesty International fordert Sie dazu auf, im Innenausschuss und im Plenum auf die kritische Menschenrechtssituation in den Länder aufmerksam zu machen und gegen das Gesetz im Bundestag zu stimmen.



Frankfurt, 16.2.2016

Stellungnahme

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung von Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten

Inhalt

1. Die geplante Rechtsänderung	1
2. Grundsätzliches zu „Sicheren Herkunftsländern“	2
3. Gesetzgebungszweck	3
4. Missachtung verfassungsrechtlicher Maßstäbe.....	3
5. Zur Menschenrechtslage in der Monarchie Marokko.....	4
6. Zur Menschenrechtslage in Algerien.....	7
7. Zur Menschenrechtslage in Tunesien.....	9
Fazit: Konzept sichere Herkunftsstaaten widerspricht individuellem Recht auf Asyl.....	10

1. Die geplante Rechtsänderung

Der Gesetzentwurf hat zum Ziel, die Anlage II des Asylgesetzes so zu verändern, dass künftig Algerien, Marokko und Tunesien als „sichere Herkunftsstaaten“ eingestuft werden. Für diese Rechtsänderung bedarf es der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates.

Seit der Grundgesetzänderung von 1993 ist eine derartige Einstufung von Herkunftsländern von Flüchtlingen als „sicher“ in Art. 16a Abs. 3 GG vorgesehen:

„Art 16a (3) Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Staaten bestimmt werden, 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. Es wird vermutet, dass ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, dass er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.“

Bei der Einreise aus so genannten „sicheren Herkunftsstaaten“ soll bereits die Vermutung ausreichen, dass ein Ausländer aus einem entsprechenden Herkunftsland nicht der politischen Verfolgung unterliegt, um den Asylantrag als offensichtlich unbegründet abzulehnen. Die Widerlegung einer solchen Vermutung ist durch verfahrensverschärfende Festlegungen enorm erschwert oder gar unmöglich gemacht. Der Asylantrag eines Asylsuchenden aus einem „sicheren Herkunftsstaat“ wird gem. § 29a AsylG als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt. Dies hat zur Folge, dass die Rechtsmittelfristen auf eine Woche verkürzt sind. Die Klage hat keine aufschiebende Wirkung. Es muss innerhalb einer Woche Eilrechtsschutz beantragt werden (§ 36 Abs. 3 AsylG). Auch für den Eilrechtsschutz sind die Hürden höher als üblich: Das Verwaltungsgericht darf die Aussetzung der Abschiebung nur dann anordnen, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Entscheidung bestehen (§ 36 Abs. 4 AsylG).

Weitere Folge der Ablehnung als offensichtlich unbegründet: Nach § 10 Abs. 3 S. 2 AufenthG darf an die abgelehnten Asylsuchenden keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Eine weitere Folge ist zudem, dass das Flughafenverfahren angewandt wird, § 18a AsylG. Dabei handelt es sich um ein Schnellverfahren, das unter Haftbedingungen im Transitbereich des Flughafens durchgeführt wird.

2. Grundsätzliches zu „Sicheren Herkunftsländern“

PRO ASYL lehnt es ganz grundsätzlich ab, Herkunftsländer von Flüchtlingen als per se „sicher“ zu definieren, mit der schwerwiegenden Folge, dass Asylanträge mehr oder weniger pauschal abgelehnt werden und die verfahrensrechtliche Möglichkeit, sich dagegen zur Wehr zu setzen, auf ein Minimum reduziert ist. Schwerwiegende Fehlentscheidungen, die zu Refoulement-Fällen führen können – also die Abschiebung in eine Verfolgungssituation – sind ernsthaft zu befürchten.

Bereits bei der Einführung 1993 hat sich PRO ASYL entschieden gegen die Einführung einer solchen Regelung gewandt. Ob eine Verfolgung im Herkunftsland vorliegt oder nicht, muss nach unserer Überzeugung eine Feststellung sein, die aufgrund einer individuellen Prüfung des Asylantrages vorzunehmen ist.

Professor Dr. Bernhard Schlink hat in seiner Stellungnahme vom 11. März 1993 zutreffend ausgeführt:

“Dass man, um in den Genuss des Asylrechts zu kommen, politische Verfolgung nicht bloß behaupten darf, sondern dass man Tatsachen vortragen muss, aus denen sich die politische Verfolgung ergibt, versteht sich von selbst. Was kann und soll Abs. 3 über diese Selbstverständlichkeit hinaus regeln? Was soll eine Vermutung zu den Voraussetzungen des Asylrechts, die zu widerlegen es nicht mehr bedarf als es zum Nachweis der Voraussetzungen ohnehin bedarf? Oder soll der S. 2 dahin zu verstehen sein, dass der Ausländer, der aus einem Staat des S. 1 kommt, Tatsachen vortragen muss, aus denen sich nicht nur seine individuelle politische Verfolgung, sondern ergibt, dass im betreffenden Staat generell politisch verfolgt wird? Das stünde in offenem Widerspruch zur individuellen Verbürgung des Asylgrundrechts.“

Damit hat Prof. Schlink bereits 1993 deutlich gemacht, warum eine Sichere Herkunftsländer-Regelung im völligen Widerspruch zum individuellen Asylrecht steht. Ein Gesetzgeber kann die Einzelfallprüfung nicht vorwegnehmen. Eine solche Konstruktion vertauscht die Rolle von Ge-

setzgeber und Rechtsanwender. Die Festlegung von „sicheren Herkunftsländern“ beseitigt den individualrechtlichen Charakter des Asylrechts.

3. Gesetzgebungszweck

Der Gesetzentwurf gibt als Ziel der Einstufung von Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten an, den Aufenthalt der betroffenen Personen schneller beenden zu können. PRO ASYL hält diesen Zweck zum einen für nicht erstrebenswert, da eine Abschiebung aufgrund einer mangelhaften Prüfung des Asylantrages in einem Schnellverfahren die ernsthafte Gefahr von Fehlentscheidungen hervorruft und so zu Refoulement-Fällen führen kann. Zum anderen halten wir den benannten Zweck auch für vorgeschoben. Denn bereits die Praxis der zurückliegenden Jahre, in der das BAMF viele der Asylanträge aus den besagten Herkunftsländern abgelehnt hat, hätte die angestrebte beschleunigte Abschiebung ermöglichen können. Nach Auffassung von PRO ASYL geht es der Bundesregierung also nicht um eine noch schnellere Beendigung des Aufenthalts, da dem das Asylverfahren nicht im Wege stand.

Das Kernanliegen ist nach unserer Auffassung also, dass mit diesem Gesetzesvorhaben eine abschreckende Wirkung gegenüber Asylsuchenden aus den drei Ländern erzielt werden soll. Dies ist aus unserer Sicht völlig inakzeptabel. Abschreckung darf nicht die Leitlinie einer an Menschenrechten orientierten Asylpolitik sein.

4. Missachtung verfassungsrechtlicher Maßstäbe

Mit dem geplanten Gesetzentwurf werden noch nicht einmal die Anforderungen eingehalten, die das BVerfG an die Anwendung von Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG gestellt hat.

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 vorzunehmen. 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.

Das BVerfG fordert, dass die *Rechtslage* in dem betreffenden Staat insoweit in den Blick zu nehmen sei, als sie für die Beurteilung der Sicherheit vor politischer Verfolgung und unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung oder Behandlung bedeutsam ist. Dabei sei zu bedenken, dass grundsätzlich jeder Lebensbereich zum Anknüpfungspunkt staatlicher Maßnahmen werden kann, die den Charakter politischer Verfolgung oder sonstiger menschenrechtswidriger Eingriffe annehmen können. Anhaltspunkte würden in diesem Zusammenhang die Definition des Flüchtlingsbegriffs in Art. 1 A 2. GFK sowie die internationalen Übereinkommen bieten, die zum Schutz der Menschenrechte abgeschlossen wurden (z.B. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966, BGBl. 1973 II S. 1534; Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, BGBl. 1990 II S. 247; EMRK). Wesentlich für das Prüfkriterium der Rechtslage sei, ob der betreffende Staat von ihm eingegangene internationale Verpflichtungen innerstaatlich als geltendes Recht betrachtet (BVerfG BvR 1507/93, Rn. 80).

Der Gesetzgeber hat sich in diesem Zusammenhang bei der Beurteilung der allgemeinen politischen Verhältnisse in den als sicher ins Auge gefassten Staaten zu beschäftigen mit der Qualität der demokratischen Strukturen, der Funktionsfähigkeit des jeweiligen Mehrparteiensystems, mit Betätigungsmöglichkeiten und Behinderungen der parlamentarischen und außerparlamentarischen Opposition, der Lage der Religionsfreiheit, der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, der Meinungs- und Pressefreiheit sowie der Unabhängigkeit der Gerichte. Daraus ergeben sich besondere Anforderungen im Blick auf Staaten mit einer diktatorischen und totalitären Vergangenheit, wo die mögliche Kontinuität antidemokratischer Strukturen zu berücksichtigen ist. Schließlich geht es um die Frage möglicher Verfolgungen und Misshandlungen von Minderheiten. Zusammenfassend: Ein Staat ist nur dann sicher, wenn vor dem Hintergrund ausführlicher Tatsachenfeststellungen gewährleistet erscheint, dass er die zum Schutze der Menschenrechte geltenden Gesetze effektiv – auch zugunsten bestimmter Minderheiten – anwendet.

Fehlende bzw. fehlerhafte Auseinandersetzung mit der Menschenrechtsslage

Eine derartige Prüfung liegt dem vorliegenden Gesetzentwurf in keiner Weise zugrunde. Die Behauptung, die Bundesregierung habe sich anhand von Rechtslage, Rechtsanwendung und den allgemeinen politischen Verhältnissen ein Gesamturteil über die für politische Verfolgung bedeutsamen Verhältnisse in den drei Staaten gebildet, bleibt unbelegt. Es bleibt bei der bloßen Behauptung: „Nach sorgfältiger Prüfung ist sie (die Bundesregierung) zu dem Ergebnis gekommen, dass in den genannten Staaten gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch Folter oder unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Bestrafung noch Bedrohung in Folge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen innerstaatlichen bewaffneten Konfliktes stattfindet“ (Gesetzentwurf, S. 5). Diese weitgehende Behauptung wird auch im besonderen Teil des Gesetzentwurfes nicht belegt. Zwar wird jeweils aufgelistet, welche Menschenrechtsabkommen der einzelne Staat ratifiziert hat. Allerdings findet zum einen keine ernsthafte Prüfung statt, wie es um die Umsetzung dieser Abkommen bestellt ist und auf zum anderen werden aus dargestellten Menschenrechtsverletzungen (insbesondere im Fall von Tunesien) keine entsprechenden Schlussfolgerungen gezogen.

Als Ghana auf die Liste der „Sicheren Herkunftsländern“ 1993 aufgenommen wurde, wurde zumindest noch ein Prüfbericht erstellt, wenngleich dieser auch fehlerhaft war, da er die Anwendung der Todesstrafe in Ghana nicht berücksichtigte (siehe Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 13/3329, auf Herausnahme von Ghana aus der Liste der sicheren Herkunftsstaaten aus dem Jahr 1996).

Nun jedoch soll eine verkürzte und unkritische Darstellung der Menschenrechtsslage ausreichen, um eine Aufnahme in die Liste der „sicheren Herkunftsstaaten“ zu rechtfertigen.

5. Zur Menschenrechtsslage in der Monarchie Marokko

Nach den oben beschriebenen Kriterien des Bundesverfassungsgerichts kann Marokko schon deswegen kein „sicherer Herkunftsstaat“ sein, weil es sich nicht um eine Demokratie handelt. Die demokratischen Strukturen eines Staates sind jedoch von entscheidender Bedeutung, will man in dem Staat eine Verfolgungssicherheit annehmen.

Marokko ist keine Demokratie, sondern eine konstitutionelle Monarchie, in der König Mohammed VI. weitreichende Kompetenzen innehat. Der König sitzt den Ministern der Regierung vor, er kann Minister entlassen und das Parlament auflösen und Neuwahlen ausrufen. Das Volk kann von den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen nicht die Staatsform von der konstitutionellen Monarchie in eine Demokratie umwandeln. Dies sowie die Korruption in allen Regierungsbereichen und das Fehlen von Rechtsstaatlichkeit beschreibt das US Department of State als die größten Menschenrechtsprobleme von Marokko.¹

Die Bundesregierung attestiert dem Staatswesen dementsgegen Gewaltenteilung und eine demokratische Regierungsführung, wenngleich festgestellt wird, dass der König die höchstrangige staatliche Entscheidungsgewalt habe.² Diese Aussage soll die fehlende demokratische Verfasstheit Marokkos offenbar beschönigen. Wie das US Department of State bestätigt, kann von einer demokratischen Struktur nicht die Rede sein, wenn demokratischer Wandel und eine Überwindung der Monarchie mit demokratischen Mitteln nicht möglich ist und zugleich das Königshaus auf jedes einzelne Ministerium entscheidenden Einfluss hat.³

Meinungs- und Versammlungsfreiheit

Die undemokratischen Staatsstrukturen Marokkos zeigen sich auch im Umgang mit der Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Kritische Äußerungen über den König, die Monarchie, den Islam oder den Anspruch Marokkos über die Westsahara werden kriminalisiert.⁴ Die Behörden schränken die Rechte auf freie Meinungsäußerung, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit massiv ein, wenn es um diese Themen geht. Kritik an der Regierung wurde unterdrückt, Journalisten riskieren strafrechtliche Verfolgung, Aktivisten werden festgenommen.⁵ Menschenrechtsorganisationen und andere Vereinigungen können nur unter Auflagen arbeiten. Friedliche Demonstrationen und Protestaktionen werden gewaltsam aufgelöst.⁶

Pressefreiheit

Das Antiterrorgesetz und das Presserecht ermöglichen es der Regierung, gegen Journalisten Haft- oder Geldstrafen zu erlassen, wenn sie sich der Diffamierung oder Beleidigung schuldig machen.⁷ Das Beispiel des Journalisten Ali Anouzla zeigt, wie es um die Pressefreiheit in Marokko bestellt ist. Anouzla war Eigentümer und Chefredakteur von arabischsprachigen Zeitungen, die wegen Kritik an der Monarchie verboten wurden. 2010 gründete er die Onlinezeitung lakome.com, die auch auf Französisch erschien. Sie wurde zum Sprachrohr des Arabischen Frühlings und 2013 verboten, Anouzla wurde in Rabat verhaftet.⁸ Er wurde nach dem Antiterrorgesetz verurteilt.⁹

¹ US Department of State, Country Report on Human Rights Practices 2014 – Marocco, 25.6.2015.

² Gesetzesbegründung, S. 12.

³ US Department of State, Country Report on Human Rights Practices 2014 – Marocco, 25.6.2015.

⁴ Human Rights Watch, World Report 2016, Marocco and Western Sahara, 27. Januar 2016; US Department of State, Country Report on Human Rights Practices 2014 – Marocco, 25.6.2015.

⁵ Amnesty International, Amnesty Report 2015, Marocco and Western Sahara, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2015/marokko-und-westsahara>

⁶ Amnesty International, Amnesty Report 2015, Marocco and Western Sahara, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2015/marokko-und-westsahara>

⁷ US Department of State, Country Report on Human Rights Practices 2014 – Marocco, 25.6.2015.

⁸ Spiegel online, 13.11.2015, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/journalist-aus-marokko-ali-anouzla-bekommt-raif-badawi-award-a-1062685.html>

⁹ US Department of State, Country Report on Human Rights Practices 2014 – Marocco, 25.6.2015.

Nach internationalen Protesten, darunter von Reporter ohne Grenzen und Amnesty International, kam er nach 40 Tagen vorläufig frei.

Die Deutsche Bundesregierung behauptet demgegenüber, dass staatliche Repressionsmaßnahmen gegen bestimmte Personen, z.B. wegen ihrer politischen Überzeugung, nicht festzustellen sei.¹⁰ Allein der Fall Anouzla steht im Widerspruch zu dieser Behauptung.

Mit der Antiterrorgesetzgebung, die dazu geeignet ist, politische Verfolgung gegen Regierungs- und Königs-kritischen Journalisten zu begründen, hat sich der Gesetzgeber nicht adäquat auseinandergesetzt.

Folter und Todesstrafe

Die Bundesregierung stellt in der Gesetzesbegründung fest, es würde in Marokko keine systematische Folter geben.¹¹ Schon der Maßstab ist fragwürdig. Ein Staat ist auch bei der Anwendung von unsystematischer Folter nicht als „sicherer Herkunftsstaat“ einzustufen. Es muss nicht ein extremer Folter-Staat sein, um als Herkunftsland von Asylberechtigten gelten zu können.

Das US Departement of State hat in seinem Bericht zur Menschenrechtslage in Marokko verschiedenen Quellen von UN Gremien zitiert, die nach wie vor Folter-Fälle in Marokko festgestellt haben. Demnach hat die UN Arbeitsgruppe zu Inhaftierungen sogar systematische Anwendung von Folter in der Haft festgestellt, wenn es um Terrorismusvorwürfe oder um die Staatssicherheit geht.¹² Amnesty International berichtet, dass nach wie vor unter Folter erpresste "Geständnisse" vor Gericht zugelassen werden.¹³

Die Todesstrafe ist nach wie vor in Kraft. Es gilt jedoch ein Moratorium für Hinrichtungen.¹⁴ Das Bestehen der Todesstrafe, die nach wie vor auch ausgesprochen, nur nicht vollstreckt wird, widerspricht schon für sich genommen der Einstufung Marokkos als sicherer Herkunftsstaat. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung gibt zwar das Bestehen der Todesstrafe in Marokko korrekt wieder¹⁵, ohne jedoch irgendwelche Schlussfolgerungen daraus zu ziehen. So kann eine Auseinandersetzung mit der Menschenrechtslage, wie es das Bundesverfassungsgericht fordert, nicht aussehen.

Situation von Flüchtlingen und MigrantInnen

Dass es weder zu Folter oder extralegalen Tötungen durch den marokkanischen Staat kommt, ist auch in Hinblick auf die Situation der Flüchtlinge und Migrantinnen höchst zweifelhaft. Es kommt regelmäßig zu völkerrechtswidrigen Push-Backs von Flüchtlingen an der marokkanisch-spanischen Grenze. Bei den Rückschiebungen am Zaun von Melilla kommt es immer wieder zu Folter und sogar Misshandlungen. Dabei hat es auch Todesfälle gegeben. Unter anderem wegen

¹⁰ Gesetzesbegründung, S. 13.

¹¹ Gesetzesbegründung s. 13.

¹² US Departement of State, Country Report on Human Rights Practices 2014 – Marocco, 25.6.2015.

¹³ Amnesty International, Amnesty Report 2015, Marocco and Western Sahara, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2015/marokko-und-westsahara>.

¹⁴ Amnesty International, Amnesty Report 2015, Marocco and Western Sahara, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2015/marokko-und-westsahara>.

¹⁵ Gesetzesbegründung s. 13.

dieser Praktiken, läuft derzeit ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, das sich allerdings gegen Spanien richtet.¹⁶

Besatzung der Westsahara

Marokko hat seit 1975 große Teile der Westsahara annektiert. Nach Menschenrechtsberichten geht der marokkanische Staat massiv gegen sahrauische politische Aktivisten, Protestierende, Menschenrechtsverteidiger und Medienschaffende vor.¹⁷ Sie werden häufig festgenommen, gefoltert oder anderweitig misshandelt und strafrechtlich verfolgt. Die Behörden verbieten jeglichen Protest und lösen Zusammenkünfte gewaltsam auf, oft auch unter Anwendung exzessiver Gewalt.¹⁸ Allein der Westsahara-Konflikt reicht aus, um Marokko nicht als sicheren Herkunftsstaat einzustufen.

6. Zur Menschenrechtsslage in Algerien

Die Menschenrechtsslage in Algerien entspricht ebenfalls nicht den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat aufgestellt hat. Abdelaziz Bouteflika ist seit 1999 Präsident von Algerien. Im Jahr 2014 wurde er wiedergewählt. Bouteflika hatte unter dem Eindruck des Arabischen Frühlings 2011 weitreichende demokratische Reformen und Verfassungsänderungen angekündigt. Mit einem neuen Wahlrecht und einem neuen Parteiengesetz sollen die Mitbestimmungsrechte gestärkt werden. Dennoch beschneidet Algerien die Menschenrechte nach wie vor in verschiedener Hinsicht.

Laut dem US Departement of State bestehen besonders große Probleme bei der Beachtung der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit. Ebenso seien die Meinungs- und Pressefreiheit beschränkt.¹⁹ Weitere Probleme stellen die weitreichende Korruption, die Straflosigkeit gegenüber Tätern dar, die zu Tausenden Menschen ermordet und gefoltert haben. Ebenso sind die Bedingungen in Gefängnissen und die Misshandlungen von Inhaftierten, Gewalt gegenüber und Diskriminierung von Frauen und die Einschränkung von Arbeitnehmerrechten zu nennen.

Beschränkung der Versammlungsfreiheit

In Algerien werden Demonstrationen dadurch verhindert, indem die Organisatoren von im Vorfeld von Demonstrationen verhaftet werden und die Polizei die Demonstrationswege blockiert. Die Festgenommenen werden mit Strafen versehen. Betroffen sind auch Menschenrechtsaktivisten und Gewerkschaftsfunktionäre.²⁰

¹⁶ EGMR, [Fall N.D. and N.T. v. Spain](#) (Application No. 8675/15 und 8697/15).

¹⁷ Amnesty International, Amnesty Report 2015, Marocco and Western Sahara, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2015/marokko-und-westsahara>.

¹⁸ Amnesty International, Amnesty Report 2015, Marocco and Western Sahara, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2015/marokko-und-westsahara>.

¹⁹ US Department of State. Retrieved January 19, 2013, "[2010 Human Rights Report: Algeria](#)".

²⁰ Human Rights Watch, World Report 2015, abrufbar unter: <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/algeria#cea955>.

Für das Jahr 2014 berichtete Amnesty International, dass die Behörden weiterhin alle Demonstrationen in der Hauptstadt Algier untersagten, auch wenn einige Kundgebungen ohne Einschreiten der Polizei geduldet wurden.²¹

Weiterhin berichtete Amnesty International von Vorfällen, in denen die Polizei unverhältnismäßige Gewalt bei der Auflösung einer Demonstration einsetzte. Es kam zu Haftstrafen gegenüber Demonstrationsteilnehmern.²²

Die Gesetzesbegründung der Bundesregierung bestätigt, dass oppositionelle Gruppierungen und Nichtregierungsorganisationen Einschränkungen bei der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit geltend machen würden. Bestätigt wird ebenso, dass gegen Beschränkungen faktisch kein gerichtlicher Rechtsschutz vorhanden sei.²³

Aus dieser Feststellung wird jedoch keine Schlussfolgerung für die Einstufung von Algerien als sicheren Herkunftsstaat gezogen. Das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass die demokratische Verfasstheit wesentlich für die Beurteilung eines Staates als sicher ist. Da die Gewährung der Versammlungsfreiheit Wesenskern einer demokratischen Verfasstheit eines Staates ist, vermag die neutrale Haltung der Bundesregierung gegenüber der weitreichenden Einschränkung dieses Grundrechts in keiner Weise zu überzeugen. Man kann einen Staat nicht als sicher einstufen, der friedliche Proteste weitgehend unterdrückt.

Kein ausreichender Schutz vor Gewalt gegen Frauen

Laut Amnesty International gibt es in Algerien einige Fortschritte in Sachen Frauenrechte. Allerdings bestünden auf der anderen Seite nach wie vor keinen ausreichenden Schutz vor Gewalt und sexuellen Übergriffen an Frauen. So seien beispielsweise die gesetzliche Bestimmung in Kraft geblieben, dass Männer, die ein Mädchen unter 18 Jahren vergewaltigt haben, straffrei ausgehen, wenn sie ihr Opfer ehelichen.²⁴ Frauen sind zudem durch das Familienrecht noch immer hinsichtlich Heirat, Scheidung, Sorgerecht für die Kinder und Erbrecht benachteiligt.

Folter

Amnesty International berichtet, dass es in Algerien im Zusammenhang mit Terrorismusbekämpfung zu Folterfällen kommt.²⁵ Der Militärgeschworenendienst DRS halte weiterhin Personen, die der Unterstützung des Terrorismus verdächtigt werden, in geheimer Haft ohne Kontakt zur Außenwelt fest. Die Gefangenen würden sich in inoffiziellen Haftanstalten aufhalten, wie etwa Kasernen, die nicht dem Justizministerium unterstehen. In der Vergangenheit wandte der DRS Berichte zufolge oft Folter an den Gefangenen an. Diese gaben an, man habe sie geschlagen, mit Elektroschocks gefoltert, an der Decke aufgehängt und gezwungen, große Mengen von dreckigem Wasser, Urin oder Chemikalien zu schlucken. Foltervorwürfen wurde in der Regel nicht nachgegangen.

²¹ Amnesty International, Amnesty Report 2015, Algerien, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2015/algerien#straflosigkeit>.

²² Amnesty International, Amnesty Report 2015, Algerien, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2015/algerien#straflosigkeit>.

²³ Gesetzesbegründung, S. 11.

²⁴ Amnesty International, Amnesty Report 2015, Algerien, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2015/algerien#straflosigkeit>.

²⁵ Amnesty International, Länderbericht Algerien, abrufbar unter: <http://www.amnesty-algerien.de/Main/Informieren-Land>

Im September 2013 sei laut Amnesty die Zentralstelle der Kriminalpolizei des DRS zwar abgeschafft worden, allerdings würden Bestimmungen im algerischen Recht es dem DRS weiterhin erlauben, die Funktion der Kriminalpolizei zu übernehmen, die im Allgemeinen von der Polizei und der Gendarmerie ausgeübt werden.

Todesstrafe

Algerien sieht weiterhin die Todesstrafe vor und verhängt sie auch. Allerdings werden keine Todesurteile vollstreckt. Das Bestehen der Todesstrafe ist aus menschenrechtlicher Sicht jedoch ein Umstand, der dazu führen muss, Algerien nicht als „sicherer Herkunftsstaat“ einzustufen.

7. Zur Menschenrechtsslage in Tunesien

Tunesien ist das Land, von dem der Arabische Frühling ausgegangen ist und in dem die Entwicklung hin zu nachhaltigen demokratischen Strukturen am hoffnungsvollsten ist. Am 23. Oktober 2011 fanden die ersten freien Wahlen zu einer Verfassungsgebenden Versammlung statt. Trotz dieser Demokratisierungsprozesse in Tunesien ist eine Einstufung des Landes als sicherer Herkunftsstaat nicht sachgerecht.

Bezogen auf Tunesien reichen die Ausführungen der Bundesregierung selbst zur Menschenrechtsslage schon aus, um zu verdeutlichen, dass Tunesien kein „sicherer Herkunftsstaat“ ist. Der Gesetzentwurf selbst bestätigt, dass es zu extralegalen Tötungen in Haft sowie zu Folterfällen gekommen ist und dass eine Bestrafung von homosexuellen Handlungen praktiziert wird, die flüchtlingsrechtlich nicht anders als Verfolgung einzustufen ist. Schon der Gesetzentwurf selbst macht also deutlich, warum sich die Einstufung von Tunesien als sicherer Herkunftsstaat nicht rechtfertigen lässt.

Das Bundesverfassungsgericht hat gefordert, dass besondere Anforderungen im Blick auf Staaten mit einer diktatorischen und totalitären Vergangenheit zu stellen sind. Die Menschenrechtsslage ist besonders sorgfältig zu untersuchen.

Die Bundesregierung stellt in der Gesetzesbegründung fest, dass es als „weitgehend gewährleistet angesehen“ werden kann, „dass in Tunesien keine asylrelevante Verfolgung stattfindet“.²⁶ Eine sorgfältige Überprüfung schon bei Zugrundelegung der von der Bundesregierung selbst referierten Tatsachen hätte zu einem anderen Ergebnisse führen müssen.

Todesfälle in Haft

Nichtregierungsorganisationen beanstandeten laut Bundesregierung dubiose Todesfälle von inhaftierten Personen.²⁷ Relativierend führt die Bundesregierung aus, dass staatlichen Stellen grundsätzlich das Leben des Einzelnen achten würden.²⁸ Ausnahmen von der grundsätzlichen Beachtung scheinen nicht ins Gewicht zu fallen. Dies ist mit dem hohen Gut menschlichen Lebens nicht zu vereinbaren. Von einem sicheren Herkunftsstaat ist zu fordern, dass es ausnahmslos nicht zu extralegalen Tötungen durch staatliche Stellen kommt.

²⁶ Gesetzesbegründung, S. 17.

²⁷ Gesetzesbegründung, S. 17.

²⁸ Gesetzesbegründung, S. 17.

Verfolgung von Homosexuellen

Die Bundesregierung berichtet ebenso unkritisch über die Bestrafung von homosexuellen Handlungen nach § 230 des tunesischen Strafgesetzbuchs mit Haftstrafen von drei Jahren. Bestätigt wird auch, dass diese Strafnorm wiederholt angewandt worden sei.²⁹ Eine Wertung, was dies für die Einordnung als sicherer Herkunftsstaat zu bedeuten hat, wird indes nicht vorgenommen. Dabei ist es ganz offensichtlich, dass eine mehrjährige Haftstrafe wegen homosexueller Handlungen eine Verfolgung wegen der sexuellen Orientierung darstellt, die nach der Genfer Flüchtlingskonvention zur Anerkennung als Flüchtling führt. Deutsche Behörden und Gerichte gewähren regelmäßig Flüchtlingsschutz in solchen Fällen. Der Umgang mit Homosexuellen in steht einer Einordnung von Tunesien als sicherer Herkunftsstaat entgegen.

Folter und Todesstrafe

Die Bundesregierung bestätigt in der Gesetzesbegründung, dass die tunesische Regierung selbst einräumt, dass es im Zusammenhang mit Antiterrormaßnahmen zu Folterfällen gekommen ist. Zwar würde sich die tunesische Regierung zur Folterprävention bekennen. Allerdings komme es laut Menschenrechtsorganisationen und Medienberichte regelmäßig zu Folter-Fällen, insbesondere in der Polizeihaft, unmenschliche Behandlung in den Haftanstalten.³⁰ Bislang ist es in keinem Fall gelungen, eine Amtsperson, die sich der Folter schuldig gemacht hat, zur Verantwortung zu ziehen.

Die Todesstrafe ist auch in Tunesien nicht abgeschafft und wird auch verhängt, wenngleich sie nicht vollstreckt wird.

Ein Staat, in dem Folter praktiziert wird und die Todesstrafe nach wie vor gesetzlich vorgesehen ist und verhängt wird, darf nicht als sicherer Herkunftsstaat eingestuft werden.

Fazit: Konzept sichere Herkunftsstaaten widerspricht individuellem Recht auf Asyl

Mit dem Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten“ wird Schutzsuchenden aus den entsprechenden Ländern pauschal unterstellt, keine Schutzgründe zu haben. Dem Grundprinzip des Asylverfahrens – einer individuellen, sorgfältigen Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz – läuft eine solche Annahme diametral entgegen. Den Schutzsuchenden wird eine kaum zu bewältigende Beweislast aufgebürdet – nach dem Prinzip „im Zweifel gegen den Schutzsuchenden“. PRO ASYL hat sich deswegen bei vorherigen Gesetzgebungsverfahren grundsätzlich gegen das Konzept „sicherer Herkunftsstaat“ gewandt.

Der Europäische Flüchtlingsrat ECRE kritisiert ebenfalls deutlich: Das Konzept „sicherer Herkunftsstaaten“ laufe der Genfer Flüchtlingskonvention entgegen, wonach die darin festgehaltenen Bestimmungen ohne unterschiedliche Behandlung aufgrund des Herkunftslandes anzuwenden sind (Artikel 3, GFK).³¹

²⁹ Gesetzesbegründung, S. 18.

³⁰ Gesetzesbegründung, S. 18.

³¹ ECRE, Stellungnahme zur Asylverfahrensrichtlinie, <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/1051.html>.

Listen „sicherer Herkunftsländer“ „tragen weiter zur Praxis der Stereotypisierung bestimmter Anträge auf Grundlage der Nationalität bei und erhöhen das Risiko, dass solche Anträge keiner eingehenden Prüfung der Furcht einer Person vor individueller Verfolgung oder ernsthaftem Schaden unterzogen werden“, so ECRE.

Im Fall von Marokko, Algerien und Tunesien ist eine Einstufung als „sichere Herkunftsstaaten“ nicht zu rechtfertigen.

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung:
Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten - BT-Drs. 18/8039 v. 06.04.2016

25.04.2016

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesregierung will die Länder Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsländer einstufen, weil die Anerkennungsquote der Flüchtlinge aus diesen Ländern gering ist. Außerdem ist das Vorhaben wohl auch tagespolitisch motiviert als Reaktion auf die Ereignisse der Silvesternacht 2015/2016 in Köln.

Die Verwirklichung dieses Vorhabens wäre ein eklatanter Verstoß gegen die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die Qualifizierung von Staaten zu sicheren Herkunftsstaaten.

Nach dem grundlegenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1996 (BVerfGE 94,115) dürfen Staaten nur zu sicheren Herkunftsstaaten bestimmt werden, wenn dort landesweit für alle Personen- und Bevölkerungsgruppen Sicherheit vor politischer Verfolgung besteht (Leitsatz 2 a).

Das ist bei Algerien, Marokko und Tunesien nicht der Fall. Die Menschenrechtssituation in diesen Staaten ist prekär. Das gilt insbesondere für die Situation der Lesben und Schwulen.

In allen drei Staaten wird einvernehmliche Sexualität unter Erwachsenen gleichen Geschlechts mit hohen Gefängnisstrafen bedroht und es findet eine offensive Verfolgung von Lesben und Schwulen statt.

Nach Art. 38 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2013/32/EU dürfen die Mitgliedstaaten das Konzept des sicheren Drittstaats nur dann anwenden, wenn die zuständigen Behörden sich davon überzeugt haben, dass für eine Person, die um internationalen Schutz nachsucht, in dem betreffenden Drittstaat keine Gefährdung von Leben und Freiheit aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe besteht.

Da der Bundesrat insoweit hinsichtlich der Lage von Homo-, Trans- und Intersexuellen in den drei Ländern Bedenken geäußert hatte, hat die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung Folgendes festgestellt:

„Homosexuelle Handlungen sind in **Tunesien** grundsätzlich strafbar. Eine systematische Verfolgung homosexueller Personen findet nicht statt. Das Thema wird allerdings immer noch gesellschaftlich

Manfred Bruns
Justiziar des LSVD
Bundesanwalt beim
Bundesgerichtshof a.D.

Lessingstrasse 37i
76135 Karlsruhe
Tel: 0721 831 79 53
Fax 0721 831 79 55
eMail: Bruns-
Karlsruhe@email.de

Bundesgeschäftsstelle

Hausadresse:
Hülchrather Str. 4,
50670 Köln

Postadresse:
Postfach 103414
50474 Köln

Bank für Sozialwirtschaft
Konto Nr. 708 68 00
BLZ: 370 205 00
BIC: BFSWDE33XXX
IBAN: DE3037020500
0007086800

Steuer-Nr. 27/671/51328

VR 12282 Nz
Amtsgericht Charlottenbur

Mildtätiger Verein -
Spenden sind
steuerabzugsfähig

Offizieller Beraterstatus
im Wirtschafts- und
Sozialausschuss der
Vereinten Nationen

Mitglied im Deutschen
Paritätischen
Wohlfahrtsverband
(DPWW)

Mitglied der International
Lesbian, Gay, Bisexual,
Trans and Intersex Associ-
ation (ILGA)

Mitglied im Forum
Menschenrechte
Seite 92 von 101

tabuisiert. In Tunesien hat am 23. Februar 2016 die Nichtregierungsorganisation „Shams“, die sich für die Abschaffung der Strafbarkeit von Homosexualität einsetzt, vor Gericht die Aufhebung einer Verfügung der Regierung erlangt, mit der eine Suspendierung ihrer Aktivitäten erreicht werden sollte.

Homosexuelle Handlungen sind auch in **Marokko** strafbar, doch werden die Rechtsvorschriften weniger gegen Einzelpersonen als vielmehr zur Verhinderung der Gründung von Organisationen homosexueller Personen herangezogen. In den meisten Fällen wird Homosexualität faktisch geduldet, eine systematische Verfolgung (verdeckte Ermittlungen etc.) findet nach Erkenntnissen der Bundesregierung nicht statt. Das Thema wird eher tabuisiert. Kürzlich erklärte der marokkanische Premierminister zudem, der Staat solle sich nicht in das Privatleben Homosexueller einmischen.

Homosexuelle Handlungen sind auch in **Algerien** strafbar. Dies gilt auch für die Erregung öffentlichen Ärgernisses mit Bezügen zur Homosexualität. Polizei- und Strafverfolgungsbehörden nutzten diese Rechtsgrundlagen um Gründungen von Schutzorganisationen homosexueller Personen zu verhindern. Eine systematische Verfolgung homosexueller Personen (verdeckte Ermittlungen etc.) findet nicht statt. Homosexualität wird für die Behörden dann strafrechtlich relevant, wenn sie offen ausgelebt wird.“

Nach Auffassung der Bundesregierung haben Homosexuelle in den drei Ländern keine Strafverfolgung zu befürchten, wenn sie ihre Homosexualität erfolgreich verheimlichen und sie nur in ihrer Privatsphäre leben. Diese Darstellung ist sachlich falsch und durch Berichte über Strafverfolgung von Homosexuellen auch in jüngster Zeit widerlegt.

Zudem knüpft die Bundesregierung hier offenbar an die ältere Rechtsprechung der deutschen Verwaltungsgerichte an, die Asylgesuche von homosexuellen Ausländern früher abgelehnt haben, weil sie nicht gefährdet seien, wenn sie „sich äußerst bedeckt halten“ bzw. "Diskretion walten lassen“.

Diese Position ist menschenrechtlich unhaltbar. Zurecht hat das Urteil des EuGHs vom 07.11.2013 (C-199/12 bis C-201/12) dieser Praxis einen Riegel vorgeschoben. Der EuGH hat entschieden: "Bei der Prüfung eines Antrags auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft können die zuständigen Behörden von dem Asylbewerber nicht erwarten, dass er seine Homosexualität in seinem Herkunftsland geheim hält oder Zurückhaltung beim Ausleben seiner sexuellen Ausrichtung übt, um die Gefahr einer Verfolgung zu vermeiden."

Deshalb darf gemäß Art. 38 Abs. 1 Buchst. a RI 2013/32/EU das Konzept des sicheren Herkunftsstaates auf homosexuelle Asylbewerber aus Algerien, Marokko und Tunesien nicht angewandt werden.

Die Einstufung dieser Länder als sichere Herkunftsstaaten hätte zur Folge, dass Asylanträge von Ausländern aus diesen Staaten als offensichtlich unbegründet abzulehnen sind, es sei denn, die von dem Ausländer angegebenen Tatsachen oder Beweismittel begründen die Annahme, dass ihm abweichend von der allgemeinen Lage im Herkunftsstaat politische Verfolgung droht (§ 29a Abs. 1 AsylG).

Zudem bewirkt die Einstufung dieser Länder als sichere Herkunftsstaaten vor allem, dass die Flüchtlinge in besonderen Aufnahmeeinrichtungen untergebracht werden und einem beschleunigten Asylverfahren unterliegen (§ 30a Abs. 1 Nr. 1 AsylG).


Das birgt gerade für homosexuelle Asylsuchende große Probleme. Es ist vielfach belegt, dass es lesbischen und schwulen Asylsuchenden oft zunächst (noch) nicht möglich ist, offen über ihre sexuelle Orientierung und die entsprechende Verfolgung zu berichten. Dies gilt insbesondere dann, wenn Homosexualität in ihrer Herkunftsgesellschaft, wie z.B. in den Maghreb-Staaten, tabuisiert ist, und die Überlebensstrategie von Lesben und Schwulen darin besteht, ihre sexuelle Orientierung gegenüber Dritten geheim zu halten. Ein Outing vor fremden Behördenmitarbeitern stellt für sie eine immense Barriere dar. Schnellverfahren ohne Zugang zu fachkundiger Beratung und ausreichendem Rechtsschutz bedeuten für Menschen aus diesem Personenkreis, dass sie faktisch von einer fairen Prüfung ihrer Asylgründe ausgeschlossen werden.

Deutschland hat hier eine besondere historische Verantwortung. In Deutschland fand im Nationalsozialismus eine Homosexuellen-Verfolgung ohne gleichen in der Geschichte statt. Auch in der Bundesrepublik blieb die menschenrechtswidrige Strafverfolgung von Homosexualität noch jahrzehntelang in Kraft.

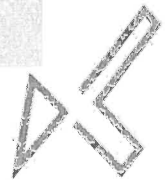
Der Deutsche Bundestag hatte sich im Jahr 2000 in einer einstimmig verabschiedeten Entschließung dazu bekannt, „dass durch die nach 1945 weiter bestehende Strafdrohung homosexuelle Bürger in ihrer Menschenwürde verletzt worden sind“ (Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 14/140 vom 07.12.2000, S. 13738 -13745, BT-Drs. 14/4894, S. 3f.).

Die gleiche Verletzung ihre Menschenwürde erleben homosexuelle Bürgerinnen und Bürger in Algerien, Marokko und Tunesien durch die dortige Gesetzgebung und staatliche Verfolgung. Diese Länder zu sicheren Herkunftsstaaten für Homosexuelle zu erklären, stünde im vollständigen Widerspruch zu allen Beschlüssen, die Bundesrat und Bundestag in den vergangenen zwei Jahrzehnten zur Strafbarkeit von Homosexualität gefasst haben.

Mit freundlichen Grüßen



(Manfred Bruns)
Bundesanwalt beim Bundesgerichtshof a.D.



**Gemeinsame Stellungnahme
des Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe
– Katholisches Büro in Berlin –
und des Bevollmächtigten des Rates der EKD
bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen
Union**

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

Die beiden großen Kirchen möchten anlässlich der Sachverständigenanhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten (BT-Drs. 18/8039) Stellung nehmen.

Beide Kirchen haben wiederholt ihrer Überzeugung Ausdruck verliehen, dass jeder Asylantrag unvoreingenommen und gründlich geprüft werden muss. In den gemeinsamen bisherigen Stellungnahmen sahen die Kirchen dieses Prinzip insofern durch das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten bedroht, als dass die gesetzliche Vermutung, das Herkunftsland eines Asylbewerbers sei sicher, eine Beweislastverschiebung zuungunsten des Antragstellers nach sich zieht. Auch die reduzierte Rechtsmittelfrist von nur einer Woche haben die Kirchen in ihren Stellungnahmen kritisch bewertet.¹

Nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren am 17. März 2016 wird die Inanspruchnahme rechtsanwaltlicher Beratung und rechtsanwaltlichen Beistands zumindest für diejenige Gruppe von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten weiter erschwert, die verpflichtet werden, in einer besonderen Erstaufnahmeeinrichtung nach § 30a AsylG zu wohnen. Das Asylverfahren wird dort innerhalb einer Woche durchgeführt. Diese Asylbewerber unterliegen darüber hinaus einer auf den Bezirk der Ausländerbehörde begrenzten Residenzpflicht. Bei einem Verstoß gegen diese Residenzpflicht gilt ihr Asylantrag gemäß § 33 AsylG als zurückgenommen.²

Umso wichtiger ist es aus Sicht der Kirchen, dass die hohen Anforderungen des Bundesverfassungsgericht³ und der Asylverfahrensrichtlinie⁴ an die Einstufung als „sicherer

¹ Vgl. zuletzt die gemeinsame Stellungnahme des Leiters des Katholischen Büros Prälat Dr. Jüsten und des Bevollmächtigten des Rates der EKD Prälat Dr. Dutzmann zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreiches Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten, abrufbar unter: <http://www.ekd.de/bevollmaechtigter/stellungnahmen/103852.html>, die Pressemitteilung des Leiters des Katholischen Büros Prälat Dr. Jüsten und des Bevollmächtigten des Rates der EKD Prälat Dr. Dutzmann vom 10.9.2015, abrufbar unter: <http://www.dbk.de/presse/details/?presseid=2890&cHash=26b3653b0dcac44b5546ec97b26a7118;>; Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes vom 28.2.2014, abrufbar unter: http://www.kath-buero.de/files/Kath_theme/Stellungnahmen/2014/Stellungnahme%20der%20Kirchen-AsylVfG-2014-02-28.pdf.

² Vgl. dazu ausführlich die Stellungnahmen beider Kirchen zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Verfahren, Ausschuss-Drucksache 18(4)515, S. 2 – 4 (<http://www.bundestag.de/blob/409482/44bce7b7bdbba136b2b9bbac458fb3ec/18-4-515-data.pdf>). Zwar kann der Antragsteller hiergegen Widerspruch einlegen. Bei erneutem Verstoß kann er sein Verfahren allerdings nur noch als Folgeverfahren durchführen; die eigentlichen Verfolgungsgründe können dann nicht mehr überprüft werden.

³ BVerfG Urteil v. 14.5.1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93.

⁴ RL 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.12. 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit

Herkunftsstaat“ eingehalten werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf wird diesen Vorgaben allerdings nicht gerecht.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Grundsatzentscheidung zur Einstufung Ghanas als sicherer Herkunftsstaat festgestellt, dass Voraussetzung für die Einstufung die landesweite „Sicherheit vor politischer Verfolgung [...] für alle Personen- und Bevölkerungsgruppen [ist].“⁵ Für die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat nach Art. 16a Abs. 3 GG, § 29a AsylG „hat sich der Gesetzgeber [des Weiteren] anhand von Rechtslage, Rechtsanwendung und allgemeinen politischen Verhältnissen aus einer Vielzahl von einzelnen Faktoren ein Gesamturteil über die für politische Verfolgung bedeutsamen Verhältnisse in dem jeweiligen Staat zu bilden.“⁶ Eine Einstufung als „sicher“ scheidet demnach aus, wenn für bestimmte Gruppen oder hinsichtlich ein(ig)er Region(en) Verfolgung nicht ausgeschlossen werden kann.⁷

Darüber hinaus wird in Art. 37 Asylverfahrensrichtlinie⁸ i.V.m. Anhang I gefordert, dass in den betreffenden Staaten weder Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sein dürfen. Der Begriff der Verfolgung wird durch die Qualifikationsrichtlinie und deren Umsetzung erweitert; demnach kann Verfolgung auch dann vorliegen, wenn sie von nichtstaatlichen Akteuren ausgeht (§ 3e Nr. 3 AsylG). Hierbei ist insbesondere zu überprüfen, ob staatliche Stellen Schutz vor Verfolgungshandlungen bieten bzw. bieten können. Des Weiteren können sich auch schwerwiegende Diskriminierungen und das Zusammenwirken unterschiedlicher Maßnahmen, die für sich genommen keine Verfolgung darstellen würden, zu einer Verfolgung verdichten bzw. zu einer begründeten Furcht vor Verfolgung führen (§ 3a Abs. 1 Nr. 2 AsylG).

Die Menschenrechts- und Sicherheitslage in den drei genannten Staaten lässt erhebliche Zweifel daran aufkommen, dass landesweit alle Bevölkerungsgruppen vor Verfolgung sicher sind. Alle drei Länder durchlaufen eine Phase des gesellschaftlichen Umbruchs. Eine effektive und landesweite Implementierung rechtsstaatlicher Standards darf bezweifelt werden. Das räumt die Gesetzesbegründung zum Teil sogar selbst ein, wenn sie von Missständen wie einer unvollkommenen Unabhängigkeit der Justiz, Misshandlungen und Folter durch Sicherheitsbehörden, Einschränkungen, von Presse-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit oder der Verletzung von Rechten von Frauen, Journalisten, Oppositionellen oder Homosexuellen durch staatliche Kräfte berichtet.

Zu den Herkunftsstaaten im Einzelnen:

Demokratische Volksrepublik Algerien:

Die Demokratische Volksrepublik Algerien soll durch den Gesetzesentwurf in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten in Anlage II zu § 29a AsylG aufgenommen werden. In der Gesetzesbegründung wird dazu ausgeführt, dass nach dem Lagebericht des Auswärtigen

Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikationsrichtlinie), L 337/9 und RL 2013/32/EU des Europäischen Parlaments Rates v. 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), L 180/60.

⁵ Urteil des BVerfG v. 14.5.1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93, Leitsatz 2a).

⁶ Urteil des BVerfG v. 14.5.1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93, Leitsatz 3.

⁷ Urteil des BVerfG v. 14.5.1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93, Rn 71.

⁸ RL 2013/32/EU des Europäischen Parlaments Rates v. 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), L 180/60.

Amtes zur Demokratischen Volksrepublik Algerien vom 25. Januar 2016 die Bestimmung dieses Staates zum sicheren Herkunftsstaat den Kriterien entspräche. In dem Lagebericht des Auswärtigen Amtes werden zwar auch die Erkenntnisse lokaler Menschenrechtsgruppen und vor Ort vertretener Nichtregierungsorganisationen sowie internationaler Organisationen wie z.B. UNHCR oder IKRK berücksichtigt, diese Quellen werden durch den Gesetzgeber jedoch nicht gesondert herangezogen.

Die Demokratische Volksrepublik Algerien hat die maßgebenden völkerrechtlichen Vereinbarungen, wie etwa die Genfer Flüchtlingskonvention und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, ratifiziert.⁹ Neben der formalen Geltung der völkerrechtlichen Rechtsakte muss aber auch die Art und Weise der Anwendung sowie die tatsächliche Lage in der Demokratischen Volksrepublik Algerien untersucht werden. Denn aus der Ratifizierung der einschlägigen Rechtsakte muss sich nicht notwendigerweise ergeben, dass die verbürgten Rechte auch tatsächlich gewährt werden.¹⁰ Dies erscheint aus Sicht der Kirchen nicht in allen Bereichen gewährleistet. Auch die Gesetzesbegründung selbst lässt hier erhebliche Zweifel aufkommen, indem zahlreiche Missstände bezüglich der Gewährung rechtsstaatlicher Standards festgestellt werden – u.a. Eingriffe in die Unabhängigkeit der Justiz, Folter und Misshandlungen durch Sicherheitskräfte etc.

So wird etwa auch die Meinungsfreiheit teilweise erheblich eingeschränkt. Amnesty International zufolge droht kritischen Journalisten Strafverfolgung wegen Verleumdung.¹¹ Immer wieder wird von der prekären Situation von Frauen berichtet. Durch die familienrechtlichen Regelungen, die in weiten Teilen auf islamischem Recht beruhen, werden Frauen in vielfältiger Weise benachteiligt.¹² Gesetze aus der jüngeren Vergangenheit, die dies ändern sollen, sehen teilweise bedenkliche Ausnahmen vor. So soll von einer Strafe wegen Vergewaltigung abgesehen werden, wenn das Opfer minderjährig ist und den Täter heiratet. Die strafrechtliche Verfolgung soll außerdem unterbleiben, wenn dies vom Opfer gewünscht wird.¹³ Auch sind beispielsweise einvernehmliche homosexuelle Handlungen nach wie vor gesetzlich verboten und werden strafrechtlich verfolgt.¹⁴ Nach der Einschätzung von Amnesty International werden zudem Bestimmungen zum Schutz vor Folter in der Praxis häufig nicht angewandt und können damit nicht die gewünschte Wirkung entfalten.¹⁵

⁹ Siehe Gesetzentwurf, S. 8.

¹⁰ So schon Gemeinsame Stellungnahme des Bevollmächtigten des Rates der EKD und des Leiters des Kommissariats der Deutschen Bischöfe zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes v. 28.2.2014, abrufbar unter: www.kath-buero.de/fi-les/Kath_theme/Stellungnahmen/2014/Stellungnahme%20der%20Kirchen-AsylVfG-2014-02-28.pdf.

¹¹ Abrufbar unter: <http://www.amnesty-algerien.de/Main/Informieren-Land>, zuletzt abgerufen am 1.2.2016. Im Jahr 2014 wurde ein Algerier zu zwei Jahren Haft verurteilt, da er Aufnahmen verbreitet habe, "die die nationalen Interessen verletzen und staatliche Institutionen beleidigen". Der Mann hatte ein Video im Internet veröffentlicht, das Polizeibeamte dabei zeigt, wie sie im Rahmen gesellschaftlicher Unruhen Waren aus einem Geschäft entwenden. Siehe auch bei zeit-online: <http://www.zeit.de/news/2014-06/10/algerien-haftstrafe-fuer-algerier-wegen-video-von-stehlenden-polizisten-10215603>, zuletzt abgerufen am 1.2.2016.

¹² Siehe auch den Bericht für die Vollversammlung: Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21 v. 12.3.2012, S. 5.

¹³ Siehe: <http://www.amnesty-algerien.de/Main/Informieren-Land>, abgerufen am: 1.2.2016.

¹⁴ BT-Drs. 18/6970, S. 3; Reisewarnung des Auswärtigen Amtes zu Algerien, abrufbar unter: https://www.auswaertiges-amt.de/sid_B092C068A34341CDEED02C14AAC622BA/DE/Laenderinformationen/00-SIHI/AlgerienSicherheit.html?nn=395418#doc395370bodyText5, zuletzt abgerufen am: 1.2.2016

¹⁵ Siehe: <http://www.amnesty-algerien.de/Main/Informieren-Land>, zuletzt abgerufen am: 1.2.2016

Königreich Marokko:

Auch die Einstufung des Königreichs Marokko zum sicheren Herkunftsstaat im Sinn von § 29a AsylG i.V.m. Anlage II soll laut Gesetzesbegründung den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts entsprechen.¹⁶ Auch Marokko hat die maßgeblichen völkerrechtlichen Verträge ratifiziert.¹⁷ Doch auch im Fall von Marokko muss neben der formalen Geltung der völkerrechtlichen Rechtsakte die Art und Weise der Anwendung sowie die tatsächliche Lage untersucht werden.¹⁸ Die Geltung und Anwendung der in den völkerrechtlichen Verträgen garantierten Rechte erscheint nicht landesweit und für alle Bevölkerungsgruppen gewährleistet zu sein.

In Marokko ist die Meinungsfreiheit teilweise erheblich eingeschränkt. Es existieren Straftatbestände, die Kritik am König und seinen Beratern, der Monarchie, dem Islam oder dem Anspruch Marokkos auf das Gebiet der Westsahara äußern. Dies räumt auch die Gesetzesbegründung ein. Politiker und Regierungsbeamte können dagegen gefahrlos kritisiert werden.¹⁹ Wie in vielen anderen Staaten, in denen der Islam Staatsreligion ist, sehen sich Konvertiten sozialer Ächtung im familiären und gesellschaftlichen Umfeld, teilweise auch mit ernster Gefahr für Leib und Leben ausgesetzt. Vereinzelt wurden freikirchliche Missionare sowie evangelische und katholische Priester, des Landes verwiesen.²⁰ Durch das Familienrecht, das sich am islamischen Recht orientiert, sind die Rechte von Frauen eingeschränkt.²¹ Außerehelicher Geschlechtsverkehr, Ehebruch und einvernehmliche homosexuelle Handlungen sind gesetzlich verboten und werden strafrechtlich verfolgt.²² Nach übereinstimmenden Berichten von Amnesty international und Human Rights Watch findet Folter nach wie vor statt, auch wenn gesetzliche Verbote eingeführt wurden.²³

Tunesische Republik:

Im Falle von Tunesien geht der Gesetzgeber davon aus, dass die Voraussetzungen zur Einstufung als sicherer Herkunftsstaat lediglich „weitgehend“ erfüllt sind.²⁴ Auch von Tunesien wurden die maßgeblichen völkerrechtlichen Verträge ratifiziert.²⁵ Neben der formalen Geltung der völkerrechtlichen Rechtsakte muss jedoch auch die Art und Weise der Anwendung sowie die tatsächliche Lage untersucht werden. Aus Sicht der Kirchen scheint die Umsetzung der in den völkerrechtlichen Verträgen garantierten Rechte nicht in allen Bereichen gewährleistet zu sein.

Der Gesetzentwurf setzt sich sehr ausführlich mit den unterschiedlichen Einschränkungen der Meinungsfreiheit auseinander.²⁶ Es existieren verschiedene Straftatbestände, die häufig gegen

¹⁶ Siehe Gesetzentwurf S. 12.

¹⁷ Siehe Gesetzentwurf S. 12; Länderberichte Religionsfreiheit: Marokko (missio), S. 7, 13 f.

¹⁸ Siehe oben zu Algerien

¹⁹ Human Rights Watch: World Report 2016 - Morocco and Western Sahara, 27. Januar 2016 abrufbar unter: http://www.ecoi.net/local_link/318414/457417_de.html, zuletzt abgerufen am: 1.2.2016.

²⁰ Länderberichte Religionsfreiheit: Marokko (missio), S. 9 f., 13 f.; siehe auch; USDOS - US Department of State: 2014 Report on International Religious Freedom - Morocco, 14.10.2015, abrufbar unter: http://www.ecoi.net/local_link/313328/451592_de.html, zuletzt abgerufen am: 1.2.2016.

²¹ Human Rights Watch: World Report 2016 - Morocco and Western Sahara, 27.1.2016, abrufbar unter: http://www.ecoi.net/local_link/318414/457417_de.html, zuletzt abgerufen am: 1.2.2016.

²² Siehe Gesetzentwurf S. 13; BT-Drs. 18/6970, S. 3; Reisewarnung des Auswärtigen Amtes zu Marokko, abrufbar unter: https://www.auswaertiges-amt.de/sid_16D1508FD5F094E99E928747EAC42C3F/DE/Laenderinformationen/00-SiHi/MarokkoSicherheit.html?nn=398186#doc398124bodyText5, zuletzt abgerufen am: 1.2.2016.

²³ Abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/laenderbericht/marokko>; http://www.ecoi.net/local_link/318414/457417_de.html, beide zuletzt abgerufen am: 1.2.2016; Siehe auch: Report of the Working Group on Arbitrary Detention – General Assembly UN, 4.8.2014.

²⁴ Gesetzentwurf S. 16.

²⁵ Gesetzentwurf S. 16f.

²⁶ Gesetzentwurf S. 19f.

Journalisten angewandt werden. So ist etwa die vorsätzliche Verbreitung falscher Nachrichten und die Diffamierung von Staatsbediensteten unter Strafe gestellt.²⁷ Homosexualität ist mit bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe bedroht.²⁸

Wie in Algerien und Marokko findet auch in Tunesien trotz gesetzlichem Verbot nach wie vor Folter statt, staatliche Stellen verfolgen diese Delikte kaum.²⁹

Bewertung:

Die Gesetzesbegründung geht für alle drei Staaten davon aus, dass die Voraussetzungen für die Einstufung als sichere Herkunftsstaaten erfüllt sind. Die Kirchen teilen diese Einschätzung nicht; auch die Ausführungen in der Gesetzesbegründung legen diesen Schluss nicht nahe.

Situation in den drei Staaten

Selbst wenn – wie die Gesetzesbegründung ausführt – ein Großteil der Bevölkerung keiner Verfolgung unterliegt, stehen die Berichte, die die Verfolgung bestimmter Bevölkerungsgruppen belegen, einer Einstufung der drei Staaten als sichere Herkunftsstaaten entgegen. So ist Homosexualität in allen drei Staaten mit Strafe bedroht. Diese Tatsache betont auch die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung auf die Stellungnahme des Bundesrates: Homosexualität, die offen ausgelebt wird, ist strafrechtlich relevant.³⁰ Dies stellt jedoch eine staatliche Verfolgung aufgrund der sexuellen Orientierung und damit eine Verfolgung im Sinn der Genfer Flüchtlingskonvention dar. Auch wenn in allen Staaten Fortschritte hinsichtlich der Meinungsfreiheit erreicht wurden, sehen sich kritische Journalistinnen und Journalisten nach wie vor Verfolgungshandlungen ausgesetzt. Da sich die Ermittlungen gegen Journalisten oftmals auf Straftatbestände stützt, deren Ziel eigentlich der Bekämpfung anderer Delikte, insbesondere der Terrorismusbekämpfung, dient, lässt sich die Situation für die Betroffenen noch schwerereinschätzen.

Reduktion der Zahlen

Das Ziel des Gesetzentwurfs, die Zahl von Asylanträgen, die wenig Aussicht auf Erfolg haben, zu verringern, kann auch auf anderem Wege erreicht werden. Insbesondere am Beispiel des Kosovo wird deutlich, dass umfassende Informationen in den Herkunftsländern bezüglich der tatsächlichen Aussicht auf Anerkennung als Flüchtlinge in Deutschland eine alternative Methode zur Senkung aussichtsloser Asylanträge sein kann. Die Zahl der Antragsteller aus dem Kosovo war bereits erheblich zurückgegangen, als das Land noch gar nicht in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten aufgenommen worden war. Es ist anzunehmen, dass den Betroffenen durch gezielte Informationen der deutschen Auslandsvertretung sowie der vermehrten Rückkehr bereits Ausgereister bewusst wurde, dass die Aussicht auf eine Lebensperspektive in Deutschland nicht zutraf. Auch bei der Einstufung von Serbien als sicherer Herkunftsstaat scheinen andere Faktoren für den Rückgang der Anzahl der serbischen Asylbewerber einschlägig gewesen zu sein. Obwohl

²⁷ Human Rights Watch: World Report 2016 - Tunisia, 27.1.2016, abrufbar unter: http://www.ecoi.net/local_link/318419/457422_de.html, zuletzt abgerufen am: 1.2.2016

²⁸ Gesetzentwurf S. 18; BT-Drs. 18/6970, S. 3; Reisewarnung des Auswärtigen Amtes zu Tunesien, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/DE/Laenderinformationen/00-SiHi/TunesienSicherheit.html>, zuletzt abgerufen am 1.2.2016.

²⁹ Gesetzentwurf S. 18; Bericht von Amnesty International, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/countries/middle-east-and-north-africa/tunisia/report-tunisia/>, zuletzt abgerufen am: 1.2.2016; Human Rights Watch: World Report 2016 - Tunisia, 27.1.2016 abrufbar unter: http://www.ecoi.net/local_link/318419/457422_de.html, zuletzt abgerufen am: 1.2.2016.

³⁰ Vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung, Drs. 18/8039, S. 21.

die Aufnahme in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten schon am 1. November 2014 erfolgte, blieben die hohen Zahlen von etwa 1600 Asylbewerbern monatlich erhalten. Erst im Oktober 2015 zeichnete sich ein signifikanter Rückgang mit Antragszahlen von unter 1000 pro Monat ab.³¹ Die Kirchen bezweifeln, dass dies im direkten Zusammenhang zur Einstufung als sicherer Herkunftsstaat steht, die fast ein Jahr zuvor erfolgte. Es liegt vielmehr nahe, dass der Rückgang der Antragszahlen auf die verstärkten Informationskampagnen des Auswärtigen Amtes zurückzuführen sind, die erst im Jahr 2015 begonnen wurden. In diesem Kontext ist auch zu bedenken, dass sich die Anzahl der Asylbewerber aus den drei in Frage stehenden Staaten bereits jetzt erheblich reduziert hat. Entgegen der Ausführungen im Gesetzentwurf, die trotz der erheblichen Anstrengung des BAMF einen Anstieg der Asylbewerberzahlen aus diesen Ländern beklagen,³² zeigen die Zahlen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge einen signifikanten Rückgang aus den in Frage stehenden Ländern auf.³³ So sind die Zahlen von algerischen Antragstellern seit Januar (noch 1.563 Personen) im Februar auf 283, im März sogar auf 225 Personen zurückgegangen. Im Fall von Marokko fiel die Anzahl von 1.623 Personen im Januar, auf 274 (Februar) und 225 (März) ab. Die Anzahl tunesischer Antragsteller reduzierte sich von 170 Personen im Januar, auf 62 Personen im Februar und 43 Personen im März. Die Kirchen sprechen sich dafür aus, über Wege der Aufklärung in den betreffenden Herkunftsländern nachzudenken, um die Anzahl von Anträgen ohne Aussicht auf Erfolg zu reduzieren, ohne die strengen verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben und ohne die Wahrnehmung der Rechte für Antragsteller im Asylverfahren zu erschweren.

Die beiden großen Kirchen plädieren deshalb dafür, Algerien, Marokko und Tunesien nicht in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten aufzunehmen.

Berlin, den 25. April 2016

³¹ Abrufbar unter: <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/asylzahlen-node.html>, zuletzt abgerufen am: 1.2.2016.

³² Siehe Gesetzentwurf, Drs. 18/8039, S. 7.

³³ Vgl. Stellungnahme der Sachverständigen Abteilungspräsidentin Gräfin Praschma, Ausschussdrucksache 18(4)546 A, S. 1