

Schriftliche Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte

zum Referentenentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung von
Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten“

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 wegen der äußerst kurzen Frist zur Stellungnahme 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 Schutzantrages 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.

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

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.

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 und Marokko eine kritische politische Betätigung Verfolgung nach sich. Dies gilt in **Algerien** 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

In **Marokko** kommt es 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“⁷. 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 2013⁸, dass in diesen Fällen „ein systematisches Muster von Foltervorfällen und Misshandlung sichtbar ist.“⁹ Das wichtigste Beweismittel im Strafprozess ist das Geständnis;

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

⁸ Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (A/HRC/22/53/Add.2), para. 14.

⁹ UN-Dokument A/HRC/27/48/Add.5 Ziffer 23.

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.¹⁰ Homosexualität unter Männern ist strafbar und wird zum Teil auch verfolgt; der Staat schützt männliche Homosexuelle nur unzureichend vor Mob-Gewalt.¹¹ Die Pressefreiheit ist eingeschränkt und erneut stehen Anfang 2016 eine Reihe von Journalisten vor Gericht, die Fortbildungen zu Bürgerjournalismus anbieten.¹² Die Polizei nutzte exzessive Gewalt bei der Auflösung von Demonstrationen von Lehramtsanwärtern, die unter anderem gegen eine Verringerung ihrer Stipendien protestierten;¹³ die Sicherheitskräfte missachteten regelmäßige rechtsstaatliche Prinzipien.¹⁴

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.¹⁵ 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.¹⁶ 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 über Misshandlung beschwerten, werden häufig Repressalien ausgesetzt.¹⁷ Die Pressefreiheit wird mit der Begründung des Anti-Terror-Kampfes eingeschränkt und Journalisten kommen unter Anklage.¹⁸ Homosexualität unter Männern ist strafbar und wird verfolgt, zuletzt wurden sechs Männer zu dreijährigen Gefängnisstrafen verurteilt;¹⁹ eine Nichtregierungsorganisation, die die Rechte von LSBT-Personen verteidigt, wurde aufgelöst.²⁰

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.

¹⁰ UN-Dokument A/HRC/27/48/Add.5 Ziffer 32, 33, 36.

¹¹ Human Rights Watch 2015, <http://www.refworld.org/country,,,MAR,,55adf4f34,0.html>

¹² Reporter ohne Grenzen, <http://www.refworld.org/country,COI,,,MAR,,56a87f9d411,0.html>; Amnesty International, <http://www.refworld.org/docid/56a9d85a4.html>.

¹³ Human Rights Watch 2016, <http://www.refworld.org/docid/569d65443988.html>

¹⁴ US State Report 2104, <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2014&dliid=236614>

¹⁵ UN-Dokument A/HRC/29/26/Add.3.

¹⁶ UN-Dokument A/HRC/28/68/Add.2.

¹⁷ UN-Dokument A/HRC/28/68/Add.2 Ziffer 81ff, 87, 89, 95.

¹⁸ Committee to protect journalists, <http://www.refworld.org/country,,,TUN,,55d6e44,0.html>

¹⁹ Human Rights Watch 2015, <http://www.refworld.org/country,,,TUN,,5672b9bf4,0.html>

²⁰ Human Rights Watch 2016, <http://www.refworld.org/country,,,TUN,,569d671553b,0.html>

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 eingestuften Land abgelehnt, gelten im Vergleich zu normalen Verfahren deutlich verkürzte Rechtsmittelfristen. Damit können Mängel des Verwaltungsverfahrens nicht wirksam ausgeglichen werden.

Berlin, 2.2.2016