



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

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

Die beiden großen Kirchen danken dem Bundesministerium des Inneren für die Zusendung des Entwurfs eines Gesetzes zur Bestimmung von Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten und nutzen gern die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Sie behalten sich vor, im laufenden Gesetzgebungsverfahren noch weitere Erwägungen vorzutragen, da aufgrund der eingeräumten kurzen Frist die gebotene gründliche Analyse der Rechtslage und der tatsächlichen Umstände in den drei genannten Staaten nicht abschließend möglich ist.

Die Kirchen geben zu bedenken, dass die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat sowohl durch innerstaatliche gesetzliche Vorschriften und deren verfassungsgerichtliche Auslegung als auch durch europarechtliche Regelungen an enge Voraussetzungen geknüpft ist. Es ist zwar nachvollziehbar, dass die Zahl der Asylsuchenden Anlass für die Prüfung sein kann, ob ein Staat ein sicherer Herkunftsstaat ist – Maßstab der Prüfung kann dieses Kriterium nicht sein.

Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass die Einstufung der Staaten Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien (seit 1. November 2014), Albanien, Kosovo und Montenegro (seit 24. November 2014) zu einem erheblichen Rückgang der Asylantragsteller aus diesen Staaten beigetragen hat. Zumindest für Serbien ist dies eher unwahrscheinlich, da die Antragszahlen seit Juli 2014 im Schnitt bei ca. 1.600 Antragstellern lagen. Ein signifikanter Rückgang stellte sich erst im Oktober 2015 ein, als die Antragszahlen erstmals wieder unter 1000 pro Monat sanken.¹ 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.

Beide Kirchen haben wiederholt ihrer Überzeugung Ausdruck verliehen, dass jeder Asylantrag unvoreingenommen und gründlich geprüft werden muss.² Durch die Einstufung eines Herkunftsstaates als sicher besteht aus ihrer Sicht die Gefahr einer Vorwegnahme der individuellen Prüfung des Asylverfahrens; für Antragsteller aus sicheren Herkunftsländern ist die Darlegungs- und Beweislast gesteigert. Schutzsuchende müssen damit beweisen, dass gerade sie von Verfolgung bedroht sind, obwohl

¹ Abrufbar unter: <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/asylzahlen-node.html>, zuletzt abgerufen am: 1.2.2016.

² Vgl. zuletzt 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>, zuletzt abgerufen am: 1.2.2016; 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, zuletzt abgerufen am 1.2.2016.

ihr Herkunftsland als sicher gilt. Schließlich ist auch die Rechtsmittelfrist auf eine Woche verkürzt. Für Personen, die keine oder kaum Kenntnisse über unser Rechtssystem haben ist es – insbesondere aufgrund der sprachlichen Verständigungsprobleme – äußerst schwierig, in diesem kurzen Zeitraum einen Anwalt zu finden, der sich einarbeitet und Rechtsmittel einreicht. Das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten stellt aus Sicht der Kirchen daher eine Einschränkung des individuellen Asylrechts und des Rechtsschutzes dar.

Sowohl das Bundesverfassungsgericht³ als auch europäische Richtlinien⁴ haben strenge Voraussetzungen für die Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ aufgestellt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Grundsatzentscheidung zur Einstufung Ghanas als sicherer Herkunftsstaat festgestellt, dass Voraussetzung für die Einstufung eines Herkunftsstaates als sicher 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(iger) 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 beiden großen Kirchen gehen nicht davon aus, dass diese Voraussetzungen in Bezug auf Algerien, Marokko und Tunesien vorliegen. 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.

³ 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 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.

Zu den Herkunftsstaaten im Einzelnen:

Demokratische Volksrepublik Algerien:

Die Demokratische Volksrepublik Algerien soll durch den Gesetzentwurf 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 Amtes zur Demokratischen Volksrepublik Algerien vom 25. Januar 2016 die Bestimmung dieses Staates zum sicheren Herkunftsstaat den Kriterien entspreche. 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/files/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.auswaertigesamt.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, aber auch 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 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 Journalis-

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. 16 f.

²⁶ Gesetzentwurf S. 19 f.

ten 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

Einschätzung:

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 Auseinandersetzung in der Gesetzesbegründung legt diesen Schluss nicht nahe. Wie bereits ausgeführt, ist wesentliche Voraussetzung für die Aufnahme eines Landes in die Liste sicherer Herkunftsstaaten, dass landesweit und für alle Bevölkerungsgruppen Verfolgungsfreiheit herrscht. Unter Verfolgung ist hier nicht nur staatliche Verfolgung, sondern auch Verfolgungshandlungen von nichtstaatlichen Akteuren zu verstehen.

Die Kirchen teilen die Einschätzung, dass Teile der Bevölkerung, wenn nicht gar ein Großteil, keiner Verfolgung unterliegt. Dies gilt allerdings nicht für alle Bevölkerungsgruppen. In allen drei Staaten kann aus Sicht der Kirchen nicht gewährleistet werden, dass keine Verfolgung droht. So ist Homosexualität in allen drei Staaten mit Strafe bedroht; dies stellt 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 Journalisten nach wie vor Verfolgungshandlungen ausgesetzt. Durch die Anwendung von Straftatbeständen, deren Ziel eigentlich die Bekämpfung anderer Delikte ist – insbesondere der Terrorismusbekämpfung, ist die Situation für die Betroffenen noch schwerer einzuschätzen.

Die beiden großen Kirchen sprechen sich deshalb dafür aus, Algerien, Marokko und Tunesien nicht in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten aufzunehmen. Das Ziel, 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 für ausreichende und korrekte Informationen in den Herkunftsländern gesorgt werden muss. 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. Vielmehr wurde den Betroffenen durch gezielte Information und die vermehrte Rückkehr bereits Ausgereister bewusst, dass die Gerüchte, die sie über die Situation in Deutschland gehört hatten, nicht zutrafen.

Berlin, den 2. Februar 2016

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.