

08.03.16**Empfehlungen
der Ausschüsse**

In - FJ - R

zu **Punkt ...** der 943. Sitzung des Bundesrates am 18. März 2016

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

A

Der **Ausschuss für Frauen und Jugend** (FJ) und
der **Rechtsausschuss** (R)

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf allgemein

- R 1. Der Bundesrat teilt das Anliegen der Bundesregierung, die Asylverfahren in Anbetracht der erheblich gestiegenen Zahl der in der Bundesrepublik Deutschland um Asyl nachsuchenden Menschen deutlich zu beschleunigen und hierzu das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge durch zielführende Verfahrensregelungen zu entlasten. Dies gilt auch für Antragsteller aus Algerien, Marokko und Tunesien.
- R 2. Eine Einstufung der drei Maghreb-Staaten als sichere Herkunftsstaaten im Sinne von Artikel 16a Absatz 3 GG setzt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts voraus, dass sich der Gesetzgeber anhand von Rechtslage, Rechtsanwendung und allgemeinen politischen Verhältnissen ein

Gesamturteil über die für politische Verfolgung bedeutsamen Verhältnisse in dem jeweiligen Staat bildet. Erforderlich ist eine Beurteilung der Verhältnisse in dem als sicher einzustufenden Herkunftsland; dem hat die Erhebung der für die gesetzgeberische Feststellung notwendigen tatsächlichen Grundlagen voranzugehen.

- R 3. Die von der Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf genannten tatsächlichen Grundlagen werfen in Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Maßstab aus Sicht des Bundesrates Fragen auf. Sowohl der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) als auch anerkannte internationale Nichtregierungsorganisationen wie Amnesty International haben eine unzureichende Aufarbeitung der Menschenrechtslage in den drei Maghreb-Staaten moniert.
- FJ 4. Der Bundesrat betrachtet die Menschenrechtslage – insbesondere von Lesben und Schwulen – in der Demokratischen Volksrepublik Algerien, im Königreich Marokko und in der Tunesischen Republik mit großer Sorge.
- R 5. Auch in Hinblick auf die staatlichen Repressionen, denen Homosexuelle in allen drei Ländern ausgesetzt sind, stellen sich Fragen, die der Gesetzentwurf der Bundesregierung bislang nicht ausreichend beantwortet. Homosexuelle Handlungen stehen in den Maghreb-Staaten unter Strafe; es gibt Berichte darüber, dass Freiheitsstrafen verhängt und vollstreckt werden.
- FJ 6. Der Bundesrat nimmt Berichte zur Kenntnis, wonach in Marokko und Tunesien in jüngster Zeit junge Menschen wegen homosexueller Handlungen zu Haftstrafen sowie zu Geldstrafen verurteilt worden sind. Zudem gibt es Berichte über die Suspendierung beziehungsweise Auflösung von lesbischen, schwulen, bisexuellen sowie transgeschlechtlichen Organisationen (LSBT-Organisationen).
- R 7. Berichte über die Anwendung von Foltermethoden in algerischen, marokkanischen und tunesischen Gewahrsams- oder Haftanstalten finden kaum Eingang in den vorgelegten Gesetzentwurf.
- R 8. Ebenso verhält es sich hinsichtlich der vermehrten Berichte über Übergriffe von tunesischen Sicherheitskräften auf Journalisten und Demonstranten sowie über ein unverhältnismäßiges Vorgehen der staatlichen marokkanischen Stel-

len gegen Befürworter einer Unabhängigkeit der Westsahara.

- R 9. Die geringen Schutzquoten für Antragsteller aus den drei Maghreb-Staaten lassen allein nicht auf das Vorliegen sicherer Herkunftsstaaten schließen. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass die Schutzquote zur Abrundung und Kontrolle des gefundenen Ergebnisses vom Gesetzgeber als Indiz herangezogen werden, nicht aber eine eigenständige Prüfung der Verhältnisse in dem betreffenden Staat anhand der von der Verfassung vorgegebenen Prüfkriterien ersetzen darf.
- R 10. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher,
- das Handeln staatlicher Stellen differenzierter zu prüfen, indem insbesondere die dem Staat zurechenbaren Übergriffe auf Demonstranten und Vertreter der freien Presse sowie der Einsatz verbotener Foltermethoden durch Polizei und andere Sicherheitsorgane beleuchtet werden,
 - die in den drei Staaten bestehenden rechtsstaatlichen Sicherungen gegen das Handeln staatlicher Stellen darzulegen,
- R 11. - die Lage von Minderheiten in den genannten Maghreb-Staaten unter Berücksichtigung der Berichte von Menschenrechtsorganisationen eingehender zu untersuchen und zu bewerten und dabei insbesondere auf die Situation von Homo-, Trans- und Intersexuellen einzugehen,
- (bei Annahme entfällt Ziffer 12)
- FJ 12. - erneut, die Menschenrechtslage – insbesondere von Lesben und Schwulen – unter Hinzuziehung der dortigen Strafgesetze, ihrer Anwendung, der Kopenhagener Kriterien, der EU-Verfahrensrichtlinie 2013/32/EU sowie der einschlägigen Urteile des Europäischen Gerichtshofs in den Rechtssachen C-148/13 bis C-150/13 sowie C-199/12 bis C-201/12 und der Berichte der anerkannten Menschenrechtsorganisationen zur jeweiligen Menschenrechtslage unter Berücksichtigung der Maßgaben, die das Bundesverfassungsgericht für die Einstufung eines Herkunftsstaates als "sicher" aufgestellt hat, zu prüfen.
- (entfällt bei Annahme Ziffer 11)

- FJ 13. a) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung weiter um Mitteilung, wie in Anbetracht der dargestellten Menschenrechtsslage für Lesben und Schwule in diesen Staaten sowie unter Berücksichtigung der besonderen Lage von lesbischen und schwulen Asylsuchenden, die unter Umständen ihre Homosexualität nicht sofort angeben (siehe Urteil des EuGH in den Rechtssachen C-148/13 bis C-150/13), gewährleistet werden kann, dass Menschen, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung in Deutschland Asyl beantragen, keinen Nachteil durch das vorgesehene, beschleunigte Verfahren erleiden.
- b) Ein denkbarer Weg könnte insofern die Ergänzung des § 29a Absatz 1 AsylG um eine Begründungsfiktion für die Prüfung der politischen Verfolgung sein, wenn in dem Herkunftsland Homosexualität strafbewehrt ist und verfolgt wird und der Ausländer wegen seiner sexuellen Identität bedroht ist.
- FJ 14. Der Bundesrat empfiehlt der Bundesregierung zudem die Einrichtung von Ansprechpersonen für die Belange von lesbischen, schwulen, bisexuellen sowie transgeschlechtlichen (LSBT) Asylsuchenden, ähnlich den Sonderbeauftragten, bei allen Außenstellen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), also insbesondere auch bei denen, die einer besonderen Aufnahmeeinrichtung nach § 30a AsylG zugeordnet sind. Diese Ansprechpersonen sollen hinsichtlich der Belange und der Situation von LSBT Asylsuchenden sensibilisiert sein und über sehr gute Fachkenntnisse unter anderem zur aktuellen Menschenrechtssituation in den verschiedenen Herkunftsländern verfügen. Darüber hinaus sind sie bei den Prüfungen (Anhörung und Entscheidungen) der Asylbegehren von LSBT Geflüchteten stets einzubeziehen.

Begründung zu Ziffern 4, 6 und 12 bis 14:

Die tatsächliche Menschenrechtssituation von Lesben, Schwulen und Bisexuellen (LSB) ist in dem vorliegenden Gesetzentwurf zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten durch die Bundesregierung nur unzureichend berücksichtigt worden. Human Rights Watch, Amnesty International sowie das Deutsche Institut für Menschenrechte berichten über massive Menschenrechtsverletzungen gegenüber LSB in diesen Ländern. Ferner liegen auch deutschsprachige Medienberichte zu einzelnen Urteilen vor. In diesen Ländern stehen gleichgeschlechtliche Handlungen unter Erwachsenen unter Strafe (Algerien: Strafgesetzbuch Artikel 333 und 338; Marokko: Strafgesetz-

buch § 489 sowie Tunesien: Strafgesetzbuch Artikel 230).

Von einer Gewährleistung des Schutzes von Lesben und Schwulen als Minderheit gemäß den "Kopenhagener Kriterien" kann in diesen Ländern aufgrund der Strafgesetzgebung wie auch der Rechtsanwendung nicht ausgegangen werden. So steht der Gesetzentwurf auch den im Anhang I der EU-Verfahrensrichtlinie 2013/32/EU dargestellten Kriterien für einen sicheren Herkunftsstaat entgegen. Darin heißt es: "Ein Staat gilt als sicherer Herkunftsstaat, wenn sich anhand der dortigen Rechtslage, der Anwendung der Rechtsvorschriften in einem demokratischen System und der allgemeinen politischen Lage nachweisen lässt, dass dort generell und durchgängig weder eine Verfolgung im Sinne des Artikels 9 der Richtlinie 2011/95/EU noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sind." Ähnlich vergleiche auch Artikel 16a Absatz 3 GG sowie das Urteil des EuGH in den Rechtssachen C-199/12 bis C-201/12, welches feststellt: "Artikel 9 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe c der Richtlinie 2004/83 EG ist dahin auszulegen, dass der bloße Umstand, dass homosexuelle Handlungen unter Strafe gestellt sind, als solcher keine Verfolgungshandlung darstellt. Dagegen ist eine Freiheitsstrafe, mit der homosexuelle Handlungen bedroht sind und die im Herkunftsland, das eine solche Regelung erlassen hat, tatsächlich verhängt wird, als unverhältnismäßige oder diskriminierende Bestrafung zu betrachten und stellt somit eine Verfolgungshandlung dar." Gleichzeitig ist gemäß des oben genannten Urteils zu berücksichtigen, dass "bei der Prüfung eines Antrags auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ... die zuständigen Behörden von dem Asylbewerber nicht erwarten [können], dass er seine Homosexualität in seinem Herkunftsland geheim hält oder Zurückhaltung beim Ausleben seiner sexuellen Ausrichtung übt, um die Gefahr einer Verfolgung zu vermeiden."

Eine Anerkennung der oben genannten Länder als sichere Herkunftsstaaten für LSB bedeutet damit in der Konsequenz eine Schutzlosstellung dieser Gruppe von Verfolgten, denn entsprechende Asylanträge werden im Regelfall als offensichtlich unbegründet abgelehnt, es sei denn, der antragstellenden Person gelingt es in der Anhörung, den Gegenbeweis zu bringen. Dafür muss die asylsuchende Person Tatsachen oder Beweismittel vorbringen, die belegen, dass ihr abweichend von der Regelvermutung im Heimatland Verfolgung droht. Die Aufklärungspflicht des BAMF ist durch diesen Prüfungsmaßstab deutlich reduziert.

Die Prüfung im Fall der behaupteten Homosexualität ist allerdings komplex, zumal sie von den Betroffenen zunächst verlangt, sich gegenüber einer Behörde (hier dem BAMF) eines für sie fremden Staates zu outen, was bereits ein erhebliches Vertrauen in diese Behörde voraussetzt. Diese Komplexität erkennt der EuGH in seinem Urteil vom 2. Dezember 2014 in den Rechtssachen C-148/13 bis C-150/13 an, indem er in seiner Begründung auf die besondere Lage von lesbischen und schwulen Asylsuchenden verweist, die unter Umständen ihre Homosexualität nicht sofort angeben (siehe Randnummer 69).

- R 15. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darüber hinaus, alle Möglichkeiten einer weiteren Entlastung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge konsequent zu nutzen, indem beispielsweise
- Flüchtlinge aus Syrien, dem Irak und weiteren Ländern mit besonders hohen Anerkennungsquoten auf der Grundlage von § 23 AufenthG in Deutschland aufgenommen werden und damit keine langwierigen Asylverfahren durchlaufen müssen,
 - eine Altfallregelung für gut integrierte Asylbewerber geschaffen wird, die vor dem 1. August 2014 eingereist sind, noch keinen gesicherten Aufenthaltsstatus erlangt haben, sich seit Antragstellung ununterbrochen in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten haben, nicht aus einem sicheren Herkunftsland kommen und über deren Antrag aus Gründen, die der Asylbewerber nicht selbst zu vertreten hat, noch nicht entschieden wurde,
 - Asylsuchenden, die als Fachkraft identifiziert wurden, ein Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit ermöglicht wird,
 - die verpflichtende Prüfung eines Widerrufs der Asylanerkennung oder der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach drei Jahren gemäß § 73 Absatz 2a AsylG gestrichen wird,
 - das gerichtliche Verfahren in asylrechtlichen Streitigkeiten mit dem Ziel einer schnelleren Herbeiführung von Grundsatzentscheidungen der Obergerichte und des Bundesverwaltungsgerichts überarbeitet wird,
 - die personellen Kapazitäten beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge weiter bedarfsgerecht ausgebaut werden,
 - die Möglichkeit geprüft wird, Flüchtlingen aus sicheren Herkunftsländern, deren Verfahren beschleunigt bearbeitet werden und deren Rechtsschutzmöglichkeiten eingeschränkt sind, kostenlose Rechtsberatung durch unabhängige Stellen gewährt wird; sowohl in der Schweiz als auch in den Niederlanden wird dies für beschleunigte Verfahren mit großem Erfolg praktiziert.

- R 16. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung in Bezug auf die Maghreb-Staaten, eine Verbesserung der Lebenssituation der Menschen und eine Reduzierung der Flüchtlingszahlen dadurch zu bewirken, dass
- für die Länder Algerien, Tunesien und Marokko in Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit Programme zur Qualifizierung und zirkulären Arbeitsmigration nach dem Vorbild der EU-Mobilitätsprogramme geprüft werden,
 - die Länder Algerien, Tunesien und Marokko bei der Aus- und Fortbildung in den Bereichen Polizei und Justiz unterstützt werden.

B

17. Der **federführende Ausschuss für Innere Angelegenheiten** empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.