

# HUMAN RIGHTS WATCH

Kenneth Roth  
*Executive Director*

## DEUTSCHLAND-BÜRO

Poststraße 4-5  
10178 Berlin  
Tel.: +49-30-2593060  
Fax: +49-30-25930629  
berlin@hrw.org  
www.hrw.org/german

Marianne Heuwagen  
*Direktorin*  
Lynn Schweisfurth  
*Development & Outreach*

## DEUTSCHLAND-KOMITEE EHRENMITGLIEDER

Hildegard Hamm-Brücher  
Jutta Limbach  
Ernest Ulrich

## SEKTION BERLIN

Marie Warburg  
*Vorsitzende*  
Susanne Grieshaber  
*stellvertretende Vorsitzende*  
Tina Löffelsend  
Signe Roszbach  
Reiner Sahn  
Frieder Schnock  
Detlef Graf Schwerin  
Kerrin Gräfin Schwerin  
Renata Stih  
Angelika Strittmatter

## SEKTION HAMBURG

Nikolaus Broschek  
Stephanie von Bismarck  
*Vorsitzende*  
Michael Beckel  
Gottfried von Bismarck  
Ulrike von Criegern  
Regine Dee  
Nikolaus Hansen  
Susanna Hegewisch-Becker  
Verena Hüser  
Erwin Jurtschitsch  
Julie Klippgen  
Theresita Lieben-Seutter  
Michael Naumann  
Julika Rollin  
Ted Sommer  
Marie Warburg  
Ulrich Wickert  
Antoinette Zornig

## SEKTION MÜNCHEN

Marina Kayser-Eichberg  
*Vorsitzende*  
Daniel Brücher  
Susanna Bruglacher  
Christian Dennler  
Karin Felix  
Patrizia Fernandez-Leeb  
Nina Klunker  
Harald Kosch  
Ulrike Langenscheidt  
Shahpar Oschmann  
Christoph Schwingenstein  
Arthur L. Sellier  
Friederike von Stackelberg  
Dorothee Wahl

## SPENDENKONTO

Commerzbank-Frankfurt/M  
Kontonummer 602929200  
Bankleitzahl 500 400 00

An den Bundesminister des Innern  
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble  
Bundesministerium des Inneren  
Alt-Moabit 101D  
10559 Berlin

HUMAN  
RIGHTS  
WATCH

[www.hrw.org](http://www.hrw.org)

Berlin, 16. Juli 2009

Sehr geehrter Herr Bundesinnenminister,

anlässlich der geplanten Änderung der Verwaltungsvorschriften des Aufenthaltsgesetzes wenden wir uns mit diesem Schreiben heute an Sie. Human Rights Watch hat ernste Bedenken gegenüber der Absicht der Bundesregierung, die Verwendung diplomatischer Zusicherungen formell in die Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes aufzunehmen.

Nach unserem Verständnis besagt der jetzige Entwurf der Verwaltungsvorschriften des Aufenthaltsgesetzes, das die Einreise, den Aufenthalt und die Erwerbstätigkeit von Ausländern regelt<sup>1</sup>, explizit, dass das Bundesministerium des Inneren die Verwendung diplomatischer Zusicherungen prüfen soll, um Terrorverdächtige abzuschieben, die sonst gemäß Artikel 60 des Aufenthaltsgesetzes vor Abschiebung geschützt wären.<sup>2</sup>

Während sich der Entwurf der Vorschriften auch auf das Freizügigkeitsgesetz/EU und das Ausländerzentralregistergesetz bezieht, gelten die Bestimmungen zur Verwendung diplomatischer Zusicherungen nur für das Aufenthaltsgesetz.

Artikel 60 des Aufenthaltsgesetzes verbietet derzeit die Abschiebung einer Person in ein Land, in dem für diese die konkrete Gefahr der Folter (Artikel 60, Absatz 2), die Gefahr der Todesstrafe (Artikel 60, Absatz 3), eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit (Artikel 60, Absatz 7) besteht oder wenn die Abschiebung den Bedingungen der Europäischen Menschenrechtskonvention zufolge unzulässig wäre (Artikel 60, Absatz 5). Für Fälle, in denen solche Zusicherungen eingeholt werden können, legen die Vorschriften fest, dass gewährleistet sein muss, dass sich die zuständigen Stellen des Zielstaats an die Zusicherung halten (Abschnitt 60.2.3).

Human Rights Watch lehnt den Gebrauch diplomatischer Zusicherungen gegen Folter und Misshandlung für alle Fälle ab, in denen ein anerkanntes Risiko eines solchen Missbrauchs im Anschluss an eine Rückkehr besteht. Diplomatische Zusicherungen von Staaten, in denen Folter und Misshandlung systematisch oder weit verbreitet Anwendung finden oder in denen einzelne Gruppen regelmäßig solchem Missbrauch zum Opfer fallen, sind von Natur aus unzuverlässig und verringern nicht die Gefahr für die betroffene Person nach ihrer Rückkehr. Ebenso wie Human Rights Watch lehnen auch die UN-Sonderberichterstatter über Folter und für den Schutz der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung, der Menschenrechtskommissar des Europarats, der ehemalige Hohe Kommissar für Menschenrechte der Vereinten Nationen und weitere internationale Experten für Menschenrechte diplomatische Zusicherungen ab.

Wir bitten Sie deshalb, den Hinweis auf die Verwendung diplomatischer Zusicherungen aus der Verwaltungsvorschrift zu streichen und zu bekräftigen, dass Deutschland keine Rückführungen auf der Basis von diplomatischen Zusicherungen gegen Folter oder Misshandlung anstreben wird.

## **Die gesetzlichen Verpflichtungen Deutschlands gemäß nationalem und internationalem Recht**

Die Verpflichtungen der deutschen Regierung bezüglich Folter und Misshandlung sind klar. Unter der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, Artikel 3), der UN-Anti-Folterkonvention (CAT, Artikel 3) und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt, Artikel 7), sämtlich von Deutschland unterzeichnet und ratifiziert, sind Folter und Misshandlung verboten. Keine Person darf in ein Land zurückgeführt werden, in dem sie dem Risiko der Folter oder der Misshandlung ausgesetzt ist (Grundsatz des non-refoulement). Das Verbot von Folter und das Non-Refoulement-Gebot gelten ohne Einschränkung. Sie sind für alle Personen ohne Berücksichtigung ihres Status oder mutmaßlicher Verbrechen und ungeachtet der Art der Rückführung anzuwenden, einschließlich Auslieferung, Ausweisung, Abschiebung und Überstellung.

Der Grundsatz des Non-Refoulement ist im deutschen Gesetz verankert: Das Aufenthaltsgesetz von 2004 verbietet explizit die Abschiebung „in einen Staat ..., in dem für diesen Ausländer die konkrete Gefahr besteht, der Folter ... unterworfen zu werden“ (Artikel 60, Absatz 2), und in dem nach der Rückkehr „eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht“ (Artikel 60, Absatz 7).

Das Prinzip des Non-Refoulement im Aufenthaltsgesetz gilt nicht für Ausweisungsverfügungen oder Auslieferungsersuche. In Fällen der Auslieferung sind die Gerichtshöfe gleichwohl gehalten, bei der Erwägung einer Auslieferung das Risiko der Folter und weiterer Menschenrechtsverletzungen zu berücksichtigen, und die Bundesregierung muss die entsprechenden Gerichtsurteile befolgen. Ausweisungsverfügungen sind administrative Entscheidungen, die den Verlust des Rechtsstatus und die Aufforderung, das Land zu verlassen, nach sich ziehen, und nicht die (physische) Abschiebung einer Person aus Deutschland.

Die jüngste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hat das absolute Verbot der Rückführung in Länder bestätigt, in denen das Risiko der Folter und Misshandlung droht, ungeachtet der Tatsache, ob vom Zielstaat Zusicherungen gegen einen derartigen Missbrauch erbeten oder erhalten wurden. Im Urteil im Fall Saadi gegen Italien vom Februar 2008, das die Abschiebung eines Terrorverdächtigen nach Tunesien betraf, hat die Große Kammer die uneingeschränkte Gültigkeit des Artikel 3 der EMRK einstimmig bestätigt.

Das Urteil im Fall Saadi befasste sich mit diplomatischen Zusicherungen und mit der Frage, ob die Pflicht eines Staates, bei einem Risiko der Folter oder der Misshandlung auf eine Abschiebung zu verzichten, dadurch verringert werden kann, dass der Staat, in den die Person zurückgeschickt werden soll, deren menschliche Behandlung zusichert. Die Große Kammer entschied, dass solche Zusicherungen nicht automatisch ein existierendes Risiko aufwiegen, und betonte, „dass die Existenz nationaler Gesetze und die Zustimmung zu Verträgen, die die Achtung der Grundrechte im Prinzip garantieren, in sich nicht genügen, um einen angemessenen Schutz gegen das Risiko der Misshandlung zu gewähren, wenn ... zuverlässige Quellen berichtet haben, dass von Behörden Praktiken angewandt oder geduldet werden, die offenkundig im Gegensatz zu den Prinzipien der Konvention stehen.“<sup>3</sup>

Der Gerichtshof hat auch festgestellt, dass selbst bei spezifischeren Zusicherungen der Gerichtshof fallweise urteilen würde, ob „die gegebenen Zusicherungen in ihrer praktischen Anwendung eine hinreichende Garantie dafür darstellen, dass der Kläger gegen das Risiko einer Behandlung geschützt wäre, die von der Konvention verboten wird“. In der Praxis hat der Gerichtshof noch nie Zusicherungen als ausreichend anerkannt, nachdem ein solches Risiko festgestellt worden war.<sup>4</sup>

Am 24. April 2008 hat der Europäische Gerichtshof im Fall Ismoilov gegen Russland entschieden, dass die Auslieferung von zwölf Usbeken von Russland nach Usbekistan Artikel 3 der Konvention verletzt, und zwar trotz der diplomatischen Zusicherungen gegen Folter, die von den usbekischen Behörden gegeben worden waren. Der Gerichtshof merkte an, dass diplomatische Zusicherungen im Fall Saadi und in der Grundsatzentscheidung von 1996 im Fall Chahal gegen das Vereinigte Königreich für eine Ausweisung ins indische Punjab-Gebiet abgelehnt wurden, eine Region in der Menschenrechtsverletzungen weit verbreitet sind und beständig auftreten. Er kam zu dem Schluss: „Angesichts der Tatsache, dass die Praxis der Folter in Usbekistan von angesehenen internationalen Fachleuten als systematisch beschrieben wird ... ist das

Gericht nicht davon überzeugt, dass die Zusicherungen der usbekischen Behörden eine zuverlässige Garantie gegen das Risiko der Misshandlung darstellen.“<sup>5</sup>

## **Der Umgang mit diplomatischen Zusicherungen in Deutschland**

Human Rights Watch hat Kenntnis von mehreren Fällen, in denen deutsche Behörden um diplomatische Zusicherungen gegen Folter und Misshandlung ersucht haben. Im Oktober 2004 hat die deutsche Regierung auf der Basis diplomatischer Zusicherungen Metin Kaplan an die Türkei ausgeliefert. Im Mai 2003 hatte ein deutsches Gericht Kaplans Auslieferung gestoppt. Grund hierfür waren menschenrechtliche Bedenken, welche die Unzulänglichkeit diplomatischer Zusicherungen gegen Folter und die Fairness des Gerichtsverfahrens seitens der türkischen Behörden einschlossen. Als Reaktion auf das Urteil haben die deutschen Behörden das türkische Außen- und Justizministerium um die erweiterte Zusicherung ersucht, dass Kaplan nach der Rückkehr ein faires Verfahren erhalten würde, womit der Weg für die Auslieferung im Oktober 2004 bereitet wurde.

Im Juni 2005 wurde Kaplan in der Türkei wegen des Versuchs, die verfassungsmäßige Ordnung der Türkei mithilfe seiner in Köln angesiedelten Extremistengruppe, dem Verband islamischer Vereine und Gemeinden, auch bekannt als „Hilafet Devleti“ (Kalifatstaat), zu stürzen, zu einer lebenslänglichen Gefängnisstrafe verurteilt. Ein türkisches Berufungsgericht hob diesen Urteilsspruch im November 2005 einstimmig auf und befand das Verfahren als unfair aufgrund von Verfahrensfehlern und nicht ausreichenden Ermittlungen.<sup>6</sup> Gemäß dem Rechtsanwalt von Kaplan, Husnu Tuna, wurde der Geistliche aufgrund von Beweisen aus einem früheren Fall verurteilt, in dem es gerichtsmedizinische Beweise gab, die darauf hindeuteten, dass viele der Angeklagten Folter ausgesetzt waren.<sup>7</sup>

Der Fall Kaplan wurde darauf hin erneut verhandelt, wobei Kaplan im Oktober 2008 wieder zu lebenslänglicher Gefängnisstrafe verurteilt wurde. Zurzeit ist seine Berufung beim türkischen Kassationshof noch anhängig.

Die Bundesregierung ersuchte die Türkei im Mai 2006 erneut um diplomatische Zusicherungen, um Hasan Atmaca, einen türkischen Staatsangehörigen, auszuliefern. Ein Jahr später, im Mai 2007, urteilte das Verwaltungsgericht Darmstadt, dass Atmaca, der in der Türkei wegen Tätigkeiten zugunsten der Arbeiterpartei Kurdistans gesucht wird, der Flüchtlingsstatus zu gewähren sei und nicht an die Türkei übergeben werden dürfe. Eine Berufung, die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gegen diese Entscheidung eingelegt wurde, ist noch anhängig. Die deutschen Behörden haben angekündigt, der Auslieferung nicht zuzustimmen, bevor das Asylverfahren beendet ist. Das deutsche Asylrecht verbietet jedoch nicht die Auslieferung anerkannter Flüchtlinge.

Zwischenzeitlich erließ der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Oktober 2008 einstweilige Anordnungen bezüglich Atmacas, und seine Klage gegen Deutschland im Sinne von Artikel 3 der Europäischen Konvention ist noch anhängig.

Der Verwaltungsgerichtshof Düsseldorf, urteilte im März 2009, dass ein tunesischer Mann, der wegen Verbindungen zum Terrorismus verdächtigt wurde, trotz der von den Behörden des Landes erhaltenen diplomatischen Zusicherungen nicht nach Tunesien abgeschoben werden kann.<sup>8</sup> Die Oberbürgermeisterin von Bochum, dem Wohnsitz des Tunesiers, hatte im März 2006 dessen Ausweisung angeordnet, unter anderem wegen mutmaßlicher Unterstützung einer Vereinigung, die den Terrorismus unterstützt, und wegen mutmaßlicher Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung Deutschlands (gemäß Artikel 54, Satz 5 und 5a des Aufenthaltsgesetzes). Im September 2007 hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge den Asylantrag des Tunesiers vom April 2006 abgelehnt und entschieden, dass keine Abschiebungshindernisse bezüglich Tunesien bestehen, letzteres größtenteils aufgrund mündlicher Zusicherungen seitens der tunesischen Regierung, weil die Menschenrechte des Betroffenen nach der Rückkehr geachtet würden. Strafrechtliche Ermittlungen wegen angeblicher Mitgliedschaft in einer Terrororganisation im Ausland, die Ende März 2006 initiiert worden waren, wurden im Mai 2007 aufgrund von Mangel an Beweisen eingestellt.

In seinem Urteil vom März 2009 kam das Verwaltungsgericht Düsseldorf zu dem Schluss, dass die diplomatischen Zusicherungen von Tunesien - „typischerweise rechtlich nicht bindend und durchsetzbar“ sowie „von Natur aus kaum vertrauenswürdig und kontrollierbar“- den Betroffenen nicht vor Folter oder Misshandlung schützen würden.<sup>9</sup> Angesichts unabhängiger Einschätzungen des Risikos von Folter nach der

Rückkehr nach Tunesien hat der Gerichtshof die betroffene Person unter Artikel 60, Absatz 2 und Absatz 7 des Aufenthaltsgesetzes Schutz vor Abschiebung gewährt.

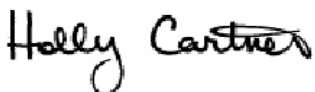
In einem Gerichtsurteil vom Januar 2009 hatte dasselbe Düsseldorf Gericht präventiv die Möglichkeit verworfen, dass diplomatische Zusicherungen die Abschiebung eines jordanischen Terrorverdächtigen in sein Herkunftsland ermöglichen könnten, und dem Asylbewerber gemäß Artikel 60, Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes Schutz vor Abschiebung gewährt.<sup>10</sup> Deutsche Behörden hatten Jordanien in diesem Fall nicht um solche Zusicherungen ersucht.

Human Rights Watch ist besorgt, dass eine Aufnahme diplomatischer Zusicherungen in die Verwaltungsvorschriften eine Formalisierung der Praxis der deutschen Behörden darstellen würde. Bisher haben Behörden um diplomatische Zusicherungen fallweise ersucht. Wir sind besorgt, dass durch die Annahme der Vorschriften ihr Gebrauch bei Rückführungen im Interesse der nationalen Sicherheit die Regel werden könnte. Obwohl die Vorschriften für Gerichte nicht bindend sind, könnte ihre Existenz die Bedeutung erhöhen, welche die Gerichte den Zusicherungen bei der Einschätzung des Folterrisikos in Abschiebungsfällen beimessen.

Darüber hinaus haben wir ernsthafte Bedenken, dass die Vorschriften andere Staaten dazu ermutigen könnten, diplomatische Zusicherungen als ein Mittel zu übernehmen, um hinsichtlich der nationalen Sicherheit verdächtige Personen auszuweisen, für die das Risiko der Folter nach ihrer Rückkehr besteht. In diesem Kontext merken wir an, dass Deutschland bereits in einer kürzlich erfolgten Antwort an die Europäische Kommission über Gesetze und Grundrechte im Kampf gegen den Terrorismus auf seinen Gebrauch diplomatischer Zusicherungen verwiesen hat.<sup>11</sup> Es besteht die Gefahr, dass die Annahme der Vorschriften ein negatives Beispiel innerhalb der Europäischen Union darstellt.

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, die Bedeutung deutscher Gerichtsurteile und internationale Menschenrechtsexperten kommen alle zur selben Schlussfolgerung: Diplomatische Zusicherungen stellen keinen angemessenen Schutz gegen ein anerkanntes Risiko der Folter dar. Durch das Erlassen von Vorschriften, die deren Gebrauch verankern, läuft Deutschland Gefahr, seine internationalen Menschenrechtsverpflichtungen zu missachten und die von Rückführungen betroffenen Personen dem Risiko der Folter auszusetzen. Wir bitten Sie daher ausdrücklich, den Hinweis auf den Gebrauch dieser Zusicherungen aus den Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz zu streichen.

Mit freundlichen Grüßen



Holly Cartner  
Direktorin  
Abteilung Europa und Zentralasien  
Human Rights Watch



Marianne Heuwagen  
Direktorin  
Deutschland-Büro  
Human Rights Watch

Cc:

Manfred Nowak, UN Sonderberichterstatter über Folter  
Thomas Hammarberg, Menschenrechtskommissar des Europarates  
Martin Scheinin, UN Sonderberichterstatter für den Schutz der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung

<sup>1</sup> Entwurf der Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz, zum Freizügigkeitsgesetz/EU und zum Ausländerzentralregistergesetz, Fassung vom 18. Juni 2009.

<sup>2</sup> Verwaltungsvorschriften, Abschnitt 60.0.4.8.

<sup>3</sup> Saadi gegen Italien, Berufungsnr. 37201/06, Urteil der Großen Kammer vom 28 Februar 2008, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=829510&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=> (Zugriff am 23. Juni 2009), Absatz 147 [Übersetzung Human Rights Watch].

<sup>4</sup> Ebenda Absatz 148.

<sup>5</sup> Ismoilov gegen Russland, Berufungsnr.: 2947/06, Urteil vom 24. April 2008, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/viewhbkm.asp?action=open&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649&key=69746&sessionId=14266138&skin=hudoc-en&attachment=true> (Zugriff am 30. September 2008), Absatz 127 [Übersetzung Human Rights Watch]. Die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte lehnte eine erneute Prüfung des Urteils ab.

<sup>6</sup> "Turkey Overturns Life Sentence against 'Caliph of Cologne,'" Agence France-Presse, November 30, 2005.

---

7 E-Mail-Nachricht von Husnu Tana, dem Rechtsanwalt von Metin Kaplan an Human Rights Watch, 2. März 2006.

<sup>8</sup> Verwaltungsgericht Düsseldorf, 11 K 4716/07.A, 4. März 2009.

9 Ebenda, S. 18

10 Verwaltungsgericht Düsseldorf, 21 K 3263/07.A, 16. Januar 2009.

11 Europäische Kommission, Arbeitspapier der Kommission, „Synthesis of the replies from the Member States to the Questionnaire on criminal law, administrative law/procedural law and fundamental rights in the fight against terrorism“, SEC (2009) 225 Final, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/terrorism/docs/sec\\_2009\\_225\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/terrorism/docs/sec_2009_225_en.pdf) (Zugriff am 6. Juli 2009).