



Wortprotokoll der 15. Sitzung

Innenausschuss

Berlin, den 23. Juni 2014, 15:30 Uhr
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Raum E 200

Vorsitz: Frank Tempel, MdB

Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer

BT-Drucksache 18/1528

Federführend:
Innenausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:
Abg. Nina Warken [CDU/GSU]
Abg. Rüdiger Veit [SPD]
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]
Abg. Luise Amtsberg [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



- b) Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dagdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Schutzbedarf von Roma aus Westbalkanstaaten
anerkennen**

BT-Drucksache 18/1616

Federführend:
Innenausschuss

Mitberatend:
Auswärtiger Ausschuss
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

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



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitslisten	4
II. Sachverständigenliste	9
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	10
IV. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	11
V. Anlagen	36
Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen	
Dr. Reinhard Marx	Ausschussdrucksache 18(4)92 A
Dr. Karin Waringo	Ausschussdrucksache 18(4)92 B
Dr. Barbara Weiser	Ausschussdrucksache 18(4)92 C
Dr. Manfred Schmidt	Ausschussdrucksache 18(4)92 D
Dr. Hans-Eckhard Sommer	Ausschussdrucksache 18(4)92 E



Sitzung des Ausschusses Nr. 04 (Innenausschuss)
Montag, 23. Juni 2014, 15:30 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

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

Stand: 17. Juni 2014
 Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32659 Fax: 030227-36339



Tagungsbüro

Seite 2

Sitzung des Ausschusses Nr. 04 (Innenausschuss)

Montag, 23. Juni 2014, 15:30 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Castellucci Dr., Lars	Fechner Dr., Johannes	.....
Fograscher, Gabriele		Gerster, Martin	.....
Grötsch, Uli	Heidenblut, Dirk	.....
Gunkel, Wolfgang	Högl Dr., Eva	.....
Hartmann (Wackernheim), Michael		Juratovic, Josip	.....
Kampmann, Christina		Kolbe, Daniela	.....
Mittag, Susanne		Lühmann, Kirsten	.....
Özdemir (Duisburg), Mahmut	Poschmann, Sabine	.....
Reichenbach, Gerold	Rix, Sönke	.....
Schmidt (Berlin), Matthias		Spinrath, Norbert	.....
Veit, Rüdiger		Yüksel, Gülistan	.....
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Jelpke, Ulla		Pağdelen, Sevim	.....
Korte, Jan	Hahn Dr., Andre	.....
Renner, Martina	Karawanskij, Susanna	.....
Tempel, Frank		Pau, Petra	.....
<u>BÜ90/GR</u>		<u>BÜ90/GR</u>	
Amtsberg, Luise		Haßelmann, Britta	.....
Beck (Köln), Volker	Künast, Renate	.....
Mihalic, Irene	Lazar, Monika	.....
Notz Dr., Konstantin von	Mutlu, Özcan	.....

Stand: 17. Juni 2014

Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32659 Fax: 030227-36339



04

Innenausschuss (04)

Montag, 23. Juni 2014, 15:30 Uhr

Fraktionsvorsitzende:

Vertreter:

CDU/ CSU

.....

.....

SPD

.....

.....

DIE LINKE.

.....

.....

BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

.....

.....

Fraktionsmitarbeiter:

Fraktion:

Unterschrift:

(Name bitte in Druckschrift)

Bingel 016

L. H. H. H.

D. J. J. J.

CDU/CSU

B. B. B.

CDU/CSU

B. B. B.

M. M. M.

R



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 23. Juni 2014, 15.30 Uhr

Dr. Reinhard Marx

Rechtsanwalt, Frankfurt am Main

Dr. Manfred Schmidt

Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg

Dr. Hans-Eckhard Sommer

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, München

Professor Dr. Daniel Thym, LL.M.

Universität Konstanz

Dr. Karin Waringo

Montreuil-sous-Bois

Dr. Barbara Weiser

Caritas für die Diözese Osnabrück



Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

<u>Sachverständige</u>	<u>Seite</u>
Dr. Reinhard Marx	11, 22, 28, 32
Dr. Manfred Schmidt	13, 21, 24, 26, 31, 34
Dr. Hans-Eckhard Sommer	14, 20, 27
Prof. Dr. Daniel Thym	15, 19, 30
Dr. Karin Waringo	16, 23, 33, 34
Dr. Barbara Weiser	17, 27, 29

Abgeordnete

Stellv. Vors. Frank Tempel (DIE LINKE.)	11, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35
Abg. Nina Warken (CDU/CSU)	19
Abg. Andrea Lindholz (CDU/CSU)	29
Abg. Rüdiger Veit (SPD)	25, 26
Abg. Christina Kampmann (SPD)	34
Abg. Luise Amtsberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	27
Abg. Ulla Jelpke (DIE LINKE.)	21, 32



Tagesordnungspunkt

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer

BT-Drucksache 18/1528

b) Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dagdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Schutzbedarf von Roma aus Westbalkanstaaten anerkennen

BT-Drucksache 18/1616

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich eröffne hiermit die 15. Sitzung des Innenausschusses. Wir haben zwei Punkte auf der Tagesordnung. Im Rahmen einer öffentlichen Anhörung beschäftigen wir uns mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer. Weiterhin geht es um einen Antrag, den Schutzbedarf von Roma aus Westbalkanstaaten anzuerkennen. Diese beiden Themen stehen zur öffentlichen Anhörung. Dazu begrüße ich Sie recht herzlich. Mein Name ist Frank Tempel. Ich bin stellvertretender Vorsitzender des Innenausschusses und werde die Anhörung der Sachverständigen leiten. Ich danke Ihnen, sehr geehrte Sachverständige, dass Sie der Einladung nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss und der mitberatenden Ausschüsse zu beantworten. Weiterhin begrüße ich alle anwesenden Gäste und Zuhörer. Ich darf für das Bundesinnenministerium Herrn Ministerialdirektor Norbert Seitz begrüßen. Sehr geehrte Sachverständige, trotz der Kürze der Zeit haben wir Sie gebeten, eine schriftliche Stellungnahme zu den Vorlagen und den damit verbundenen Fragestellungen abzugeben. Für die eingegangenen Stellungnahmen bedanke ich mich deshalb umso mehr. Sie sind an die Mitglieder des Innenausschusses und an die mitberatenden Ausschüsse verteilt worden und werden dem Protokoll über diese Sitzung beigelegt. Ich gehe

davon aus, dass Ihr Einverständnis zur öffentlichen Durchführung der Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache umfasst. Von der heutigen Sitzung des Innenausschusses wird ein Wortprotokoll gefertigt. Das Protokoll wird Ihnen zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben werden Ihnen auch die Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache besteht aus dem Protokoll und den schriftlichen Stellungnahmen. Sie wird im Übrigen auch ins Internet gestellt. Die Sitzung wird im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages übertragen. Wie man schon der Einladung bzw. der Tagesordnung entnehmen konnte, ist der Zeitrahmen von 15.30 Uhr bis 17.30 Uhr vorgesehen. Wie immer möchte ich einleitend jedem Sachverständigen die Gelegenheit geben, die schriftliche Stellungnahme durch Erklärungen von längstens fünf Minuten zu ergänzen. Ich bitte Sie auch, diese fünf Minuten einzuhalten. Mir wurde schon signalisiert, dass auch der eine oder andere Sachverständige einen sehr engen Zeitrahmen im Anschluss an diese Sitzung hat. Das Eingangsstatement soll gleich beide Vorlagen umfassen. Danach werden wir mit der Befragung der Sachverständigen durch die Berichterstatter sowie durch weitere Abgeordnete beginnen. Wir werden bei den Fraktionen das bewährte Reißverschlussverfahren anwenden. Die Fragesteller bitte ich grundsätzlich, diejenigen Sachverständigen zu benennen, an die die Frage gerichtet ist. Wenn Sie damit einverstanden sind, verfahren wir so und beginnen. Entsprechend der alphabetischen Reihenfolge darf ich daher Herrn Dr. Marx, Rechtsanwalt aus Frankfurt am Main, um ein Eingangsstatement bitten.

SV Dr. Reinhard Marx (Rechtsanwalt, Frankfurt am Main): Ich will mich kurz zu dem geplanten Gesetzentwurf äußern. Aus den Begründungen der Referentenentwürfe und des Gesetzentwurfs scheint mir nicht deutlich zu werden, dass es nicht nur um die Frage geht, ob die Listung von drei neuen Staaten mit Verfassungsrecht vereinbar ist, sondern darüber hinaus auch um die Frage, ob das mit Unionsrecht vereinbar ist. Das ist eine sehr wichtige Weichenstellung, die meiner Meinung nach bislang nicht genügend beachtet worden ist. Während es nach der Verfassung und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsge-



richts nur darauf ankommt, ob politische Verfolgung oder unmenschliche und erniedrigende Behandlung aus staatlicher Verantwortung heraus passiert, kommt es nach Unionsrecht darauf an, ob eine Verfolgungshandlung vorliegt, die nicht vom Staat ausgehen muss. Das ist der erste Punkt. Der zweite Punkt ist, dass auch schwerwiegende Diskriminierungen, sofern sie in kumulativer Weise angewandt werden, von der Union als ein Merkmal für die Verfolgung anerkannt sind. Das hat wiederum Auswirkungen auf die Prüfkriterien bei der Listung von Herkunftsstaaten. Hier ist gerade an der Behandlung von Minderheiten in den drei vorgesehenen Staaten sehr Vieles zu kritisieren. Das betrifft Diskriminierung in schwerwiegender Weise. Der zweite Punkt aus unionsrechtlicher Sicht ist, dass es gar nicht so sehr darauf ankommt, ob Verfolgung oder unmenschliche Behandlung stattfindet, sondern ob effektiver Schutz vor Verfolgung gewährt wird. Anders als nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt es also nicht darauf an, dass man präzise zählt, wie viel Verfolgung es gibt und wie groß die Zahl ist. Sondern es kommt darauf an, ob ein wirksamer Schutz besteht. In allen drei Staaten, die hier zur Debatte stehen, herrscht Korruption, ist die Justiz politisch beeinflussbar und noch im Aufbau, in einem transitorischen Prozess. Da stellen sich doch erhebliche Fragenzeichen, ob man diese drei Staaten als sicher listen kann. Das ist der erste Punkt zu den Prüfkriterien, die meiner Meinung nach nicht genügend beachtet worden sind. Ein weiterer Gesichtspunkt ist Art. 16a Abs. 3 der Verfassung. Danach muss es „gewährleistet erscheinen“, dass keine politische Verfolgung und unmenschliche Behandlung stattfindet. Im Unionsrecht heißt es nach der entsprechenden Verfahrensrichtlinie, dass es sich nicht „nachweisen lässt“. Der Maßstab ist strenger als der des Verfassungsrechts. Zum Verfahren selbst: Was muss der Gesetzgeber beachten? Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber in seinem Urteil vom 15. Mai 1996 bestimmte Kriterien vorgegeben. Es hat gesagt, dass es zwar kein bestimmtes Verfahren nach der Verfassung gebe. Da sei der Gesetzgeber frei. Er müsse aber sicherstellen, dass sorgfältig geprüft werde, dass es für eine bestimmte Dauer keine Verfolgung und keine unmenschliche Behandlung gebe. Das erfordert, dass nicht nur die Tatsachen sorgfältig überprüft werden, sondern dass auch

die Beweiswürdigung entsprechend gestaltet werden muss. Dann ergeben sich schon einige Fragen bezüglich dieses konkreten Gesetzesvorhabens. Ich habe in der Koalitionsvereinbarung nicht lesen können, dass es einen Prüfauftrag gab. Sondern es war irgendwie schon klar, dass diese drei Staaten jetzt gelistet werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss geprüft werden bevor man sich entscheidet. Wenn ich mir das anschau, was hier heute stattfindet: zwei Stunden öffentliche Anhörung für drei Staaten, die im transitorischen Prozess sind! Das wird den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts, aber auch der Verfahrensrichtlinie der Union nicht gerecht. So kann man keine sicheren Herkunftsstaaten bestimmen. Dazu kann man sicherlich in der weiteren Diskussion heute noch Einiges sagen. Um auch in meinem Zeitbudget hier zu bleiben: Ich habe folgenden Punkt schon mehrere Male im Hinblick auf alle drei Herkunftsstaaten angesprochen. Er gilt auch für zwei andere Länder, die in der öffentlichen Diskussion kursieren; nämlich Albanien und Montenegro. Alle diese Länder sind ehemals diktatorisch und totalitär regierte Staaten. Gerade die Behandlung von Minderheiten in diesen Staaten zeigt, wie fragil einerseits gesellschaftliche und staatliche Strukturen sind und wie langlebig andererseits gesellschaftlich überkommene, von führenden Vertretern von Gesellschaft und Staat instrumentalisierte Haltungen von Intoleranz und Hass fortwirken. Diese sind sogar weitaus wirkungsmächtiger als in früheren diktatorisch regierten Zeiten. Gerade in transitorischen Prozessen brechen durch allgemeine Verunsicherung ausgelöste Ängste im besonderen Maße aus. Sie entladen sich in Hass, Gewalt gegen und Ausgrenzung von Minderheiten. Den Berichten des Europarates und des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung sowie den Fortschrittsberichten der Kommission kann entnommen werden, dass die Übergangsphase, die seit '90/'91 ihren Lauf nimmt, in diesen drei Ländern und auch in den anderen beiden Staaten noch längst nicht abgeschlossen ist. Das verfassungs- und unionsrechtlich vorgegebene Ziel der erforderlichen antizipierten Tatsachen- und Beweiswürdigung ist die Feststellung, dass in einem derartigen Staat eine gewisse Stabilität und hinreichende Kontinuität der Verhältnisse eingetreten ist. Das ist der Maßstab und das kann man nicht in zwei Stunden prüfen.



Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Das ist durchaus zu überdenken. Aber auch das Statement in fünf Minuten ist immer schwer. Deswegen ist jetzt als zweites Herr Dr. Schmidt dran, der Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge aus Nürnberg.

SV **Dr. Manfred Schmidt** (Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Es ist schon ungewöhnlich, mit dem Namen Schmidt als zweiter auf einer Rednerliste zu stehen. Normalerweise ist das anders. Ich will über die Praxis des Bundesamtes berichten. Wir haben die Zahlen auch in unserer schriftlichen Stellungnahme angegeben. Im Jahr 2011 hatten wir 9.160 Antragsteller aus den Westbalkanstaaten. Im Jahr 2012 waren es schon 22.772. Wir erleben seit Mai 2012 einen rapiden Anstieg. Nur noch zu den Zahlen, weil sie auch dokumentiert werden: Im Mai hatten wir noch 577 Antragsteller, im August 2.257 und schon im Oktober knapp 7.000. Auf diesem Niveau setzt es sich dann auch im Jahr 2013 fort: plus 46 Prozent bei 32.000 Antragstellern. Im Jahr 2014 sind es bislang bis Mai 13.000. Das ist nochmal eine Steigerung im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um knapp 230 Prozent. 25 Prozent aller meiner Anträge kommen aus den drei genannten Staaten. 60 Prozent aller Anträge in der EU werden in der Bundesrepublik Deutschland gestellt. Die Schutzquote liegt bei 0,2 bis 0,3 Prozent. Warum ist die Schutzquote so gering? Sie ist so gering, weil zu etwa 49 Prozent wirtschaftliche und soziale Gründe vorgetragen werden. Angeführt wird die Arbeitsplatzsuche oder, dass der Schulbesuch und die medizinische Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland besser seien als in den Herkunftsländern. Es wird auch Diskriminierung vorgetragen. Diese Diskriminierung ist aber nach den Vorträgen pauschal. Sie ist unsubstantiiert und sie ist austauschbar. In Einzelfällen kommt es in der Tat zu einer Kumulierung der Diskriminierung. In diesen Einzelfällen von 0,2 bis 0,4 Prozent wird auch Schutz seitens des Bundesamtes getroffen. Wir werden auch von den Gerichten bestätigt. 56 Prozent aller ablehnenden Bescheide des Bundesamtes werden beklagt. Wir haben derzeit aus den drei Herkunftsländern etwa 11.157 anhängige Verfahren bei den Verwaltungsgerichten. Von den rund 12.100 Entscheidungen im letzten Jahr wurde lediglich in

82 Fällen die Entscheidung des Bundesamtes verändert. Das bedeutet eine Bestätigungsquote der Verwaltungsgerichte von knapp 99,3 Prozent. Zu den Auswirkungen auf das Bundesamt: Wir hatten im Jahr 2011 noch 33.000 anhängige Verfahren. Zum jetzigen Stand haben wir 106.000 anhängige Verfahren. Wir haben allein 10.000 syrische Verfahren anhängig, allein aus Afghanistan 3.800, aus dem Irak knapp 2.000, aus Eritrea knapp 5.500. Die Schutzquoten liegen zwischen 73, 64 und 98 Prozent. Die derzeitigen Verfahren aus den drei Westbalkanstaaten binden Ressourcen im Bundesamt bei einer relativ geringen Schutzquote. Wir sind aufgrund dieser aussichtslosen Fälle nicht in der Lage, uns um Menschen aus den soeben genannten Herkunftsregionen zu kümmern, die tatsächlich Schutz bedürfen. So haben wir allein aus dem Jahr 2012 noch etwa 11.700 Verfahren anhängig. Das ist kein faires Verfahren gegenüber den Menschen, die aus Regionen mit einer höheren Schutzquote als 0,2 Prozent kommen. Die Frage, die sich abschließend stellt: Wirken die sicheren Herkunftsländer eigentlich? Hat das eine Wirkung? Es hat eine deutliche Wirkung, zum Beispiel in Frankreich. Frankreich hat Bosnien 2005 als sicheres Herkunftsland ausgewiesen. 2005 hatte Frankreich noch 2.375 Antragsteller. Im Jahr 2006 waren es noch 425. Dasselbe gilt für die Schweiz oder für Österreich, die Serbien seit 2009 als sicheres Herkunftsland eingestuft haben. Innerhalb eines Jahres gab es einen Rückgang von Antragstellern um 50 Prozent; binnen Zweijahresfrist um 77 Prozent. Die Länder verbinden diese Ausweisung von sicheren Herkunftsländern auch mit einer Verfahrensbeschleunigung, mit einer Kürzung von Transferleistungen und mit Wiederreiseperrren. Bei uns gibt es eine Regelvermutung. Das ist in der öffentlichen Diskussion schwierig herauszustellen. Jeder, der zukünftig in der Bundesrepublik Deutschland einen Antrag stellt, wird vom Bundesamt angehört. Sofern er die Regelvermutung widerlegen kann, wird er auch Schutz aus der Bundesrepublik Deutschland bekommen. Herzlichen Dank.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön. Als drittes bitte ich Herrn Dr. Sommer vom Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr aus München.



SV Dr. Hans-Eckhard Sommer (Bayrisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, München): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, ich bin in Bayern für den Vollzug des Ausländerrechts zuständig. Deswegen möchte ich Ihnen die Praxis vor Augen führen; die Situation, wie sie in den Ländern herrscht. Anschließend kann ich mich den Ausführungen des Herrn Dr. Schmidt zur großen Zahl aussichtsloser Asylbegehren. Man muss insgesamt bedenken, dass wir es in den letzten Jahren mit einem massiven Anstieg der Asylbewerberzahlen zu tun haben. Für dieses Jahr werden 175.000 Erstanträge prognostiziert. Das ist noch einmal eine ganz gewaltig gesteigerte Zahl. Die Länder sind für die Unterbringung zuständig. Außerdem haben die Ausländerbehörden die Aufgabe, abgelehnte Asylbewerber, die keinen Schutzstatus bekommen, auch wieder außer Landes zu bringen. Das sind annähernd 75 Prozent. Daran muss ich messen, ob ein solcher Gesetzentwurf für uns in der Praxis sinnvoll und notwendig ist. Ein kurzer Hinweis auf die Situation bei der Unterbringung: Die Länder sind für die Unterbringung zuständig. Wir hatten in den letzten Jahrzehnten einen starken Rückgang der Asylbewerberzahlen. Das ist Ihnen bekannt. Auf Druck des Rechnungshofes hatten wir überall in den Ländern, nicht nur in Bayern, Gemeinschaftsunterkünfte und Einrichtungen abgebaut. Wir waren dann gezwungen, die Kapazitäten sehr kurzfristig auszuweiten. Das war alles andere als einfach. In Bayern sind die Bezirksregierungen zuständig für die bayerische Unterbringungsverwaltung. Wir haben es geschafft, mittlerweile wieder auf 172 Gemeinschaftsunterkünfte zu kommen. In den nächsten zwei Jahren werden wir in jedem bayerischen Regierungsbezirk eine Aufnahmeeinrichtung schaffen. Das ist eine Steigerung von zwei auf sieben Aufnahmeeinrichtungen. Das Ganze ist für die Verwaltung eine ganz erhebliche Anstrengung. Schauen Sie sich an, wie sich die Zahl der Unterbrachten allein in Bayern entwickelt hat! Ich habe Ihnen die Zahlen in meiner Stellungnahme dargestellt. Im Jahr 2009 hatten wir 8.911 Asylbewerber und Geduldete untergebracht. Zum 31.05.2014 haben wir jetzt 28.200. Das heißt, es addiert sich alles dazu; auch aufgrund des großen Antragsrückstaus beim BAMF. Diese Menschen sind von den Ländern unterzubringen. Wir müssen ständig neue Unterbringungskapazitäten

schaffen. Bei den unterzubringenden Asylbewerbern müssen Steigerungen um das Sechsfache bewältigt werden. Nicht nur der Staat, sondern auch die Kommunen müssen diese Unterbringung schultern. In Bayern hatten wir zunächst nur die Staatsverwaltung damit beauftragt. Mittlerweile muss der größte Teil der Asylbewerber auch von den Kommunen untergebracht werden. Überall stehen die Verwaltungen der Kommunen an den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. Kürzlich, beim bayerischen Landkreistag, sagte der Präsident, dass die Unterbringung der Asylbewerber das dringendste Problem der Landkreise sei. Sie haben wahrscheinlich alle das Interview mit dem Hamburger Innensenator am Freitag in der SZ gelesen. Der sagt es noch deutlicher: „Wir stehen mit dem Rücken zur Wand.“ Das sind ganz erhebliche Kosten, die hier auf die Länder zukommen. Ich habe Ihnen die bayerischen Zahlen aufgeführt. Im letzten Jahr waren es bereits 220 Mio. Euro, die allein für die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu zahlen sind. In diesem Jahr sind wir schon wieder ein Stück darüber hinaus: bei 125 Millionen Euro zum Stichtag am 31.05. Das Ganze ist aber nicht nur ein gewaltiges organisatorisches und finanzielles Problem. Wir brauchen natürlich überall auch die Zustimmung der Bürger, weil wir diese Unterkünfte im Land schaffen müssen. Viele Bürger und Kommunen engagieren sich. Aber wir müssen auch feststellen, dass die Unterbringung der Asylbewerber keineswegs nur auf Zustimmung stößt. Wir sind mittlerweile bei Zahlen angelangt, die in die Richtung gehen, die wir Anfang der 90er Jahre des letzten Jahrtausends hatten. Sie wissen, dass damals in einem übergreifenden Asylkompromiss Lösungen gefunden werden mussten, um dem starken Anstieg der Asylbewerberzahlen zu begegnen. Aus diesem Grunde unterstützen wir diesen Gesetzentwurf, zumindest in seinem ersten Teil, auf jeden Fall. Der Präsident hat den Anstieg der Asylbewerberzahlen aus den drei Herkunftsländern Bosnien-Herzegowina, Serbien und Mazedonien soeben dargestellt. Es ist ganz eindeutig, dass dieser Anstieg nicht durch irgendwelche verfolgungsrelevanten Ereignisse bedingt ist. Am Zeitstrahl lässt sich klar erkennen, dass die Ursache zunächst einmal die Visumfreiheit war. Den gewaltigen weiteren Schub hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil zu den Asylbewerberleistungen gegeben. Danach sind die Zahlen



rapide gestiegen. Aufgrund der mir vorliegenden Unterlagen - selbst in den Ländern war ich natürlich nicht - kann ich nicht erkennen, dass dort noch eine asylrelevante Verfolgung festzustellen ist. Ich möchte mich ausdrücklich auf das Bundesamt beziehen, das Asylentscheidungen seit Jahrzehnten mit großer Sachkunde fällt und eine vorbildliche Entscheidungspraxis hat. Daran sieht man, dass die Quote derjenigen aus diesen Ländern, die einen positiven Bescheid bekommen, nahe Null geht. Ich halte den Gesetzentwurf auch für geeignet, etwas dagegen zu tun. Er wird eine Signalwirkung haben. Außerdem werden wir vielleicht die Möglichkeit haben, in anderen Gesetzgebungsverfahren an die Einstufung als sichere Herkunftsstaaten anzuknüpfen. Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme auch deutlich gemacht, dass ich große Probleme damit habe, die Möglichkeit zu arbeiten auf drei Monate abzusenken. Ich sehe darin eine Einladung an die ganze Welt, illegal nach Deutschland zu kommen und nach drei Monaten hier legal arbeiten zu können. Ich befürchte, dass der positive Effekt des Gesetzentwurfes konterkariert wird und dass wir dadurch eher Leute anlocken, also einen Pull-Faktor entwickeln.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Ich bedanke mich für das Statement. Als viertes spricht zu uns Herr Professor Thym von der Uni Konstanz.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Zunächst vielen Dank für die Einladung. Ich werde mich in meiner Vorbemerkung auf drei Punkte beschränken. Erstens die Frage der rechtlichen Maßstäbe: Als vor zwanzig Jahren das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten eingeführt wurde, war der zentrale Maßstab noch das Grundgesetz. Über dessen Auslegung entschieden letztlich die Richter in Karlsruhe. Das ist heute anders. Das Europarecht überlagert das Grundgesetz spätestens mit der Anwendbarkeit der neuen Verfahrensrichtlinie im Juli des kommenden Jahres. Das Bundesverfassungsgericht spielt auch danach noch eine Rolle. In der Sache stammen die zentralen Rechtsmaßstäbe in der Zukunft jedoch aus dem Europarecht. Da stimme ich Herrn Marx absolut zu. Im Grundsatz ist das Europarecht nun eindeutig. Art. 30 der aktuellen Asylverfahrensrichtlinie bestimmt ganz genauso wie Art. 37 der

Neufassung, dass nationale Regelungen zu sicheren Drittstaaten beibehalten oder erlassen werden dürfen. Weitere Regelungen werden dann im Anhang zur Richtlinie getroffen. Bei dessen Auslegung sind zwei Fragen zu unterscheiden: erstens die inhaltlichen Kriterien für die Einstufung eines Landes als sicher; zweitens die Beweisstandards, anhand derer man entscheidet, ob ein Land im konkreten Fall sicher ist oder nicht. Die Krux ist nun, dass wir speziell zu dem zweiten Punkt, dem Beweisstandard bzw. der Darlegungslast, keine Rechtsprechung und praktisch auch keine Literatur besitzen. Wir müssen den Grad der Darlegungslast, den das Parlament erfüllen muss, daher anhand allgemeiner Überlegungen entwickeln. Ich komme aufgrund eines Vergleichs der verschiedenen Sprachfassungen mit Blick auf die praktische Wirksamkeit und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu dem Ergebnis, dass ein Beweisstandard gilt, der demjenigen des Bundesverfassungsgerichts durchaus ähnlich ist. Es kommt darauf an, sich aus einer Vielzahl einzelner Faktoren ein Gesamturteil zu bilden, das die Rechtsanwendung ebenso einschließt wie NGO-Stellungnahmen. Es geht darum, systematisch zu betrachten, wie es in dem Land aussieht. So macht es der Gesetzentwurf auch. Ich teile die speziell vom UNHCR vertretene Auffassung nicht, nach der der systematische Ansatz des Gesetzentwurfs gegen Unionsrecht verstößt. Ich kann das gerne auch begründen. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat im Kern eine verfahrensrechtliche Regelung ist, die sowohl nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Grundgesetzes als auch nach der Asylverfahrensrichtlinie immer unter einem Vorbehalt steht. Nämlich unter dem Vorbehalt, dass die Vermutung, die im Gesetz aufgestellt wird, im Einzelfall widerlegt werden kann. Herr Dr. Schmidt hatte eben nochmal erläutert, dass dies in der Praxis auch tatsächlich bei jedem Antrag geprüft wird. Mit anderen Worten: Grundgesetz und Richtlinie gehen davon aus, dass eine systematische Betrachtung, die Sie anzustellen haben, nicht alle Einzelfälle erfasst. Eine hundertprozentige Sicherheit wird nicht verlangt. Mein zweiter und deutlich kürzerer Punkt betrifft die inhaltlichen Maßstäbe. Hier reicht – und da stimme ich Herrn Dr. Marx zu – das Europarecht deutlich weiter als das Grundgesetz. Es geht nicht um politische Verfolgung,



sondern darum, ob Schutz vor Verfolgung im Sinn der Genfer Flüchtlingskonventionen droht. Es geht wohl auch darum, ob subsidiärer Schutz vorliegt oder nicht. Insoweit wird auf Kernbegriffe des EU-Asylrechts verwiesen. An diesen Vorgaben orientiert sich relativ eindeutig auch der Gesetzentwurf. Es stimmt nicht, dass dort nur auf das Bundesverfassungsgericht eingegangen würde. Auch, wenn er sich grundsätzlich am EU-Recht orientiert, ist er aber an einem Punkt ungenau. Und zwar bei der Entscheidungspraxis. Bei den wenigen positiven Entscheidungen, die es zu den Westbalkanstaaten gibt, differenziert der Gesetzentwurf nicht, ob die positiven Entscheidungen aufgrund von EU-Recht, also internationalen Schutzes, oder aufgrund von nationalen Abschiebungshindernissen wie § 60 Abs. 7 des Aufenthaltsgesetzes erlassen werden. Das ist deswegen so wichtig, weil der absolute Großteil der Entscheidungen der zweiten Kategorie unterfällt: den nationalen humanitären Abschiebungshindernissen. Eben diese Kategorie ist aber für die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat im Sinn der EU-Richtlinie nicht maßgeblich, weil die Richtlinie nur auf die EU-Schutzkategorien abstellt. Worauf kommt es nun stattdessen an? Wenn man diese Frage beantworten will, hilft ein Blick in einen Antrag der LINKEN um den es hier heute auch geht. Da steht gleich im ersten Absatz: „[...] die oft existenziellen Ängste [hier der Roma], systematische, politische, wirtschaftliche und soziale Ausgrenzung werden somit qua Gesetz negiert.“ Wenn man den Satz liest und hört, hat er eine doppelte Aussage. Er enthält erstens den Hinweis auf die schlechte Lage der Roma und zweitens die Folgerung, dass der Gesetzentwurf diese schlechte Lage negiere. Der Subtext der ersten Teilaussage lautet, dass die Situation der Roma verbessert werden muss. Da stimme ich persönlich uneingeschränkt zu. Ich vermute, dass das für den gesamten Deutschen Bundestag gilt. Anzuerkennen, dass die Lage der Roma verbessert werden muss, bedeutet jedoch nicht - und das ist wichtig -, dass man den Gesetzentwurf ablehnen muss. Warum? Effektiver Menschenrechtsschutz unter Einschluss der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ist nicht dasselbe wie Flüchtlingsrecht. Wer griffige Formulierungen mag, kann das auch sprachlich zuspitzen: Das Asylrecht ist nicht der Ort, um die sozialen und wirtschaftlichen Probleme der Herkunftsstaaten zu lösen.

Dafür gibt es andere Instrumente und Institutionen, die unsere volle Unterstützung auch dann verdienen, wenn man dem Gesetzentwurf im Ergebnis zustimmt. Maßgeblich für die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat ist eben nicht, ob die Situation dort zufriedenstellend ist. Entscheidend ist der Schutz vor Verfolgung im Sinne der Flüchtlingskonventionen. Dies erfordert eine schwerwiegende Verletzung grundlegender Menschenrechte oder eine Kumulation, die zu demselben Ergebnis kommt. Ich gehe später gerne darauf ein, was das konkret bedeutet und warum diese Voraussetzungen in den Westbalkanstaaten im Regelfall nicht vorliegen. Ein kurzer letzter Punkt: Recht ist immer auch mehr als die Auslegung und Anwendung von einzelnen Bestimmungen. Recht lebt, wenn es praktisch wirksam sein soll, von der geistigen Zustimmung der Gesellschaft und der Existenz ausreichender Ressourcen. Wenn das stimmt, sollte die Gesetzeslage so ausgestaltet sein, dass die außerrechtlichen Wirksamkeitsvoraussetzungen auch im Fall des Asylrechts gewahrt bleiben. Anders formuliert geht es darum, das Recht so auszugestalten, dass es seinen Schutzzweck erreicht. Wir alle wissen, dass über eine Million Syrer in der Türkei festsitzen. Wir lesen in der Zeitung oder im Internet vom Vormarsch der Isis im Irak, der alsbald eine neue Flüchtlingswelle verursachen könnte. Für diese Personen sollten wir die geistigen und materiellen Ressourcen meines Erachtens bereithalten. Vielen Dank.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Auch an Sie ein herzliches Dankeschön. Als nächstes hören wir Frau Dr. Waringo.

SVe **Dr. Karin Waringo** (Montreuil-sous-Bois): Sehr geehrte Damen und Herren, ich möchte mich zunächst herzlich bedanken, dass Sie mir die Gelegenheit geben, zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einstufung von Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien als sichere Herkunftsstaaten Stellung zu beziehen. Dabei beziehe ich mich auf die Frage, ob diese Staaten tatsächlich pauschal als sicher eingestuft werden können. Die Bundesregierung macht sich die Arbeit einfach, indem sie sich ganz einfach und in einer sehr oberflächlichen Art und Weise an den rechtlichen Kriterien abarbeitet, um diese Frage uneingeschränkt mit „Ja“ beantworten zu können.



Dabei werden geltende Rechtsnormen nivelliert. Das ist zum Beispiel immer dann der Fall, wenn die Situation in den betreffenden Staaten mit anderen Staaten verglichen wird, in denen die Lage noch schlimmer ist. Rechtsverstöße werden einfach ignoriert oder verharmlost. Dazu gehört die Einschränkung von Meinungs- und Versammlungsfreiheit und die gesellschaftliche Diskriminierung und Marginalisierung der Roma. Ich werde das hier nicht im Einzelnen darlegen, sondern verweise auf meine schriftliche Stellungnahme sowie das Fachgutachten, das ich im Auftrag von Pro Asyl erstellt habe. Ich möchte meine Zeit stattdessen nutzen, um auf einige Probleme hinzuweisen, die meines Erachtens einer Einstufung der drei Staaten als sichere Herkunftsländer entgegenstehen. Zunächst einmal der rechtliche Rahmen: Es stimmt, dass alle drei Staaten Verfassungen haben, die sogar im Vergleich mit gefestigten, freiheitlichen Demokratien als fortschrittlich gelten können. Gleiches gilt für den gesetzlichen Rahmen und in begrenztem Maße auch für staatliche Institutionen, die die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien einschließlich des Gleichbehandlungsgrundsatzes garantieren sollen. Das Problem ist nur, dass diese Gesetze nicht oder nur sehr selektiv appliziert werden und staatliche Institutionen ihre Aufgabe nicht erfüllen können oder wollen. Ein besonders offenkundiges Beispiel ist die Tatsache, dass in allen drei Staaten erhebliche Rückstände bei den Gerichten vorliegen. Damit ist der Rechtsweg im Falle von Verstößen faktisch ausgeschlossen. Ein anderes Beispiel ist die Arbeit der Polizei, die zum Beispiel bei Übergriffen auf Minderheiten oft einfach nicht einschreitet. In allen drei Staaten wurden bis in jüngster Zeit immer wieder von einer sehr direkten staatlichen Einflussnahme auf die Arbeit der Medien berichtet. Diese erfolgte über selektive Anzeigenvergabe, Druck auf Journalistinnen und Redakteurinnen, verbale Attacken und Einschüchterungsversuche. Außerdem erfolgen immer wieder Angriffe auf Journalisten. Angriffe aus der Vergangenheit bis hin zu Morden werden nicht aufgeklärt. Homosexuelle sind nicht in der Lage, ihre Sexualität frei und offen auszuleben. Homophobie ist weit verbreitet. Das äußert sich bereits in der Alltagssprache. Schwul zu sein, ist ein allgegenwärtiges Schimpfwort. Homosexuelle geraten immer wieder ins Visier von religiösen Fanatikern und anderen Extremisten. Politiker

nehmen zu dieser Gewalt nicht Stellung, sondern schüren sie noch. Roma sind vermutlich die gesellschaftliche Gruppe, die am meisten unter dem unkontrollierten Übergang von einer sozialistischen Planwirtschaft zu einem peripheren Kapitalismus ethnonationalistischer Prägung gelitten hat. Das Ergebnis ist ein nahezu vollkommener gesellschaftlicher Ausschluss, aus dem es für die Mehrheit der Roma kein Entrinnen gibt. Zudem wurden Roma in den vergangenen Jahren insbesondere in Serbien immer wieder Opfer von Skinhead-Gewalt. In allen drei Staaten gibt es zum Teil gravierende politische und soziale Spannungen, die mitunter ethnisch überlagert sind. Im Rahmen der Visaliberalisierung mit der Europäischen Union kam es zumindest in Serbien und Mazedonien zu gravierenden Verstößen gegen die Menschenrechte. Personen wurden selektiv an der Ausreise gehindert. Man mag diese Probleme schön reden, indem man feststellt, dass die Situation in anderen Staaten genauso schlimm ist, wenn nicht gar schlimmer. Man mag feststellen, dass Roma in allen Ländern diskriminiert werden. Damit hebelt man aber nicht nur geltende Rechtsnormen aus, die etwa verlangen, den kumulativen Charakter von Diskriminierungen als Asylgrund anzuerkennen. Sondern man vergibt sich gleichzeitig auch die Chance, auf die Einhaltung dieser Rechtsnormen einzuwirken, zum Beispiel im Rahmen des EU-Erweiterungsprozesses. Danke.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön. Die Runde beschließt dann Frau Dr. Weiser von der Caritas für die Diözese Osnabrück.

SVe **Dr. Barbara Weiser** (Caritasverband für die Diözese Osnabrück): Sehr geehrte Damen und Herren, der Caritasverband für die Diözese Osnabrück hat zu dem Gesetzesentwurf, soweit er den Arbeitsmarktzugang betrifft, umfangreich Stellung genommen. Ausdrücklich begrüßt wird die vorgeschlagene Rechtsänderung, nach der Asylsuchende, Ausländerinnen und Ausländer mit einer Duldung nach drei Monaten einen nachrangigen Zugang zu jeder Art von nichtselbständiger Erwerbstätigkeit - ausgenommen der Leiharbeit - erhalten sollen und auch Asylsuchende nach dieser Wartezeit eine Berufsausbildung beginnen oder an einem berufsbezogenen Sprachkurs mit einem Praktikum teilnehmen können. Aus der Sicht des Caritasverbandes müssen Asylsuchende



und Ausländer/innen mit einer Duldung dennoch weiterhin erhebliche Hürden überwinden, bevor ihnen die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt wird. Ich möchte hier ergänzend auf drei Punkte eingehen und lasse dabei die als bekannt vorausgesetzten Nachteile der Vorrangprüfung außen vor. Ein wesentliches Hindernis ist das sogenannte Arbeitsverbot für Ausländerinnen und Ausländer mit einer Duldung. Nach der gegenwärtigen Regelung darf eine Beschäftigungserlaubnis nicht erteilt werden, wenn die Einreise nach Deutschland zum Zwecke des Leistungsbezuges erfolgt ist. Unklar ist, was mit dieser Regelung erreicht werden soll. Wenn ich vermeintlich nach Deutschland einreise, um Sozialleistungen zu beziehen, werde ich damit sanktioniert, dass ich von Sozialleistungen leben muss, weil ich nicht arbeiten darf: de facto ein Paradoxon, das grundlegende Standards der Arbeitsmarktpolitik und des Leistungsrechts auf den Kopf stellt. Bislang spielt diese Vorschrift in der Praxis allerdings kaum eine Rolle. Das Arbeitsverbot liegt nach der gegenwärtigen Regelung vor, wenn eine Abschiebung aus Gründen, die man selbst zu vertreten hat, nicht möglich ist. Dabei geht es oft um fehlende Mitwirkung bei der Passbeschaffung. Soweit ersichtlich, ist nicht belegt, dass diese Regelung bislang zu einer Verhaltensänderung, also zu mehr Mitwirkung, geführt hat. Offensichtlich ist aber, dass das Arbeitsverbot hohe Kosten zur Folge hat. Diese entstehen durch entsprechende Verwaltungs- und Gerichtsverfahren und vor allen Dingen auch durch direkte und perspektivische Sozialausgaben, da dadurch praktisch Langzeitarbeitslosigkeit produziert wird. Diese Hürde beim Arbeitsmarktzugang würde noch höher werden, wenn der Entwurf des Bundesinnenministeriums vom 7. April diesen Jahres unverändert in Kraft tritt. Dieser Entwurf stellt eine gesetzliche Vermutung auf, wann eine Einreise als zum Zwecke des Sozialleistungsbezuges erfolgt anzusehen ist. Dazu gehören alle Fälle, in denen ein Asylantrag insbesondere als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig abgelehnt wird; also Dublin-Fälle. Die Vermutung greift auch, wenn nach einem Folgeantrag kein weiteres Asylverfahren durchgeführt wird. Das würde dazu führen, dass ein erheblicher Anteil geduldeter Migrantinnen und Migranten künftig nicht mehr arbeiten dürfte und deshalb Sozialleistungen beziehen muss. Damit würde der Zweck des heute diskutierten Gesetzentwurfs, die

Abhängigkeit von Leistungen zu reduzieren, konterkariert. Die in diesem Entwurf aufgestellte Vermutung widerspricht aber auch bestehenden gesetzlichen Regelungen. Die Ablehnung eines Asylantrags als offensichtlich unbegründet kann nach § 30 des Asylverfahrensgesetzes acht verschiedene Gründe haben. Von denen bezieht sich nur einer auf wirtschaftliche Gründe. Ein Grund ist zum Beispiel ein nichtsubstantiiertes Vorbringen. Dies kommt etwa bei Menschen, die unter einer verfolgungsbedingten posttraumatischen Belastungsstörung leiden, nicht selten vor. Aber auch die anderen Fallgruppen für eine Ablehnung als offensichtlich unbegründet stehen in keinem Zusammenhang zu einer bestimmten Einreiseabsicht. Daher kann aus dieser Ablehnung als offensichtlich unbegründet nicht geschlossen werden, dass die Einreise zum Zwecke des Leistungsbezuges erfolgt ist. Gleiches könnte man für die abgelehnte Durchführung eines weiteren Asylverfahrens und für die Dublin-Fälle ausführen. Soll das Ziel dieses Gesetzesentwurfs, die Abhängigkeit von öffentlichen Leistungen zu reduzieren, erreicht werden, müssen aus der Sicht des Diözesencaritasverbandes aber noch weitere Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarktzugang verbessert werden. Das betrifft vor allem das Erlernen der deutschen Sprache, Beratungs- und Integrationsangebote zum Arbeitsmarkteinstieg und die Anpassung mitgebrachter und der Erwerb neuer Qualifikationen. Hier wird es wesentlich sein, dass die Zielgruppe einen uneingeschränkten Zugang zu Regelangeboten und Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds erhält. Aber auch die Integrationsförderung muss Asylsuchenden und geduldeten Ausländerinnen und Ausländern zugänglich sein. Das gilt vor allem für Maßnahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds. Nach der entsprechenden EU-Verordnung können Asylsuchende in Integrationsmaßnahmen eingeschlossen werden. Der Entwurf des nationalen Mehrjahresprogrammes zum AMIF sieht jedoch bislang einen solchen Zugang nicht vor. Das wäre aus der Sicht des Caritasverbandes dringend erforderlich, um eine frühzeitige Partizipation von Asylsuchenden und geduldeten Ausländerinnen und Ausländern zu ermöglichen und so die Zugangschancen zum Arbeitsmarkt tatsächlich zu verbessern.



Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Das war zum Schluss nochmal eine Punktlandung. Danke schön. Auch nochmal an alle Experten und Sachverständigen einen Dank. Wir gehen jetzt in die Fragerunde. Frau Kollegin Warken hat sich bereits für die Union gemeldet und beginnt auch. Danach geht es entsprechend durch die anderen Fraktionen. Ich bitte, daran zu denken, gleich zu Beginn der Frage oder des Statements auch zu sagen, an wen die Fragen gerichtet sind. Dann lässt es sich leichter beantworten.

BE **Nina Warken** (CDU/CSU): Danke Herr Vorsitzender. Auch von meiner Seite herzlichen Dank an die Damen und Herren Sachverständigen dafür, dass sie uns heute mit ihrer Expertise zur Verfügung stehen in der Anhörung zum Gesetzentwurf zur Einstufung weiter Staaten als sichere Herkunftsstaaten. Ich habe zunächst zwei Fragen an Herrn Prof. Thym. Welches sind aus Ihrer Sicht die wesentlichen Ursachen für die deutliche Zunahme von Asylanträgen aus den Westbalkanstaaten? Sind diese aus Ihrer Sicht auf eine erhöhte Schutzbedürftigkeit der Antragsteller zurückzuführen? Eine zweite Frage: In verschiedenen Stellungnahmen zu dem Gesetzentwurf ist häufig die Rede von kumulativer Verfolgung. Unter welchen Umständen muss eine Kumulierung von weniger schweren Menschenrechtsverletzungen nach den aktuellen rechtlichen Vorgaben als Schutzgrund anerkannt werden? In dem Zusammenhang auch noch eine Verständnisfrage: Kann der Begriff der kumulativen Verfolgung tatsächlich herangezogen werden, wenn man einen Staat als sicheren Herkunftsstaat einstufen will? Oder bedarf die Frage, ob eine solche kumulative Verfolgung vorliegt, nicht eher einer Prüfung im konkreten Einzelfall? Dann hätte ich noch eine Frage an Herrn Dr. Sommer. Welche rechtlichen und tatsächlichen Auswirkungen sind aus Ihrer Sicht von der Einstufung der Westbalkanstaaten als sichere Herkunftsstaaten zu erwarten? Welche Entlastungen erwarten Sie konkret für Bund, Länder und Kommunen? Eine weitere Frage an Herrn Dr. Schmidt: In Ihrer Stellungnahme, die uns schriftlich vorliegt, haben Sie ausgeführt, dass bei den Antragstellern aus den Balkanstaaten nur in wenigen Einzelfällen die Schwelle einer kumulativen Verfolgung erreicht wurde. Welche Tatbestände haben in den genannten Fällen zur Schutzgewährung geführt?

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Dann haben wir zunächst zwei Fragen an Prof. Thym. Im Anschluss sprechen dann Herr Dr. Schmidt und Herr Dr. Sommer jeweils zu einer Frage.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Vielen Dank Frau Warken, ich fange mit der schwierigeren Frage an: der Frage nach der kumulativen Verfolgung. Die maßgeblichen Vorgaben hierfür finden sich in der Asylqualifikationsrichtlinie der Europäischen Union; genauer gesagt in Art. 9. Danach liegt eine Verfolgung bei einer schwerwiegenden Verletzung grundlegender Menschenrechte vor. Hierbei gilt: Auch, wenn es sich um keine schwerwiegende Verletzung grundlegender Menschenrechte handelt, kann eine niedrigschwellige Diskriminierung im Ergebnis eine Verfolgung darstellen. Dies ist der Fall, wenn man zu dem Ergebnis kommt – das lese ich am besten vor –, dass „[...] die Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen einschließlich der Verletzung einfacher Menschenrechte so gravierend ist, dass eine Person davon in ähnlicher Weise betroffen ist wie bei einer schwerwiegenden Verletzung grundlegender Menschenrechte.“ Anders formuliert: Die Hürde bleibt dieselbe, aber man kommt durch eine Summierung lauter kleiner Schritte zu dem Ergebnis, dass eine asylrelevante staatliche Verfolgung gegeben ist oder Schutz vor privater Verfolgung fehlt. Der Kern des Problems ist die Frage, wann das im echten Leben der Fall ist und wann nicht. Der relevante Punkt, über den wir reden, sind die WSK-Rechte, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Roma. Um die geht es im Kern bei der ganzen Diskussion. Hier geht es um zwei Fragen. Die erste Frage lautet: Wann haben wir die Hürde überschritten? Die zweite und viel schwierigere Frage ist, inwieweit wirtschaftliche und soziale Diskriminierungen überhaupt asylrelevant sind. Wenn man sich die einschlägigen europäischen Vorgaben wie den Anhang zur Asylverfahrensrichtlinie anschaut, stellt man relativ schnell fest, dass dort von wirtschaftlichen und sozialen Rechten direkt nicht die Rede ist. Verwiesen wird auf die Europäische Menschenrechtskonvention; nicht auf die Europäische Sozialcharta. Verwiesen wird auf den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte; nicht aber auf den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Das heißt nicht, dass wirtschaftliche und



soziale Rechte irrelevant wären. Aber im ersten Zugriff ist der Maßstab ein anderer. Das wiederum ist kein Zufall und hat einen konkreten Grund. Wenn man sich die Gewährleistung wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte im Internationalen Menschenrechtsschutz ansieht, wird man sehr schnell feststellen, dass sie in den Internationalen Menschenrechtspakten und auch in der Europäischen Sozialcharta nicht als subjektive Abwehrrechte im deutschen Sinne konzipiert sind, sondern eher eine Art Staatsziel darstellen. Wenn man also beurteilen möchte, welche Rechte zu einer schwerwiegenden Verletzung grundlegender Menschenrechte führen, muss man erst feststellen, ob überhaupt eine Menschenrechtsverletzung vorliegt. Und dies ist im wirtschaftlichen und sozialen Bereich nicht so leicht festzustellen. Aus den Darlegungen von Herrn Dr. Schmidt ergibt sich, dass wir keine rechtskräftige Gerichtsentscheidung haben, die feststellt, dass aufgrund einer Kumulation Verfolgung im Sinne des Art. 9 aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen vorliegt. Bei der Zusatzfrage hatten Sie gefragt, ob man die Kumulation überhaupt bei der abstrakten Betrachtung berücksichtigen muss. Da ist die Antwort relativ klar. Die abstrakte Betrachtung schließt alle verfolgungsrelevanten Aspekte im Sinne der Asylqualifikationsrichtlinie ein. Darunter fällt auch die Kumulation, so dass man das berücksichtigen muss. Das ist aber eine abstrakte Betrachtung. Im Einzelfall kann das gleichwohl unter Umständen anders aussehen. Das führt mich zu dem letzten Punkt, zu der Frage, was stattdessen greift. Erstens können die wirtschaftlichen und sozialen Gründe asyl- oder aufenthaltsrechtlich relevant sein. In solchen Fällen greift, wenn überhaupt, etwas anderes: der nationale Abschiebungsschutz, den ich in meiner einführenden Stellungnahme angesprochen habe. Aus der schriftlichen Stellungnahme von Herrn Dr. Schmidt ergibt sich, dass in den ersten fünf Monaten dieses Jahres alle Schutzbegehren, die das BAMF positiv entschieden hat, diese letzte Kategorie betreffen: den nationalen Abschiebungsschutz. Man hat wohl bisher statistisch nicht zwischen diesem und EU-Schutz unterscheiden können. Deswegen wird auch im Gesetzentwurf nicht differenziert. Die Krux an der Geschichte ist nun, dass dieser nationale Abschiebungsschutz, der die Lücken aus guten Gründen vielleicht - wenn überhaupt - auffängt, für die Einstufung als

sicherer Herkunftsstaat nur insoweit relevant ist, als er eben nicht darunter fällt. Aus dem Anhang zur Richtlinie, der die maßgeblichen Vorgaben enthält, ergibt sich relativ klar, dass auf Verfolgung im Sinn des Art. 9 sowie auf Folter und unmenschliche Behandlung abzustellen ist; nicht aber auf nationale Abschiebungshindernisse. Aber so wie es konkret in den Staaten ist, dürfte das relativ eindeutig nicht relevant sein. Zu den Ursachen würde ich mich kurz halten, weil Herr Dr. Sommer das im Wesentlichen alles schon ausgeführt hat. Von der Visumsfreiheit bis zum Asylbewerberleistungsgesetz wurde alles erwähnt, so dass ich meine Ausführungen hier beenden kann.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Die nächste Frage war an Herrn Dr. Sommer gerichtet worden.

SV **Dr. Hans-Eckhard Sommer** (Bayrisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, München): Sie haben mich nach den Auswirkungen der Einstufung als sichere Herkunftsstaaten gefragt und wollten wissen, welche Entlastungen wir uns als Länder davon versprechen. Die unmittelbare Auswirkung beim Bundesamt - Herr Dr. Schmidt wird das vielleicht noch mit mehr Sachkunde sagen können - dürfte relativ gering sein, weil die Asylanträge jetzt schon in der Regel als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden. Ich denke, da werden pro Verfahren nur wenige Minuten beim BAMF eingespart werden. Aber die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat hat eine ganz erhebliche Signalwirkung. Ich glaube, das wurde heute auch schon einmal gesagt. Wir haben gemerkt, wie die Visumfreiheit und das Bundesverfassungsgerichtsurteil als Nachrichten in diesen Herkunftsstaaten eingeschlagen haben. Dass das dort sehr aufmerksam verfolgt worden ist, wissen wir aus verschiedenen Berichten von Reisenden, die dort mit Vertretern gesprochen haben. Das Signal bedeutete: Jetzt gehen wir nach Deutschland. Frankreich hat im Dezember Albanien wieder zum sicheren Herkunftsland erklärt. Im Ergebnis steigen jetzt in Deutschland die Zahlen, weil die jeweiligen Personen sich umorientieren. Ich glaube schon, dass eine Signalwirkung auf jeden Fall festzustellen ist. Wie hoch die sein wird, weiß ich nicht. Zwischen 20 und 30 Prozent aller Asylbegehren kommen aus den Westbalkanstaaten einschließlich Albanien und



Montenegro. Montenegro ist noch recht unbedeutend. Es wäre eine ganz gewaltige Entlastung, wenn es uns gelingen würde, zumindest die Hälfte dieser aussichtslosen Asylanträge zu verhindern. Wir müssen damit rechnen, dass die Antragszahlen aus anderen Staaten zunehmen werden. Ich glaube, Herr Prof. Dr. Thym sprach gerade von der Entwicklung im Irak. Wir müssen auch bedenken, dass in Syrien nach wie vor Bürgerkrieg herrscht. Wir nehmen zusätzlich syrische Bürger im Aufnahmeverfahren auf. Auch die müssen untergebracht werden. Wir haben ganz erhebliche Schwierigkeiten mit der Unterbringung und können dadurch etwas Entlastung bekommen. Am besten wäre es, wenn die Zahlen wieder auf das Normalmaß sinken würden, bei dem sie vor der Visabefreiung lagen. Das waren Bruchteile der Zahlen, mit denen wir es jetzt zu tun haben. Solch ein Absinken bedeutete eine ganz massive Entlastung. Folgendes muss ich hier deutlich und auch an die Länder gerichtet sagen: Wenn wir die betreffenden Staaten als sichere Herkunftsstaaten einordnen, muss natürlich auch mit aller Konsequenz die Rückführung seitens der Länder betrieben werden. Wir hatten in Bayern den glücklichen Umstand, dass die als offensichtlich unbegründet abgelehnten Westbalkanstaatler weitgehend freiwillig relativ schnell zurückgekehrt sind. Vielleicht lag das an der geographischen Nähe zu diesen Ländern. Es gibt da viele Busverbindungen. Das war kein Problem. Andere Länder haben leider mit Wintererlassen reagiert. Dadurch ist eine Rückführung nicht erfolgt und die Leute blieben da. Solche Maßnahmen konterkarieren das Bemühen des Bundes, eine Entlastung herbeizuführen. Um es nochmal ganz deutlich zu sagen: Ich gehe davon aus, dass wir eine deutliche Entlastung bekommen. Noch besser wäre es, wenn es rechtlich möglich wäre, auf Geldleistungen an Personen aus diesen Ländern in ersten Monaten ganz zu verzichten. Denn wir haben Folgendes ganz eindeutig gemerkt: Es ist ein ungemeiner Pull-Faktor, wenn eine Roma-Familie mit 10 Mitgliedern in der Aufnahmeeinrichtung ankommt und am nächsten Tag bei der Taschengeldauszahlung auf einen Schlag 1.000 bis 1.500 Euro erhält. So viel verdienen sie wahrscheinlich das ganze Jahr über nicht. Es wäre die Aufgabe der Abgeordneten, eine Lösung dafür zu finden, dass diese Personen in den ersten Monaten kein Bargeld bekommen. Wenn dieser Faktor wegfiel,

würden wir auf eine ganz geringe Zahl von Asylbegehren aus diesen Ländern zurückkommen. So gering wie die Zahl einmal war. Vielen Dank.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön. Herr Dr. Schmidt, bitte.

SV **Dr. Manfred Schmidt** (Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Ich wurde nach den Tatbeständen gefragt, die vorgetragen werden oder unsere Entscheidungen positiv begründen. Das sind in der Tat Abschiebehindernisse. Diese beziehen sich auf schwere Krankheitsfälle, bei denen wir davon ausgehen, dass sie im Herkunftsland nicht behandelt werden können. Das sind im Prinzip die Fälle, die wir positiv entscheiden oder auf die sich die Gerichte beziehen. Zu den Gerichten hatte ich ja gesagt, dass es sich im Jahr 2012 um 82 Fälle aus über 12.000 Entscheidungen gehandelt hat. Es gibt auch Fälle, in denen wir von einer kumulativen Diskriminierung ausgehen. Diese Fälle entscheiden wir auch positiv. Ein Beispiel ist ein Roma aus Serbien. Als Roma und Muslim heiratete er eine Serbin, geriet in eine Familienfehde und war auch noch staatlicher Verfolgung durch die Polizeibehörden ausgesetzt. In diesem Fall war meine Behörde der Ansicht, dass die Kumulation es dieser Person und seiner Ehefrau unzumutbar mache, in dem Herkunftsland Serbien zu bleiben. Es gibt auch ganz exponierte Fälle. Folgenden Fall haben wir positiv entschieden: Ein Roma hatte aufgrund einer Sondersituation in der mazedonischen Armee einen gewissen Bekanntheitsgrad erlangt und war infolgedessen auch von der Ethnie selbst verfolgt worden. Ihn haben wir herausgefiltert. Da haben wir beschlossen, positiv zu entscheiden. Nun wird immer gesagt, es handele sich um Schnellverfahren und wir gäben uns keine Mühe. Tatsächlich hat die Anhörung im ersten Fall 125 Minuten gedauert und im zweiten Fall 245 Minuten.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön. Damit dürften die Fragen der Frau Kollegin Warken beantwortet sein. Die Kollegin Ulla Jelpke hat das Wort.

BE **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Zunächst möchte ich sagen, dass ich das doch sehr bedauerlich finde, dass wir den UNHCR nicht hier haben. Mir ist



auch erst durch die Beschäftigung mit den Stellungnahmen nochmal klar geworden, wie wichtig das eigentlich heute gewesen wäre. Er hat sich u.a. darüber beschwert, dass seine Aussagen in den Gesetzesbegründungen im Grunde genommen falsch dargelegt worden seien und dass er auch zwei grundlegende Kritikpunkte habe. Es ist mir vor allen Dingen sehr wichtig, hier nochmal klar zu sagen, dass das Bundesverfassungsgericht 1996 im Zusammenhang mit den Regelungen der Herkunftsstaaten besonders großen Wert auf die Berichte des Auswärtigen Amtes und des UNHCR gelegt hat. Deswegen glaube ich, dass es nochmal ganz wichtig ist, zu fragen, ob dieser Gesetzentwurf, wie er jetzt vorgelegt wurde, den Vorgaben von Karlsruhe entspricht, insbesondere der vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Sorgfaltpflicht. Danach ist ein bestimmtes Maß an Sorgfalt bei der Erhebung und der Aufbereitung von Tatsachen erforderlich. Weil Sie da vorhin sehr wenig Zeit hatten, Herr Dr. Marx, frage ich Sie nach Ihrer Einschätzung. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund von Berichten nationaler und internationaler Organisationen, die auf bedrohlichen Lagen, beispielsweise von Roma, hinweisen. Was meinen Sie, wie so ein Verfahren eigentlich laufen sollte. Ist es mit europäischem Recht vereinbar? Meine zweite Frage richtet sich nochmal speziell auch an Frau Dr. Waringo. Sie haben von einer großer Verharmlosung der Menschenrechtslage überhaupt und der Lage in den drei zur Diskussion stehenden Staaten gesprochen. Meine Frage ist jetzt: Könnten Sie nochmal auf die Argumente von Dr. Sommer eingehen; also als Kontraargumente? Denn ich habe in Ihrer Stellungnahme einiges wahrgenommen zur sozialen Armutsdiskriminierung und zu kumulativen Verfolgungen. Es wurde sogar vom BAMF bzw. von Dr. Schmidt eben nochmal bestätigt, dass es diese Verfolgungsansätze gibt. Warum soll es dann im Grunde genommen zu sicheren Herkunftsstaaten kommen? Meiner Meinung nach bedarf es jedenfalls nach wie vor einer Einzelfallprüfung. Und da hätte ich gerne nochmal Ihre Meinung. Herrn Dr. Schmidt würde ich zum einen gerne fragen, wie es eigentlich angehen kann, dass in 15 anderen EU-Staaten, z.B. in Bosnien-Herzegowina, die Anerkennungsquote bei neun Prozent liegt. Woher kommt das? Sie haben sicherlich auch Austausch mit diesen Staaten. Mich würde interessieren, wie

Sie das einschätzen. Warum sieht das in Deutschland so viel anders aus als in anderen EU-Staaten? Und dann habe ich noch eine Frage an Sie. In dem Gesetzentwurf wird immer davon gesprochen, dass die Verfahrensbeschleunigung möglicherweise bei zehn Minuten liegt. Von Mitarbeitern aus Ihrem Haus wissen wir aber, dass es wahrscheinlich überhaupt keinen Zeitgewinn geben wird. Soll diese Gesetzesänderung hauptsächlich einen Abschreckungseffekt haben? Oder wie bewerten Sie das, Herr Dr. Marx und Frau Dr. Waringo?

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön. Herr Dr. Marx, bitte.

SV **Dr. Reinhard Marx** (Rechtsanwalt, Frankfurt am Main): Das gibt Anlass, noch einmal auf Folgendes hinzuweisen: Es geht nicht - wie es Herr Sommer ausgedrückt hat - um eine Signalwirkung, die der Gesetzgeber in die Herkunftsstaaten senden würde. Sondern es geht darum - nur das ist Gegenstand der heutigen Sitzung -, ob diese Signalwirkung geeignet und mit Verfassungs- und Unionsrecht vereinbar ist. Das ist doch die Frage. Und da hat Frau Warken von der Fraktion CDU/CSU Herrn Prof. Dr. Thym gefragt, welcher Verfolgungsbegriff denn aus unionsrechtlicher Sicht maßgeblich sei. Und das beantworten Anhang 1, aber auch Anhang 2 der geltenden Verfahrensrichtlinie recht eindeutig: Verfolgung im Sinne des Artikels 9 der Richtlinie. Und dieser Begriff ist seit dem 1. Dezember auch Inhalt des deutschen Rechts, nämlich im Art. 3a des Asylverfahrensgesetzes. Da ist auch der Kumulationsbegriff drin. Die Schwierigkeit macht hier aus, dass wir eine Mischlage haben. Wir haben aus den Ländern, um die es geht, Asylanträge, bei denen man auf den ersten Blick sagt, dass es sich um reine gesellschaftliche Diskriminierungen handelt. Das betrifft insbesondere Roma, aber auch andere Minderheiten. Wir haben aber auch Asylanträge von Personen, die mehr als gesellschaftliche Diskriminierung erleiden; insbesondere Diskriminierung beim Zugang zur Bildung, zur Schule, zur medizinischen Versorgung u. ä. Und das ist, gerade was Roma betrifft, sehr stark verbreitet in allen Ländern. Und hier spricht auch der deutsche Gesetzgeber in § 3a Abs. 2 Nr. 2 von gesetzlichen oder administrativen Maßnahmen, die als solche diskriminierend sind oder in diskriminierender



Weise angewandt werden. Das ist der Diskriminierungsbegriff der Richtlinie, der vom deutschen Gesetzgeber seit dem 1. Dezember letzten Jahres übernommen worden ist. Das ist der maßgebliche Begriff der Verfolgungshandlung nach dem Unionsrecht. Es geht nicht an, Herr Prof. Dr. Thym, die Menschenrechte zu spalten und zu sagen, dass soziale Rechte keine Menschenrechte seien. Das ist eigentlich seit 1966 überholt. Seitdem haben wir den Pakt über bürgerliche und politische Rechte und den Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in der Entscheidung vom 20. Februar letzten Jahres, als es um die religiöse Verfolgung ging, mit dem Kumulationsansatz befasst. Es hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass man Diskriminierungen nicht vorschnell ausscheiden darf. Diskriminierungen im Sinne des Kumulationsansatzes festzustellen, ist Einzelfallarbeit. Und wenn das Einzelfallarbeit ist, wird deutlich, dass sich diese ganzen Kriterien nicht mehr eignen, um ein ganzes Land als sicher zu beschreiben. Das Instrument ist stumpf geworden. Es ist auch, seitdem es in Deutschland in den 90er Jahren angewandt worden ist, letztendlich nur noch bei zwei Staaten (...) gewesen. Ansonsten hat man dieses Konzept auch in anderen Mitgliedsstaaten nicht mehr vertreten, weil es nicht praktikabel ist. Es kommt darauf an, dass schnell entschieden, schnell ermittelt wird usw. Und ein letzter Punkt, was den Nachweis betrifft: Wenn Herr Dr. Schmidt hier sagt, man erkenne auch Kumulation an, muss sich der Gesetzgeber doch Folgendes vor Augen führen: Sie weisen darauf hin - und der verfassungsändernde Gesetzgeber hat das auch vorgesehen - , dass es eine Widerlegungsmöglichkeit gibt. Nun haben wir es aber hier in aller Regel mit nichtstaatlicher Verfolgung zu tun. Hier ist der Ansatz des Unionsrechtes und des deutschen Rechtes, dass der Betroffene beweisen muss, dass er keinen Schutz hat bekommen können. Das heißt, dass er mit einer zweifachen Beweislast beschwert ist. Er muss erst einmal nachweisen, dass er sich um Schutz bemüht hat und keinen Schutz bekommen hat. Das wird für ihn meistens sehr schwierig sein. Und dann wird er die Widerlegungsmöglichkeit gar nicht erreichen. Das heißt: Wenn ein Staat für sicher erklärt wird und es in einer Vielzahl von Fällen um gesellschaftliche Diskriminierungen

geht, kann im Grunde genommen der Widerlegungsvortrag nicht mehr erfüllt werden. Der Betroffene wird dann abgeschoben. Und das sollte bedacht werden, bevor man hier auf recht unsicherer Faktenlage drei Staaten für sicher erklärt. Und ein letzter Punkt: Es wird unter Umständen nicht so sein, dass eine verfassungsrechtliche Entscheidung erst in drei, vier Jahren kommen wird. Es kann durchaus sein, dass ein Gericht vorlegt, sobald das Gesetz hier verabschiedet worden ist. Wird das Gesetz in einem Asylfall aus diesen drei Ländern relevant, kann es sein, dass ein erstinstanzliches Gericht die Frage dem EuGH vorlegt. Und dann haben Sie recht schnell die Frage beim Europäischen Gerichtshof. Der prüft dann, ob dies mit unionsrechtlichen Vorgaben übereinstimmt.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön. Frau Dr. Waringo, bitte.

SVe **Dr. Karin Waringo** (Montreuil-sous-Bois): Wenn die Probleme der Roma als soziale Probleme dargestellt werden, stellt sich doch immer die Frage, was zuerst kommt. Werden die Roma zuerst diskriminiert, oder sind sie zuerst arm und werden diskriminiert, weil sie arm sind? Ich denke, diese Frage ist sehr schwer zu entscheiden. Wir haben es mit einer strukturellen Diskriminierung zu tun, die über viele Jahre währt und die natürlich auch wiederum Fakten produziert. Ich denke, die Grundlage zur Einschätzung der kumulativen Diskriminierung ist das Handbuch des UN-Flüchtlingswerks von 1951. In diesem heißt es ganz klar, dass der kumulative Effekt beachtet werden muss, wenn Diskriminierungen aufgrund der Rasse, der Ethnie usw. zusammengenommen solche Effekte provozieren, dass sich der Betroffene oder die Betroffene nicht mehr ernähren kann; dass die Person in ihrer Existenz gefährdet ist. Das ist genau bei sehr vielen Roma der Fall. Im Übrigen wird die Frage, die ich aufgeworfen habe, nach der Henne und dem Ei auch in dem EASO-Bericht aufgeworfen, auf den sich die Bundesregierung bezieht. Da wird ganz klar gesagt: Wenn eine Person z. B. im Asylverfahren angibt, sie habe keine Arbeit gefunden, muss man ganz genau schauen, warum sie keine Arbeit gefunden hat. Hat die Tatsache, dass die Person keine Arbeit gefunden hat, nicht etwas damit zu tun, dass sie derart diskriminiert worden ist? Meine



Vereinigung macht keine Flüchtlingsbetreuung. Ich habe aber sehr viele Flüchtlinge getroffen, und in der Regel sagen die Leute schon, dass sie diskriminiert werden. Die Frage ist, ob das zurückgehalten wird. Mein Eindruck ist, dass das verharmlost wird, weil gesagt wird: „Das ist halt so. Die Roma sind arm. Das wussten wir schon.“ Ich denke, dass man nicht so damit umgehen kann. Neben diesem wirtschaftlichen Aspekt gibt es aber auch noch eine andere Realität. Das ist die Gewalt gegen Roma. Die wird einfach heruntergespielt. Die existiert. In den letzten Jahren gibt es leider sehr viel weniger Berichte darüber. Ich habe den Eindruck, dass das damit zusammenhängt, dass die ganzen NGO-Berichte im Wesentlichen auf Anfrage von Donors zustande kommen, und dass die in den vergangenen Jahren nicht mehr interessiert waren an einer Berichterstattung über Gewalt gegen Roma. Ich habe bei meinen Reisen vor allem in Serbien Roma getroffen, die mir gezeigt haben, dass sie Opfer von Gewalt worden sind. Die haben mir ihre Narben gezeigt. Die haben mir gesagt, dass sie die Polizei durchaus angerufen haben und dass die Polizei sich geweigert hat zu kommen. Einer sagte mir, die Polizei hätte dann gefragt: „Gibt es denn Tote?“, und sei daraufhin nicht gekommen. Ich denke, diese Fälle sollte man nicht herunterspielen. Dann noch mal zur wirtschaftlichen Situation: Da man muss auch eine Zuspitzung zur Kenntnis nehmen. Das heißt wirklich, dass diese Personen nicht mehr überleben können. In Serbien zum Beispiel - aber auch in Mazedonien sind in den vergangenen Jahren Gesetze in Kraft getreten, die das Überleben, das schon immer schwierig war, noch schwerer gemacht haben. Zum Beispiel ist das „unerlaubte“ Müllsammeln verboten worden. Ich habe bei meiner letzten Reise in Serbien einen Mann getroffen, der hat eine Geldstrafe von 35 Euro bekommen. Die konnte er nicht bezahlen und musste dafür ins Gefängnis.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön. Dann haben wir noch zwei Fragen offen an Herrn Dr. Schmidt.

SV **Dr. Manfred Schmidt** (Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Die Ablehnungsquote in der EU beträgt über alle Länder hinweg insgesamt 95 Prozent. Es ist relativ schwer, einzelne EU-Länder zu vergleichen, weil

sich in der Tat auch die Personengruppen anders zusammensetzen. Es gibt zum Beispiel in Frankreich überproportional viele unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Die sind in der Bundesrepublik Deutschland in dem Ausmaß so nicht da. Insofern ist ein internationaler Vergleich schwierig. EASO stellt fest, dass es 95 Prozent Ablehnungsquote gibt. In den restlichen 5 Prozent ist allerdings auch das Land Albanien miteinbezogen, was heute nicht Gegenstand der Erörterung ist. Hier haben wir auch in der Vergangenheit andere Quoten gehabt. Das bezog sich auf Blutrache. Wobei nunmehr festgestellt worden ist, dass die Dokumente, die Blutrache belegen sollen, käuflich erworben werden können. Wir hören in unseren Anhörungen schlicht und ergreifend was anderes. Es geht den Menschen, die hier um Schutz suchen, um die Verbesserung der wirtschaftlichen, schulischen und gesundheitlichen Situation. Zum Teil wird in unseren Anhörungen Diskriminierung in der Form gar nicht vorgetragen. Zum Teil wird auch ganz klar gesagt: „Wir wollen hier arbeiten.“ Das verwundert auch nicht, wenn die Gesamtarbeitslosigkeit - nicht nur auf Roma bezogen - in Bosnien 44% beträgt, in Serbien 25% und in Mazedonien 31%. Das heißt: Aus unseren Anhörungen sehen wir, dass die Menschen aus prekären Situationen hierher kommen. Das ist vorhin auch schon gesagt worden. Sie kommen aber nicht aus Gründen, die eine dem Flüchtlingsschutz der Genfer Flüchtlingskonvention oder dem Asylverfahrensgesetz entsprechende Schwelle haben. Wir sehen durch die Berichte auch - das ist in der schriftlichen Stellungnahme auch nochmal dargelegt -, dass z. B. im Bildungsbereich in allen drei Ländern erhebliche Erfolge zu verzeichnen sind. Das gilt auch, wenn die Situation weiterhin schwierig ist. Das soll auch überhaupt nicht bestritten werden. Welche Ausführungen das hat (...) Herr Sommer hat Albanien angesprochen. Im Dezember 2013 ist Albanien als sicheres Herkunftsland in Frankreich ausgewiesen worden. Wir haben innerhalb von einem Monat einen Rückgang der Zugangszahlen von 62 Prozent. Albanien ist im Moment bei uns in der Beobachtung. Hatten wir 2012 noch 251 Anträge aus Albanien, haben wir bereits 3.620 zum 1.5.2014. Das ist innerhalb von kürzester Zeit eine Steigung von über 1100 Prozent.



Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön. Damit sind auch die Fragen der Kollegin Jelpke erstmal beantwortet. Und wir kommen zu SPD-Fraktion. Der Kollege Veit hat sich gemeldet.

BE **Rüdiger Veit** (SPD): Bevor ich zu Fragen komme, würde ich gerne eine Bemerkung machen. Diese in eine Frage zu kleiden, würde meine sprachliche Fähigkeit nicht überfordern, aber ich kann es auch einfacher machen. Es betrifft die Bemerkung von Herrn Dr. Sommer, der besorgte, dass wir bald wieder auf Flüchtlingszahlen wie Anfang der 90er Jahre kämen. Die Besorgnis kann ich Ihnen nicht nehmen, aber ich will wenigstens auf die Proportion hingewiesen haben. Wir gehen davon aus, dass es jetzt bald 200.000 in dem Jahr werden. Wir hatten '90/'91 über 400.000 pro Jahr plus 450.000 Spätaussiedler. Daraus sind natürlich eine Menge von Unterbringungsproblemen und Versorgungsproblemen resultiert, von denen ich aus früherer praktischer Tätigkeit auch etwas sagen könnte. Aber ich will jetzt den Betrieb hier nicht aufhalten. Die zweite Bemerkung bezieht sich auf die sensible Arbeitsweise des BAMF. Sie bezeichneten es als „seit Jahrzehnten bewährte, sensible Arbeitsweise“. Wenn Sie mit diesen Jahrzehnten 15 Jahre gemeint haben, sind wir einer Meinung. Wenn Sie die Zeit davor gemeint haben, sind wir es mit Sicherheit nicht. Unter dem Präsidenten Dr. Albert und Dr. Manfred Schmidt würde ich Ihre Einschätzung völlig teilen. Für die Zeit davor ist für mich nach wie vor das BAMF immer das Bundesamt für die Ablehnung von Flüchtlingen gewesen. Entsprechende Betrachtungen hat wohl, glaube ich, damals jeder gehabt, der damit zu tun hatte. Und die dritte Bemerkung: Sie sprachen von dem Pull-Faktor, der von der Arbeitsverbotsverkürzung ausgehen könnte. Ich wollte nur darauf hingewiesen haben - ich habe es in meiner Rede am Freitag letzter Sitzungswoche auch gemacht -, dass es niemand anders als Otto Schily und Günther Beckstein waren, die vor rund zwölf Jahren gemeinsam den Versuch machten, das Arbeitsverbot auf sechs Monate abzukürzen. Ich war sehr überrascht über diesen Gleichklang der beiden. Nicht, dass sie nicht häufiger mal gleichklingend gewesen wären. Aber über diesen Vorstoß war ich jedenfalls sehr überrascht. Und ich erinnere mich auch noch daran, warum der damals gescheitert

ist. Der ist nicht an den Innenpolitikern gescheitert. Der ist damals an den Arbeitsmarktpolitikern gescheitert. Die hatten die Sorge, auf die Art und Weise kämen noch viel mehr Arbeitssuchende in die Arbeitsmarktstatistik. Das wollten sie nicht so gerne. Deswegen finde ich zwar, dass die Verkürzung auf drei Monate höchst erfreulich ist. Gar keine Frage. Auch in Bezug auf die derzeitige Rechtslage ist das geradezu eine sensationelle Veränderung zum Positiven. Aber ich glaube nicht, dass wir davon ausgehen können, dass das alleine einen Pull-Effekt auslöst. Jetzt zu meinen eigentlichen Fragen, wenn Sie erlauben. Die Frage, die ich mir vorgenommen hatte Herrn Präsidenten Dr. Schmidt zu stellen, ist nach der heutigen Erörterung aktueller denn je. Ich möchte jetzt nämlich gerne mal wissen, wie sich die Ausweisung dieser drei Staaten als weitere sichere Herkunftsländer auf die Arbeitsweise des Amtes denn nun auswirkt? Unmittelbar, was die einzelnen Verfahren angeht: Werden die einzelnen Verfahren kürzer? Oder mittelbar? Also im Sinne des psychologischen Effektes, den vor allen Dingen Dr. Sommer angesprochen hat; nach dem Motto: „Die Antragszahlen werden dann schon runter gehen.“ Das kann man glauben. Ich würde schätzen, dass das so ist. Aber mich würde schon mal interessieren, welche Art von Arbeitersparnis und Effektivitätssteigerung des Amtes dadurch erreicht werden kann. Noch einmal: entweder direkt - bezogen auf die einzelnen Verfahren, die vereinfacht werden, bezogen auf die der Frage der Prozessvertretung, des verkürzten Instanzenweges u. s. w. - oder aber über die psychologische Schiene? Angesichts der Länge der anderen Asylverfahren würde mich natürlich vor allen Dingen auch interessieren: Welche Hoffnungen oder Erwartungen bestehen dahingehend, wie sich eine Verringerung der Zahlen und eine Vereinfachung der Verfahren auf die anderen Asylverfahren und deren Bearbeitungszeit auswirkt? Der zweite Fragekomplex richtet sich an Frau Dr. Weiser. Ich würde Sie bitten, nochmal darzulegen, was allein die Tatsache des früheren Arbeitsmarktzuganges für Asylbewerber und Geduldete denn noch bedeuten würde; z. B. im Hinblick auf europäische Forderungen - das klang ganz kurz vorhin bei Ihnen an - oder auch im Hinblick auf Leistungen nach SGB III. Das ist vielleicht auch ein Gesichtspunkt, auf den man in dem Zusammenhang nochmal aufmerksam machen kann. Nach dem Motto:



„Tue Gutes und rede darüber“, wäre es vielleicht auch wichtig, diesen Teil des Gesetzentwurfs aus unserer Sicht ein bisschen zu würdigen; nicht nur den anderen mit den Herkunftsländern. Also diese beiden Komplexe würden mich interessieren. Danke sehr.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Gut. Dann beginnt Herr Dr. Schmidt.

SV Dr. Manfred Schmidt (Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Es ist heute schon mehrfach benannt worden, dass wir in einer Regelvermutung handeln. Die Regelvermutung kann widerlegt werden. Das bedeutet, dass wir im Anhörungsbereich keine Ersparnis haben. Denn der Vortrag muss und soll von uns angehört werden. Das ist hier auch immer wieder betont worden. Was es uns einfacher macht, ist die Abfassung des Bescheides. Heute ist es so, dass wir den Bescheid bei einem offensichtlich unbegründeten Vortrag wesentlich intensiver begründen müssen, damit er als Begründung vor den Verwaltungsgerichten auch standhält. Dies wird bei sicheren Herkunftsländern einfacher. Wir haben weniger Aufwand in der Bescheiderstellung. Das kann man mit 10 Minuten angeben. So hieß es auch in dem Vortrag von Herrn Dr. Sommer. Wir setzen auch auf eine mittelbare Auswirkung, die wir durchaus bei der Einstufung der sicheren Herkunftsländer in anderen Ländern sehen. Ich hatte eben das Beispiel von Frankreich im Dezember 2013 genannt. Wir können das auch in Österreich sehen oder in der Schweiz, in Luxemburg und in Belgien: Überall dort, wo sichere Herkunftsländer ausgewiesen worden sind, sind die Antragszahlen entsprechend zurückgegangen. Das hat dann wiederum unmittelbare Auswirkungen für das Bundesamt. Wir können uns dann mit den Ressourcen, die dem Bundesamt zur Verfügung stehen, auf die Herkunftsländer konzentrieren, die im Moment bei uns in der Top 10-Liste von hoher Priorität sind. Es ist für das Bundesamt im Moment sehr schwer zu verkraften, dass wir über 9.000 syrische Flüchtlinge in unseren Aktenbeständen haben, und dass gleichzeitig syrische Flüchtlinge über Aufnahmekontingente in die Bundesrepublik Deutschland wollen. Es ist für uns selbst intern sehr schwer, dass wir mehrere Tausend afghanische Flüchtlinge in unseren Verfahren haben, die

wir im Moment aufgrund der Masse an Verfahren nicht bearbeiten können. Im letzten Jahr mussten wir 37.000 oder 33.000 Akten anlegen, Dolmetscher bestellen, Termine vereinbaren, Anhörungen machen, Entscheidungen machen und Zustellungen machen. Das ist eine Arbeit, die uns mit unseren Ressourcen daran hindert, uns um andere Regionen zu kümmern.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Direkt dazu? Ja.

BE Rüdiger Veit (SPD): Mir geht gerade eben durch den Kopf, ob es nicht denkbar ist, dass Sie und Ihre Mitarbeiter diese Bearbeitung von syrischen und afghanischen Staatsangehörigen und Flüchtlingen dadurch vereinfachen, dass Sie die Flüchtlingseigenschaft oder das Schutzbedürfnis im Hinblick auf entsprechende Aufnahmeprogramme des Bundes als evident bejahen? Nur mal rein theoretisch. Das könnte man vielleicht auch so machen.

SV Dr. Manfred Schmidt (Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Auch hier gilt: Unsere Verfahren sind individuelle Verfahren. Es kommt sehr darauf an, was vorgetragen wird. Ich nehme mal unseren Extremfall des Syrers, der aus Marokko kommt, heraus. Die Fälle gibt es auch. Es kommt aber bei der Rechtsfolge sehr darauf an, wie der individuelle Vortrag ist. Bei einem Vortrag, der uns in den § 3 des Asylverfahrensgesetzes stellt, ist die Rechtsfolge eine andere als bei folgendem Vortrag: „Ich konnte in diesem Bereich nicht bleiben. Ich werde zwar weder von den einen noch von den anderen verfolgt, aber meine wirtschaftliche Situation ist zerstört.“ Auf diesen Vortrag folgt eine andere Rechtsfolge. Wenn man Ihrem Vorschlag folgte, müsste man das Asylverfahrensgesetz oder das Aufenthaltsgesetz komplett ändern. Nach der derzeitigen Rechtslage ist das nicht machbar.

Nicht rekonstruierbarer Zwischenruf.

Wenn Sie das Dublin-Verfahren noch dazu nehmen, in fünf.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Eine Nachfrage, hatten wir noch gesagt. Auch direkt



dazu. Aber ich will das nicht überspitzen. Dr. Sommer noch ganz kurz dazu, sonst wollen wir die Reihenfolge schon beibehalten.

SV Dr. Hans-Eckhard Sommer (Bayrisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, München): Herr Veit, ich wollte noch eines ergänzen. Wir haben natürlich auch die Situation, dass sich viele jetzt als Syrer ausgeben, obwohl sie gar keine sind. Und das muss natürlich auch geprüft werden. Das liegt ja nahe zurzeit.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Gut. Danke schön. Dann ist ordnungsgemäß Frau Dr. Weiser dran.

Sve Dr. Barbara Weiser (Caritasverband für die Diözese Osnabrück): Durch die vorgeschlagene Senkung der Wartefrist ist es für Asylsuchende und geduldete Migrantinnen und Migranten möglich, eine Beschäftigungserlaubnis zu beantragen, wenn sie eine Arbeitsstelle gefunden haben. Die Bundesagentur für Arbeit muss dann der Erteilung der Beschäftigungserlaubnis zustimmen. Nach drei Monaten würde auch für Asylsuchende beispielsweise ein unmittelbarer Zugang zu einer betrieblichen Berufsausbildung, zu Praktika und Freiwilligendiensten bestehen. Es gibt daneben noch eine Reihe weiterer zustimmungsfreier Beschäftigungsarten, zu denen ebenfalls ein direkter Zugang vorliegen würde. Des Weiteren würde nach drei Monaten auch ein Zugang zu den meisten Arbeitsmarktintegrationsinstrumenten des SGB III bestehen, bei denen es keine ausländerrechtlichen Vorbehalte gibt. Das heißt, jeder Geduldete und jeder Asylsuchende kann sich bei der Agentur für Arbeit arbeitslos melden und entsprechende Förderinstrumente, etwa die Vermittlung freier Stellen und eine Förderung aus dem Vermittlungsbudget in Anspruch nehmen. Des Weiteren besteht dann nach drei Monaten z. B. Zugang zu dem Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung von Bleibeberechtigten und Flüchtlingen mit Zugang zum Arbeitsmarkt, sowie zu berufsbezogenen Sprachkursen im Rahmen des ESF-BAMF-Programmes. Das wären im Wesentlichen die Dinge, die aus unserer Sicht dann möglich wären.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Ich bedanke mich. Das Wort hat Frau Kollegin

Amtsberg.

BE Luise Amtsberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Vorsitzender, vielen Dank. Gestatten Sie auch mir eine Vorbemerkung zu dem Gesagten. Herr Schmidt, dass die Arbeit des Bundesamtes in Zeiten höherer Zugangszahlen sicher eine schwierige ist und auch ausreichend diskutiert und bewertet werden muss, ist ganz klar. Da kann ich, glaube ich, für alle Fraktionen hier sprechen. Dass auch für Sie die Verwaltungspraxis, die sich aus diesem Gesetzentwurf ergibt, eine relevante Frage ist, ist nachvollziehbar. Aber man muss ganz klar sagen: Bei dieser Anhörung hier heute geht es um etwas anderes: Wir bewerten, ob ein uns vorliegender Gesetzentwurf verfassungskonform ist und ob er den europarechtlichen Vorgaben entspricht. Das ist es, worum wir uns hier heute zu kümmern haben. Es soll nicht irgendwann dazu kommen, dass dieses Gesetz von den Gerichten wieder kassiert wird. Es wurden schon ein paar Hinweise dafür genannt, dass das durchaus passieren kann. Daher nochmal meine Frage an Herrn Dr. Marx: Sie haben zurecht ausgeführt, dass - zumindest auch für uns - nicht ersichtlich ist, dass es im Vorfeld in irgendeiner Form eine Prüfung gab, ob dieses Gesetz europarechtskonform ist. Wir haben verschiedene Vorgaben, z. B., dass wir alle zur Verfügung stehenden menschenrechtlichen Quellen heranziehen müssen, um zu bewerten, ob ein Staat als sicher eingestuft werden kann. Wir hören hier, dass Situationen entstehen. Sie haben z. B. die doppelte Hürde der Beweislast angesprochen. Auch da würde ich Sie bitten, nochmal konkreter zu sagen, was das genau bedeutet. Es besteht auch die Sorge, dass man einen unionsrechtlichen Bruch erzeugt, wenn man die unionsrechtlichen Vorgaben nicht erfüllt. Die sagen, dass jedes Asylanliegen individuell geprüft werden muss und dass es auch einen effektiven Rechtsschutz geben muss. Daher würde ich gern nochmal ganz konkret nachfragen: Wo sehen Sie den Bruch mit den unionsrechtlichen Vorgaben? Bitte bringen Sie das wirklich nochmal auf den Punkt. Sie sagen ja, dass wir uns wahrscheinlich darauf vorbereiten müssen. Ein zweiter Punkt wird in diesem Gesetzentwurf ebenfalls aufgegriffen, hat aber mit diesem Thema nichts zu tun: die arbeitsmarktpolitische Dimension. Sie kommt meines Erachtens deswegen auch viel zu kurz, was bedauerlich ist.



Da würde ich gerne an Sie, Frau Dr. Weiser, nochmal folgende Frage stellen. Ich glaube, dass es sicherlich Verbesserungen in Gegenden bringt, in denen die Arbeitslosenquote gering ist. Aber in Flächenstaaten - da spreche ich jetzt auch als Schleswig-Holsteinerin - ist es sicher etwas anderes. Guckt man sich die Situation an, gibt es da nach wie vor nachrangigen Arbeitsmarktzugang. Was konkret verbessert sich für die Flüchtlinge in Schleswig-Holstein? Denen möchte ich jetzt gerne auch glaubhaft machen, dass dieses Gesetz eine ganz wunderbare Verbesserung bringt. Und vielleicht nochmal ganz kurz abschließend: Es ist absolut richtig, dass wir uns auch die Frage stellen müssen, wie wir kommunale Integration und Flüchtlingsaufnahme vor Ort gestalten. Aber dennoch hat das mit dieser Frage hier erst einmal nichts zu tun. Dass die Unterbringungsleistung oder das Engagement in der Unterbringung ein größeres sein wird, wenn wir mehr Flüchtlinge bekommen, ist selbstredend. Darüber sollten wir uns auch unterhalten, aber es ist nicht Gegenstand dieser Debatte.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Gut. Dann haben wir zwei Fragen zu dieser Debatte. Zunächst bitte Herr Dr. Marx.

SV Dr. Reinhard Marx (Rechtsanwalt, Frankfurt am Main): Zur ersten Frage, der Bruch mit dem Unionsrecht. In den Stellungnahmen von, auch in den Gutachten von Frau Dr. Waringo, aber auch in meiner Stellungnahme, habe ich auf die Situation hingewiesen, die die Minderheiten in den drei Herkunftsstaaten, insbesondere aber auch Homosexuelle und lesbische Minderheiten, Journalisten und ähnliches, erfahren. Es geht hier nicht nur darum, dass es keinen Zugang zu sozialen Leistungen gibt, sondern es geht um rassistische Übergriffe, und zwar in einer Vielzahl von Fällen. Und das Unionsrecht, aber auch das Verfassungsrecht schreibt eine sorgfältige Überprüfung vor, anhand von unterschiedlichen, unabhängigen Berichten. Insoweit ist das Unionsrecht sogar noch weitergehend, als das deutsche Recht, in dem es eben darauf hinweist, das UNHCR, internationale Organisationen und ähnliche Institutionen und deren Berichte verwertet werden müssen. Das vermisste ich in der Begründung und auch in der bisherigen Diskussion. Das ist der erste Punkt, und der

zweite Punkt, der sich daraus ergibt, das Verfahren der Prüfung durch den Gesetzgeber, da hat das Bundesverfassungsgericht recht klare Vorgaben gegeben. Es muss eine verlässliche antizipierte Feststellung der Tatsachen und eine Beweisführung erfolgen, dass diese Staaten sicher sind. Und wenn wir hier hören, dass auch aufgrund der vorgelegten Berichte, aber aufgrund der persönlichen Stellungnahmen hier, dass es Kritik gibt an der Situation in diesen Ländern, da muss der Gesetzgeber mehr tun, als nur zwei Stunden sich das Anhören von Experten. Er muss wirklich einsteigen, wie ein Gericht. Das hat das Bundesverfassungsgericht vorgegeben. Weil dem Betroffenen das vorläufige Bleiberecht genommen wird, wenn sein Antrag offensichtlich unbegründet ist, weil er aus einem sicheren Herkunftsstaat kommt und angesehen wird, ist der Gesetzgeber aufgefordert, das, was eigentlich die Verwaltung macht, wenn er das selbst macht, auch in ähnlicher Weise sorgfältig durchzuführen. Und das alleine reicht schon. So geht es nicht, dass man im Grunde genommen, aufgrund der Gesetzentwürfe und deren Begründung hier Staaten für sicher erklärt. Der zweite Punkt, die doppelte Hürde, auch da kann ich direkt an das anknüpfen, was ich vorhin gesagt habe. Das Bundesverfassungsrecht hat gesagt, es ist dann gerechtfertigt, dem Betroffenen das vorläufige Bleiberecht zu nehmen, wenn der Gesetzgeber, wie die Verwaltung, eine sorgfältige Tatsachenanalyse und Beweiswürdigung vorgenommen hat. Nun sehen wir uns die Fälle an, um die es geht. Rassistische Übergriffe, Diskriminierung im Leistungsbereich, die können ja sehr unterschiedlich sein. Das kommt ja auf den Einzelfall an. Aber anders, und es geht hier um Verfolgung durch private, nicht durch staatliche Verfolgung. Bei staatlicher Verfolgung, das sagt das Unionsrecht, und auch der § 3 c des Asylverfahrensgesetzes, der ja auf Artikel 6 der Qualifikationsrichtlinie beruht, wenn der Staat oder de facto-staatliche Organisationen verfolgen, hat der Betroffene keine Beweislast, sondern man geht davon aus, dass er von Verfolgung betroffen war. Wenn er durch private Täter verfolgt wird, dann muss er beweisen, dass er sich um Schutz bemüht hat und dann, das muss er tun, wo der Schein gegen ihn spricht, nämlich die Regelvermutung spricht gegen ihn. Und ich prognostiziere, keiner dieser Fälle wird dazu führen, dass die Regelvermutung widerlegt



werden kann, weil der Betreffende schon gar nicht in der Lage sein wird, zu beweisen, dass er sich um ausreichenden Schutz bemüht hat, weil das gar nicht mehr gehört wird. Man ist ja konfrontiert mit einer Sicherheitsvermutung, und dann wird gar nicht mehr groß nachgefragt werden. Das ist mein praktischer Hinweis und mein praktischer Einwand, wenn man sagt, das ist eine Regelvermutung, dann heißt es ja, man hat ein schlechtes Gewissen. So ganz sollten wir es nicht machen, aber es gibt eine Regelvermutung und damit einen Widerlegungsvortrag. Das funktioniert hier nicht in den krassen Fällen, wo es um rassistische Diskriminierung, rassistische Übergriffe und ähnliches geht. Das funktioniert da nicht.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön. Frau Dr. Weiser bitte.

Sve **Dr. Barbara Weiser** (Caritasverband für die Diözese Osnabrück): Was die Vorteile des Gesetzesentwurfs im Hinblick auf den Arbeitsmarktzuwachs angeht, ist zu sagen, dass damit der vollständige Ausschluss dieser Personengruppe in den ersten neun Monaten, bzw. im ersten Jahr nicht mehr bestehen würde. Das heißt, in Gegenden mit niedriger Arbeitslosigkeit oder bei Flüchtlingen, die bestimmte berufliche Qualifikationen mitbringen und für einen bestimmten Arbeitsplatz auch die Vorgangsprüfung überstehen, könnte dann zumindest die Chance bestehen, eine Beschäftigungserlaubnis zu bekommen. Aus unserer Sicht wäre es auch sinnvoll hier weiter zu gehen und die Vorrangprüfung abzuschaffen. Nach drei Monaten wäre auch der Zugang zu zustimmungsfreier Beschäftigung möglich, das heißt, dass Asylsuchende dann eine betriebliche Berufsausbildung sowie ein Praktikum machen können, weil hier die Bundesagentur für Arbeit nicht zustimmen muss, da gibt es ohnehin keine Vorrangprüfung mehr. Das ist ein Vorteil. Und es besteht vor allen Dingen ein Zugang zur berufsbezogenen Sprachförderung des ESF-BAMF-Programmes, der ein Praktikum beinhalten kann, weshalb eine Teilnahme dann nur möglich ist, wenn eine Beschäftigung nicht völlig ausgeschlossen ist. Das sind aus unserer Sicht ebenso Vorteile wie auch der grundsätzliche Zugang zu den Förderinstrumenten. Asylsuchende können sich arbeitslos melden, Berufsberatung und weitere Fördermaßnahmen in Anspruch nehmen.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön. Dann haben wir die erste Fragerunde schon geschafft. Für die zweite Fragerunde steht bis jetzt Frau Kollegin Lindholz auf dem Zettel. Da kommen noch weitere Meldungen, habe ich aufgenommen. Danke schön. Dann Frau Kollegin Lindholz bitte!

Abg. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Zunächst einmal auch von meiner Seite herzlichen Dank, dass Sie uns hier heute alle zur Verfügung stehen. Ich will auch gleich, im Hinblick auf die doch uns davon laufende Zeit, zu meinen konkreten Fragen kommen. Zunächst einmal an Herrn Prof. Dr. Thym, vielleicht könnten Sie uns nochmal erläutern, welche rechtlichen Anforderungen an die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat bestehen und ob die aus Ihrer Sicht bei dem Gesetzesentwurf auch erfüllt wurden? Dass Sie vielleicht auch nochmal die Anforderungen an die europarechtlichen Vorgaben und die Erfüllung darlegen, und vielleicht auch auf die Problematik oder den Punkt eingehen, ob tatsächlich der Widerlegungsvortrag nicht erfüllt werden kann. Dann hätte ich auch eine Frage, inwieweit aus Ihrer Sicht einer Einstufung der betroffenen Staaten als sichere Herkunftsstaaten entgegensteht, dass die Minderheiten, insbesondere die Roma, um die es heute im Wesentlichen geht, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Diskriminierungen ausgesetzt sind? Und ein letzter Punkt aus der europäischen Ebene, da ist meine Frage: wir haben doch einige europäische Länder, wie Mazedonien, Bosnien-Herzegowina und auch Serbien, mit denen entweder Beitrittsverhandlungen schon aufgenommen worden sind, oder mit denen Verhandlungen geführt werden. Wie beurteilt sich das jetzt aus Ihrer Sicht, unsere Entscheidung, diese Staaten als sichere Herkunftsstaaten zu deklarieren? Wie wird das u. a. dort auch die weiteren Verhandlungsprozesse beeinflussen? Dann ein zweiter Fragenkomplex richtet sich an Herrn Dr. Schmidt. Ich möchte hier zunächst einmal aus dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. zitieren. Hier heißt es auf Seite 2, dass die nahezu 100-prozentige Ablehnungsquote im Asylverfahren kein Beleg für Sicherheit ist, sondern ein Indiz für unzureichende Prüfungen und pauschale Ablehnung aufgrund politischer Vorgaben und bei den weiteren Sichten der Unterlagen ist hier u. a. auch der Vorwurf durchgeklungen, Herr Schmidt, im



Ministerium wären die Mitarbeiter nicht ausreichend geschult, um insbesondere dieses Vorliegen von kumulativen Merkmalen zu prüfen. Das würde im Grunde genommen, so gut wie nie ausreichend erfüllt werden, man würde sich nicht genug Zeit nehmen, man würde in wesentlich kürzerer Zeit die Fälle abhandeln, und wesentlich schneller als alle anderen Asylverfahren. Da hätte mich jetzt mal interessiert, wie das so aus Ihrer Sicht ist, was auch insbesondere die Mitarbeiter und die Mitarbeiterschulungen angeht. Dann haben wir auch bei der Spruchpraxis der Gerichte eigentlich die ganz klare Tendenz, dass auch hier die Anerkennungsquote dann weitgehend gegen Null geht, bzw. dann also auch mit einer, in der Regel nicht vorliegenden, Aufhebung der Bescheide einhergeht, wie ist da Ihre Erfahrung, was auch die Spruchpraxis der Gerichte angeht? Und auch bei Ihnen würde mich interessieren, wenn ich die anderen europäischen Mitgliedsstaaten betrachte, wie sieht es da aus Ihrer Sicht aus, warum gibt es da doch Mitgliedsstaaten, die diese drei Länder, von denen ich jetzt gerade gesprochen habe, auch als sichere Herkunftsstaaten anerkannt haben. Warum ist es dort der Fall? Wie wirkt sich das natürlich dann auch auf uns aus? Das wären noch meine Fragen, die ich an Sie habe.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Gut. Dann zunächst bitte Herr Prof. Thym.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Vielen Dank. Ich versuche mich kurz zu fassen zum ersten Punkt. Ich konzentriere mich auf das EU-Recht. Die maßgeblichen Rechtsmaßstäbe finden wir in der Anlage zur Asylverfahrensrichtlinie, der alten und der neuen. Und da muss man unterscheiden zwischen erstens, den inhaltlichen Anforderungen, wann ist ein Staat sicher, und zweitens, dem Beweismaßstab oder den Darlegungslasten, denen der Bundestag unterfällt. Inhaltliche Fragen sind im Wesentlichen schon angesprochen worden. Da bin ich auf der abstrakten Ebene auch vollkommen d'accord mit Herrn Dr. Marx. Da geht es um Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention und um subsidiären Schutz, nicht um sonstige humanitäre oder wirtschaftliche Belange, die im deutschen Recht nationale Abschiebungshindernisse des § 60 Absatz 7 Aufenthaltsgesetz ausmachen können.

Auf einer abstrakten Ebene sind wir da, glaube ich, alle einig. Die Frage ist jedoch, wie man das im konkreten Fall in den Ländern beurteilt. Und das führt mich über zum zweiten Punkt, der Frage nach den Darlegungslasten, denen konkret der Bundestag unterliegt. Die Frage der Darlegungslasten ist rechtlich immer etwas abstrakt, aber hierbei geht es um eine entscheidende Weichenstellung. Herr Dr. Marx hatte vorhin die deutsche Fassung der Richtlinie und des Anhangs dazu vorgelesen. Da steht drin, dass nachgewiesen werden müsse, dass eine solche Verfolgung nicht besteht. Wenn man jetzt nicht die deutsche Sprachfassung anschaut, sondern andere Sprachfassungen, dann steht da nicht „nachweisen“ drin, sondern auf Englisch heißt es: „it has to be shown“, es muss gezeigt werden, und auf Französisch, der Arbeitssprache des EuGH, der letztlich entscheiden wird, heißt es ganz ähnlich wie im Englischen nicht „nachweisen“, sondern „démontrer“. Das alleine zeigt wahrscheinlich schon an, dass wir gar nicht so weit vom Bundesverfassungsgericht weg sind, wie Herr Dr. Marx das in seinen einführenden Worten dargelegt hat. Der Anhang geht dann weiter und sagt: die nationale Regelung, ob es der Gesetzgeber oder die Verwaltung macht, lässt die Richtlinie offen, muss sich versichern, dass generell und durchgängig, in Englisch, „generally and consistently“, keine Verfolgung stattfindet. Das verlangt eine gewisse Konsistenz, aber keine 100-prozentige Sicherheit. Das ergibt sich alleine schon daraus, dass die Richtlinie an anderer Stelle schreibt, das nur eine widerlegbare Sicherheitsvermutung, es muss immer der Einzelvortrag berücksichtigt werden. Und wenn Herr Marx vorhin darüber spekuliert, dass die Regelung dazu führt, dass keine individuelle Prüfung stattfindet, ob eine Widerlegung gelingt oder nicht, dann kann die Schlussfolgerung nur sein, dass dies rechtswidrig wäre. Das BAMF ist verpflichtet, auch nach der Einstufung als sicherer Herkunftsstaat im Einzelfall immer noch mal zu prüfen, ob die Sicherheitsvermutung widerlegt ist. Und ich verstehe auch das Nicken von Herrn Dr. Schmidt so, dass genau dieses Bewusstsein auch besteht. Nicht im aktuellen Verfahren, aber irgendwann im nächsten Jahr wird man sich dann auch die Frage stellen müssen, ob man § 29 Asylverfahrensgesetz ändert. Bisher steht nämlich in Artikel 16a Absatz 3 Grundgesetz, nur für die politische Verfolgung,



dass eine Einzelfallüberprüfung stattfinden muss. In der Richtlinie wird aber auch für sonstige Verfolgungen im Sinn der Richtlinie diese Prüfung gefordert. Das wird man richtlinienkonform schon heute auslegen können, aber man könnte bei der Umsetzung der neuen Asylverfahrensrichtlinie darüber nachdenken, ob man das nicht explizit auch in den § 29 für die nicht-politische Verfolgung aufnimmt. Ganz kurz zur wirtschaftlichen Diskriminierung, da die wesentlichen Aspekte auch schon erwähnt worden sind. Ich habe, wie dargelegt, schon teilweise ein Problem damit, bei diesen wirtschaftlich-sozialen Sachverhalten immer eine Verletzung der Menschenrechte zu sehen, weil eben die sozialen Menschenrechte nicht in derselben Art und Weise rechtlich geschützt sind, wie das bei den politischen und bürgerlichen Menschenrechten der Fall ist. Aber selbst wenn in Einzelfällen eine wirtschaftliche oder soziale Situation vorliegt, die einer Verletzung von sozialen Menschenrechten gleichkommt, heißt es ja noch nicht, dass deswegen Flüchtlingsstatus zu gewähren ist, sondern man muss zusätzlich noch prüfen, ob das die Hürde der schwerwiegenden Verletzung überschreitet. Der EuGH hat in verschiedenen Verfahren zwischenzeitlich auch klargestellt, dass diese Hürde der schwerwiegenden Verletzungen grundlegender Menschenrechte nicht bei jeder einfachen Verletzung überschritten ist, ich könnte die Fundstellen auch alle nennen. Zum letzten Punkt, den Sie erwähnt haben. Die politische Betrachtung, also der Verweis auf den Beitrittsprozess, ist natürlich in erster Linie ein politisches Argument. Die EU verhandelt zumindest mit einigen dieser Staaten schon über den Beitritt oder wird es bald tun. Indirekt kann man daraus aber auch ein rechtliches Argument machen, nämlich die Sicherheit vor nichtstaatlicher Verfolgung. Bei der nichtstaatlichen Verfolgung, Herr Marx hat das ja vollkommen zutreffend dargelegt, kommt es gemäß Artikel 7 und 8, oder 6 und 7 der Asylqualifikationsrichtlinie darauf an, ob die Staaten hinreichend Schutz gewähren. Und dieser Schutz muss nicht nur auf dem Papier bestehen, sondern er muss auch in der Praxis ankommen bei den Leuten. Bei dieser Frage kann es durchaus ein relevanter Gesichtspunkt unter vielen sein, dass diese Staaten in internationale Zusammenhänge eingebunden sind, die darauf achten, dass die

nationalen Vorschriften zum Schutz vor Diskriminierung zur Gleichbehandlung von Minderheiten, etc., auch in der Praxis umgesetzt werden. Und da ist der Beitrittsprozess ein kleiner Gesichtspunkt. Sehr viel wichtiger ist natürlich, dass wir die europäische Menschenrechtskonvention und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte haben, den Europarat, das Rahmenübereinkommen zum Schutz von Minderheiten, all diese internationalen Mechanismen als Sicherheitsnetze, die garantieren, dass in den Westbalkanstaaten eben ein solcher Schutz vor nichtstaatlicher Verfolgung grundsätzlich gewährt ist.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön. Herr Dr. Schmidt bitte.

SV **Dr. Manfred Schmidt** (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge): Herzlichen Dank. Es gibt, gab, und wird auch keine politische Vorgabe des Bundesministeriums des Innern geben, Verfahren des Bundesamtes irgendwie in eine Richtung zu drängen. Wir geben uns im Bundesamt mit über 300 Entscheidern sehr viel Mühe in den Einzelfällen, die Einzelfallschicksale herauszuhören. Ich habe vorhin zwei Fälle vorgetragen, der eine dauerte in der Anhörung 125 Minuten, der andere 245 Minuten. Das sind Belege dafür, wenn auch nur zwei Belege dafür, dass wir nicht in einem Verfahren über individuelle Schicksale im Minutentakt entscheiden. Meine Entscheider haben eine Aufbauschulung, sie haben eine Grundschulung, wir haben Schulungsseminare, wir haben in unserem Amt über 90 Sonderbeauftragte für Folteropfer, für geschlechtsspezifische Verfolgung, wir können je nach Vortrag darauf reagieren. Dass wir da gar nicht so falsch liegen können, zeigen 12.100 Gerichtsentscheidungen im letzten Jahr, mit einer Erfolgsquote von 82 Verfahren, das sind 0,7 Prozent. Wir kennen andere Verfahren des Bundesamtes, die uns auf anderer Seite ein bisschen Schwierigkeiten bereiten, die Erfolgsquote, oder die Niederlagsquote, in Verfahren bei syrischen Flüchtlingen ist wesentlich höher, oder bei afghanischen Flüchtlingen ist wesentlich höher. Hier gibt es schon durch die deutsche Verwaltungsgerichtbarkeit ein Korrektiv und 12.000-mal zu entscheiden und fast 12.000-mal das Bundesamt zu bestätigen, spricht ja auch dafür, dass die Entscheidungen die Qualität des Bundesamtes nicht so aus der Welt sein können.



Aber nochmal, weil das auch immer wieder behauptet wird, es gibt keine politische Vorgabe Fälle so zu entscheiden, das würden wir spätestens bei 12.000 Verwaltungsgerichten nie im Leben auch irgendwie durchhalten können, weil spätestens dann würde es wohl auffallen. Die Auswirkungen, wenn wir uns dies europäisch anschauen, es gibt relativ viele Länder, Frankreich, Belgien, Österreich, die schon vor mehreren Jahren die hier betreffenden Herkunftsländer als sichere Herkunftsländer eingestuft haben, weil schlicht und ergreifend in den Ländern die Situation, vor der wir im Moment auch stehen, so war, wir hatten relativ hohe Zugangszahlen in den Ländern gehabt. Ich hatte das an dem Beispiel von Frankreich aus Bosnien über 2000 Anträge im Jahr 2005, sicheres Herkunftsland, dadurch dann auch einen erheblichen Rückgang. Warum wir das Bundesamt, den Gesetzesentwurf auch für Europa und verfassungsrechtlich wichtig halten, ergibt sich aus der Stellungnahme, die wir noch reingegen haben, aus der schriftlichen Stellungnahme, weil wir dort auch auf die Situation in den Herkunftsländern eingegangen sind.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön. Dann haben wir noch gut 10 Minuten und Abg. Ulla Jelpke ist die Nächste.

BE **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Ich mache auch ganz schnell und kurz. Ich möchte auf jeden Fall Herrn Dr. Marx die Möglichkeit geben, nochmal auf die Punkte einzugehen, die Herr Dr. Sommer eben hier vorgetragen hatte, auch vor dem Hintergrund, dass Sie auch Erfahrung haben mit Asylanhörungen. Vielleicht können Sie da nochmal ein paar Punkte nennen. Meine zweite Frage bezieht sich nochmal auf Frau Dr. Waringo, und da würde ich doch schon ganz gerne nochmal den Punkt, den Umgang mit den Minderheiten und Reisefreiheiten, ansprechen. Also, wir hatten hier schon das Verwaltungsgerichtsurteil Stuttgart, aber ich finde doch, mich hat das jedenfalls sehr schockiert, auch was Sie da zusammengetragen haben in Ihrer Stellungnahme, dass Sie uns da nochmal Bewertungen geben bezogen auf die drei Herkunftsstaaten, über die wir heute sprechen. Wie, insbesondere vor dem Hintergrund, dass Menschen, was sie zu erwarten haben dort, möglicherweise vor dem Asylverfahren, beziehungsweise nach dem Asylverfahren, und welche Auswirkungen das

letztendlich rechtlich hat.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Dann bitte zunächst Herr Dr. Marx.

SV **Dr. Reinhard Marx** (Rechtsanwalt, Frankfurt am Main): Auf die Frage zu antworten, da muss man zunächst doch nochmal den Beweisstandard sich anschauen, also die Praxis des Bundesamtes auf der einen Seite und der Beweisstandard, der jetzt für die Gesetzgeber maßgeblich ist, und da gibt es schon einen Unterschied zwischen unionsrechtlichen und dem Verfassungsmaßstab, auch wenn Herr Thym das mit anderen Sprachfassungen meint relativieren zu können. Es heißt, in der Verfassung „gewährleistet erscheint“, nicht „gewährleistet ist“, und im Unionsrecht heißt es, „wenn es nachgewiesen wird“, ob das nun das Nachweisen durch Darlegen oder Demonstrieren ist, „has to be shown“ heißt „darlegen“, das kommt sehr nahe dem Nachweis. Aber es muss feststehen, dass keine Verfolgung und keine unmenschliche Behandlung stattfindet, und nach dem Verfassungsmaßstab muss es nur gewährleistet erscheinen, und Juristen wissen genau, dass das unterschiedliche Beweisstandards sind, ob gewährleistet erscheint oder gewährleistet ist. Der zweite Punkt, zu dem ich gefragt worden bin, da muss ich doch etwas kritisch mit der Praxis des Bundesamtes aus anwaltlicher Sicht sprechen, und gar nicht jetzt unbedingt, weil ich so viel Roma gar nicht habe, das ist ja auch noch ein Punkt, die Roma sind in der Regel nicht anwaltlich vertreten. Und von daher kann ich auch, was die Anhörungspraxis der Roma betrifft hier nicht aus eigener Anschauung etwas sagen, ich kann nur aus eigener Anschauung zur Frage der Ermittlungspraxis von nichtstaatlicher Verfolgung etwas sagen. Und meine Erfahrung, die sich aus langjähriger, jahrzehntelanger Erfahrung mit allen Außenstellen eigentlich, ich bin häufig in verschiedensten Außenstellen als Anwalt bei den Anhörungen dabei, die Entscheider, Herr Dr. Schmidt, ich muss es wirklich nochmal betonen, die Entscheider sind fixiert auf staatliche Verfolgungen. Und wenn nicht ein Anwalt darauf hinweist und drängt, dass auch andere Verfolgungstatbestände aufgenommen werden, bleiben die unterbelichtet, kommen die nicht ins Protokoll rein. Und damit, im Grunde genommen, ist die Praxis des Bundesamtes für mich kein Beweis und kein Indiz, kein



aussagekräftiges Indiz, dass es keine Verfolgung in diesen Ländern gibt, weil wir auf der anderen Seite in den Stellungnahmen, die vorgelegt worden sind, Berichte über eine Vielzahl von rassistischen Übergriffen haben, und hier geht es nicht darum, uns im Einzelfall anzuschauen, ob das Bundesamt richtig entschieden hat oder nicht, sondern ob der Staat sicher ist. Und wenn es eine Vielzahl von rassistischen Übergriffen gibt, kann dieser Staat nach Unionsrecht nicht als sicher bestimmt werden.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Und Frau Dr. Waringo.

SVe **Dr. Karin Waringo** (Montreuil-sous-Bois): Da muss ich eigentlich mit der Visa-Liberalisierung anfangen; ich will es aber kurz machen. Also, die Visa-Liberalisierung haben diese Staaten nicht einfach so bekommen: sie mussten eine Reihe von Reformen durchführen und dazu hat gehört, dass sie Elemente des Schengener Grenzkodex, der die Einreise in die EU-Mitgliedstaaten regelt, übernehmen mussten. Und das bedeutet, und wir konnten es ganz genau beobachten, dass ab dem Zeitpunkt, wo die Visum-Pflicht für Kurzaufenthalte aufgehoben wurde, Roma an den Grenzen von diesen Staaten an der Ausreise einfach gehindert wurden. Die durften einfach nicht ausreisen. Diese Praxis wirkt weiterhin fort. Zum Teil wird den Leuten auch gesagt, dass sie nicht ausreisen können, weil sie Roma sind, und in Mazedonien liegt jetzt ein erstes gerichtliches Urteil vor, wo vom Gericht festgestellt wurde, dass die Personen tatsächlich nicht ausreisen durften, weil sie Roma sind. Jetzt kommt die zweite Frage, was passiert mit Personen, die zurückgeschickt werden in diese Staaten. Da gibt es unterschiedliche Bestimmungen, am weitesten ist Mazedonien gegangen, da ist es so, dass Personen, die nach Mazedonien abgeschoben werden, denen kann der Pass entzogen werden, nicht nur kann, sondern das passiert regelmäßig, da gibt es auch Zahlen dazu. Ich habe die in meinem Gutachten vorgelegt. Und das bedeutet dieser Passentzug, der ist auf ein Jahr beschränkt, aber in der Regel ist es so, dass Personen, um einen neuen Pass zu bekommen, müssen sie einen Anwalt einschalten, usw. Das ist ein eindeutiger Verstoß gegen die Menschenrechte. Ich verweise da auf das Urteil des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs in Strasbourg, in der

Sache Stamose gegen Bulgarien, wo auch ein Passentzug stattgefunden hat von einem bulgarischen Staatsbürger, der in den USA gegen die Einreisebestimmungen verstoßen hat, und dann in Bulgarien bei seiner Rückkehr den Pass weggenommen bekommen hat. Damit kann er auch, und das ist der Fall auch für diese Personen, die können überhaupt nirgendwo mehr hinreisen, also die werden nicht nur bestraft im Bezug zur EU. Das ist eine Maßnahme. In Serbien ist es so, dass Personen, die abgeschoben werden, die werden am Flughafen von der Polizei empfangen. Da werden sie befragt, wieso sie eigentlich Asyl beantragt haben und können bestraft werden; davor werden sie auch gewarnt. Ich habe in dieser Mappe dieses Poster vorgelegt, das ist Teil einer Broschüre, die vom Flüchtlingskommissariat in Serbien und im Roten Kreuz vorbereitet wurde, und da steht drin, dass es eine Strafe gegen den Missbrauch der Visa-Liberalisierung gibt. Das stimmt so nicht, allerdings gibt es eine Strafe, und die kommt aus der Zeit des ehemaligen Jugoslawiens, und zwar wird bestraft, eine Person, die länger als, ursprünglich waren das 60 Tage, heute sind es 90 Tage, außerhalb Serbiens sich aufhält, ohne sich vorher bei der Polizei abzumelden und sich bei ihrer Rückkehr anmelden muss. Da gibt es auch Gerichtsfälle. Über den Ausgang dieser Fälle ist mir zumindest nichts bekannt. Sowohl Serbien, als auch Mazedonien haben Maßnahmen ergriffen, mit denen sie angeblich gegen Schleuser vorgehen müssen, wollen. Es gab schon immer Gesetze gegen Schleuser, aber diese Gesetze wurden jetzt im Zusammenhang mit der Visum-Liberalisierung, mit Asylmissbrauch in der EU verabschiedet. In Serbien ist es so, dass Personen, die anderen geholfen haben, Rechte im Ausland in Anspruch zu nehmen, bestraft werden können. Also, darauf ist eine Gefängnisstrafe gesetzt. Das Gesetz ist so schwammig formuliert, dass im Prinzip auch Personen, die gemeinsam ihre Reise organisieren, dass die bestraft werden können. In Mazedonien ist es so, dass auch Personen, die anderen erlauben, das visafreie Regime mit der EU zu missbrauchen, bestraft werden. In Mazedonien ist es auch so, dass Personen, die abgeschoben wurden, dass die keine Sozialhilfe mehr erhalten und zwar auf der Grundlage, dass man sich alle vier Monate melden muss und diese Personen können sich dann nicht melden, und werden dann für ein Jahr gesperrt. Mir ist nicht klar, ob



dieses Gesetz bewusst geschaffen wurde, um Personen zu bestrafen, die Asyl beantragt haben, aber es ist klar, dass sich alle anderen Personen regelmäßig melden und die Tatsache dieser Bestrafung in einem Kontext, wo die Personen keine andere Möglichkeit haben, zu überleben, erscheint mir zumindest absolut unverhältnismäßig.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön. Die letzte Wortmeldung, die vorliegt, kommt von der Frau Kollegin Kampmann von der SPD-Fraktion.

Abg. **Christina Kampmann** (SPD): Danke schön. Ich würde gerne nochmal auf die Beweggründe eingehen, warum Menschen hierherkommen und die ein bisschen ausdifferenzieren. Herr Dr. Schmidt hatte eben gesagt, dass es in der Regel wirtschaftliche Gründe sind und Sie haben das eher auf den allgemeinen Kontext und die wirtschaftliche Situation in den betreffenden Ländern bezogen. Da würde mich interessieren, ob Sie Zahlen darüber haben, wieviel Prozent dann tatsächlich aufgrund der ökonomischen Situation hierher kommen. Und Frau Dr. Waringo hatte die wirtschaftliche Situation wiederum auf die strukturelle Diskriminierung bezogen. Und Sie haben sehr richtig dargestellt, dass es sehr schwierig zu sagen ist, ob die wirtschaftliche Situation aufgrund der Diskriminierung entstanden ist oder umgekehrt. Aber wir haben auch, und das haben Sie beschrieben und auch nochmal Herr Dr. Marx, dass es eben auch ganz andere Menschenrechtsverletzungen gibt, Sie haben die rassistischen Übergriffe genannt, oder eben andere gewalttätige Übergriffe. Da würde mich interessieren, wie Sie das in Relation zu den wirtschaftlichen und ökonomischen Gründen sehen. Was überwiegt da? Sind es dann auch aus Ihrer Sicht doch eher die wirtschaftlichen Gründe oder sagen Sie, dass aus Ihrer Sicht, vor allem die Roma natürlich, aufgrund der rassistischen Übergriffe oder aufgrund von gewalttätigen Delikten kommen? Und ich weiß nicht, ob Sie vielleicht Zahlen sogar darüber haben, oder ob Sie das aufgrund Ihrer Reisen dorthin beschreiben können?

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Da habe ich jetzt eine Frage. War das an Herrn Dr. Schmidt auch eine Frage?

Abg. **Christina Kampmann** (SPD): Ja, wenn er dazu...

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Also, kurz dann Herr Dr. Schmidt und dann Frau Dr. Waringo.

SV **Dr. Manfred Schmidt** (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge): In unseren Anhörungen werden diese wirtschaftlich-sozialen Gründe zusammengefasst. 51 Prozent der Anträge beziehen sich auf wirtschaftlich-soziale Gründe, also Gesundheit, Arbeit und Schulbildung, aus Serbien. Aus Mazedonien sind es etwa 40 Prozent, die sich darauf beziehen, aus Bosnien 54 Prozent auf diesen Fokus ausgerichtet.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Frau Dr. Waringo bitte.

Sve **Dr. Karin Waringo** (Montreuil-sous-Bois): Also, wenn es hier nur, unter Anführungszeichen, um die Verstöße gegen soziale und ökonomische Rechte gehen würde, und wir haben gehört, dass es in diesen Ländern eine Armutssituation gibt, es gibt eine hohe Arbeitslosigkeit, dann müssten wir doch die Frage beantworten, wieso kommen nicht alle hierher. Und das zeigt schon einfach, dass dieser Verstoß gegen soziale und ökonomische Rechte einfach etwas mit der Tatsache zu tun hat, dass diese Personen zu schutzlosen Minderheiten, also insbesondere zu Roma, gehören. Also, wenn ich jetzt in ein Krankenhaus gehe, ich bin krank und mir wird dann gesagt, wir nehmen keine dreckige Zigeunerin auf, wenn mein Kind in die Sonderschule geschickt wird, weil andere Eltern nicht wollen, dass ihr Kind zusammen mit „Zigeunerkindern“ in der Klasse ist, dann ist hier ganz eindeutig, dass dieser Verstoß gegen soziale und ökonomische Rechte aufgrund der Tatsache stattfindet, dass diese Personen einer bestimmten Gruppe zugehören. Diese Gewalt gibt es, man muss vielleicht auch sagen, dass diese Leute natürlich über Jahrzehnte sowohl mit Diskriminierung als auch mit dieser Gewalt leben. Das ist zum Teil einfach ein Alltagsphänomen. Mit der Visa-Liberalisierung wurde erstmals eine Chance gegeben für diese Personen auszuwandern, weil die meisten von ihnen schlichtweg keine Schleuser zahlen können. Wie das jetzt mit dem Verhältnis



ist, ich kann das nicht sagen. Ich habe mit einzelnen Personen geredet. Die meisten, mit denen ich hier geredet habe, das war tatsächlich, dass sie keine Arbeit gefunden haben, dass sie, verbunden natürlich mit der Tatsache, dass sie Roma sind in eine Situation geraten sind, wo sie nicht mehr leben konnten. In einzelnen Fällen war es auch so, dass die Familie in Situationen hineingeraten ist, wo sie, würde ich sagen, mit kriminellen Elementen zu tun hatten unter Druck gesetzt worden sind, und aus diesen Gründen kam dann der Punkt, wo sie dann weggegangen sind. Also, es kommt dann irgendwann kommt der Tag, wo dann die Entscheidung getroffen wird: Jetzt ist es zu viel einfach.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Gut. Damit sind alle Wortmeldungen zu Wort gekommen auch. Offene Fragen haben wir auch nicht. Damit darf ich mich zum Schluss bei allen Teilnehmern der Anhörung, insbesondere natürlich bei den Sachverständigen, noch einmal bedanken und beende hiermit die heutige Sitzung.

Schluss der Sitzung: 17:33 Uhr

Rechtsgutachten

zur Frage, ob nach Unions- und Verfassungsrecht die rechtliche Einstufung von Bosnien und Herzegowina, Makedonien und Serbien zu „sicheren Herkunftsstaaten“ zulässig ist

1. Einführung

Das vorgelegte Gutachten wurde im Auftrag von Pro Asyl erstellt. Anlass hierzu gab der Koalitionsvertrag zwischen der Christlich Demokratischen Union, der Christlich Sozialen Union und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom November 2013, in dem ein Gesetz angekündigt wurde, mit dem die Länder *Bosnien und Herzegowina, Makedonien und Serbien* zu „sicheren Herkunftsstaaten“ im Sinne des Art. 16 Abs. 3 Satz 1 GG erklärt werden sollen. Das Bundesinnenministerium hatte am 21. Februar 2014 den Referentenentwurf eines entsprechenden Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes an die Verbände zur Stellungnahme übermittelt. Gleichzeitig wurde darüber diskutiert, zusätzlich auch die Länder *Albanien* und *Montenegro* als sichere Herkunftsstaaten zu listen. Am 28. März 2014 hat das Bundesinnenministerium den Verbänden den „*Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer*“ zur Stellungnahme zugeleitet. Dieser Referentenentwurf ersetzt den ursprünglichen. Es ist geplant, Ende April 2014 einen Kabinettsbeschluss zur Einbringung eines auf diesem Referentenentwurf aufbauenden Gesetzentwurfs herbeizuführen. Das in der Öffentlichkeit diskutierte Vorhaben, auch *Albanien* und *Montenegro* zu listen, verwirklicht der geänderte Referentenentwurf nicht. Die konservativen Parteien setzen wohl darauf, dieses im Laufe der Gesetzesberatungen durchsetzen zu können.

Da in der Öffentlichkeit Unsicherheit über die Grundlagen der verfassungsrechtlichen Herkunftsstaatenregelung und insbesondere über die Fluchtmotive der aus den bezeichneten Ländern im Bundesgebiet um Asyl suchenden Personen vorherrscht, hat Pro Asyl ein Gutachten im Auftrag gegeben, die unions- und verfassungsrechtlichen Grundlagen des angekündigten Gesetzes darzustellen. Gegenüber der 1993 geschaffenen verfassungsrechtlichen Rechtslage, die 1996 vom Bundesverfassungsgericht bestätigt wurde, hat sich durch die Übertragung asyl- und flüchtlingsrechtlicher Kompetenzen auf die Europäische Union auf der Grundlage des Amsterdamer Vertrages von 1997 die maßgebende

Rechtslage grundlegend verändert. Deshalb sind nicht nur die verfassungsrechtlichen, sondern entsprechend dem unionsrechtlichen Anwendungsvorrang insbesondere die unionsrechtlichen Grundlagen darzustellen, die den Gesetzgeber bei der Listung bestimmter Staaten als „sichere Herkunftsstaaten“ binden. Das vorgelegte Gutachten soll insbesondere dem Gesetzgeber als Entscheidungshilfe dienen. Zugleich werden im Anschluss an das Gutachten ausführliche Analysen der menschenrechtlichen Situation in den bezeichneten Ländern veröffentlicht, um das Informationsdefizit in der Öffentlichkeit und im Parlament zu beheben.

2. Funktion der Herkunftsstaatenregelung

Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können nach Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG 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. Einfachgesetzliche Grundlage hierfür ist § 29a AsylVfG in Verbindung mit der Anlage II zum AsylVfG. Die Vorschrift nennt als besondere Gruppe »offensichtlich unbegründeter« Asylanträge (§ 30 AsylVfG) den Asylantrag eines Antragstellers aus einem »sicheren Herkunftsstaat« (Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG). *Drittstaatenregelung* (Art. 16a Abs. 2 GG, § 26a AsylVfG), *Flughafenverfahren* (Art. 16a Abs. 4 GG, § 18a AsylVfG) und das *Konzept sicherer Herkunftsstaaten* sind zentrale Schlüsselemente der *Asylrechtsreform von 1993*. In der Praxis hat das Konzept nach anfänglicher extensiver Inanspruchnahme kaum noch Bedeutung. Das dürfte auch daran liegen, dass sich die mit der Herkunftsstaatenregelung bezweckten Ziele auch durch die Regelungen zum offensichtlich unbegründeten Asylantrag (§ 30 AsylVfG) ebenso wirksam erreichen lassen. Die Herkunftsstaatenregelung wurde vom Bundesverfassungsgericht in einem der drei Urteile vom 14. Mai 1996 überprüft und verfassungsrechtlich nicht beanstandet. Dabei hat es allerdings für den Gesetzgeber zwingende verfassungsrechtliche Vorgaben gemacht, an denen ein Gesetz zu messen ist.¹

Wie aus dem Wortlaut der Verfassungsnorm hervorgeht, sind die anzuwendende Kriterien für die Bestimmung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat verfassungsunmittelbar geregelt (Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG). Gelingt dem Antragsteller aus einem sicheren Herkunftsland nicht die Widerlegung der Vermutung, wird sein Antrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt (§ 29 Abs. 1 1. Hs. AsylVfG). Zwingende Rechtsfolge ist der Erlass der Abschiebungsandrohung nach § 34 Abs. 1 AsylVfG mit einwöchiger Ausreisefrist. Will der Antragsteller sich gegen die Ausreisepflicht zur Wehr setzen, darf er es nicht bei der Klage

¹ BVerfGE 94, 115 = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

gegen den ablehnenden Statusbescheid bewenden lassen, da durch die Einstufung seines Antrags als offensichtlich unbegründet das ansonsten bestehende vorläufige Bleiberecht entfällt (§ 75 Satz 1 AsylVfG). Dies folgt daraus, dass die Klage gegen den ablehnenden Bescheid keine aufschiebende Wirkung hat. Daher muss der Antragsteller nach § 36 Abs. 3 AsylVfG in Verbindung mit § 80 Abs. 5 VwGO Eilrechtsschutz gegen die drohende Aufenthaltsbeendigung beantragen. Weist das Verwaltungsgericht den Antrag zurück, ist keine Beschwerde gegeben (§ 80 AsylVfG). Die Abschiebungsandrohung ist sofort vollziehbar. Die einwöchige Ausreisefrist war durch den Eilrechtsschutz lediglich gehemmt worden (§ 59 Abs. 1 Satz 6 AufenthG). Diese Regelungen verdeutlichen die Funktion der Herkunftsstaatenregelung: Gelingt die Widerlegung der Sicherheitsvermutung nicht, besteht unverzügliche Ausreisepflicht. Die einwöchige Ausreisefrist wurde durch den Eilrechtsschutzantrag lediglich gehemmt. Im einstufigen Eilrechtsschutzverfahren wird in aller Regel lediglich summarisch nach Aktenlage entschieden und können sich die Verwaltungsgerichte auf die behördlichen Feststellungen berufen (§ 77 Abs. 2 AsylVfG). Nach den Erfahrungen in der Vergangenheit handhaben diese das regelmäßig auch so. Im Lichte dieser gesetzlichen Regelungen trifft den Gesetzgeber daher ein hohes Maß an Verantwortung, wenn er einen bestimmten Staat listen will.

3. Rechtlicher Maßstab für das Parlamentsgesetz

a) Rechtsanwendungsvorrang des Unionsrechts

Prüfkriterien nach Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG sind, dass in dem Staat, der zum sicheren Herkunftsstaat bestimmt werden soll, weder „politische Verfolgung“ noch „unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung“² stattfindet. Der verfassungsrechtliche Ausgangspunkt der Herkunftsstaatenregelung ist damit der *staatsfixierte Begriff der Verfolgung* und der nach der deutschen Rechtsprechung ebenso staatsfixierte Abschiebungsschutz nach Art. 3 EMRK. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist politische grundsätzlich staatliche Verfolgung.³ Dagegen ist für das unionsrechtliche Konzept sicherer Herkunftsländer der *Begriff der Verfolgungshandlung* und der *konventionsrechtliche* Begriff der Folter und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe sowie zusätzlich maßgebend, dass im betreffenden Drittstaat keine

² BVerfGE 94, 115 (135) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

³ BVerfGE 80, 315) = NVwZ 1990, 151 = InfAuslR 1990, 21 = EZAR 201 Nr. 20; BVerfGE 83, 216) = NVwZ 1991, 109 = InfAuslR 1991, 200 = EZAR 202 Nr. 20.

willkürliche Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten ist (Art. 30 Abs. 2 RL 2005/85/EG in Verb. mit Anhang II Abs. 1).

Unionsrechtlich wird das Konzept sicherer Herkunftsstaaten durch Art. 23 Abs. 4 Buchst. c) i) in Verb. mit Art 29 bis 31 RL 2005/85/EG geregelt. Die Regelungen sind nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofs unionsrechtskonform.⁴ Anders als nach Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG, der für die Bestimmung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat ein Parlamentsgesetz voraussetzt, wird das *unionsrechtliche Konzept sicherer Herkunftsstaaten* aufgrund einer vom Rat beschlossenen „gemeinsamen Minimalliste“ nach Maßgabe der in Anhang II der Richtlinie bezeichneten Kriterien konkretisiert. Zusätzlich wird den Mitgliedstaaten nach Art. 30 RL 2005/85/EG die Befugnis übertragen, ihre nationale Konzeption sicherer Herkunftsstaaten beizubehalten oder einzuführen, sofern sie mit den Kriterien in Anhang II der Richtlinie vereinbar ist. Im Blick auf sichere Herkunftsstaaten können die Mitgliedstaaten beschleunigte Verfahren einführen (Art. 23 Abs. 4 Buchst. c) ii) RL 2005/85/EG). Spätestens zum 20. Juli 2015 ist die Änderungsrichtlinie zur Verfahrensrichtlinie umzusetzen. Art. 36 und 37 RL 2013/32/EU weichen jedoch von den bisherigen Regelungen nicht ab. Dies gilt auch für Art. 31 Abs. 8 Buchst. b) RL 2013/32/EU, der im Blick auf das Beschleunigungselement Art. 23 Abs. 4 Buchst. c) ii) RL 2005/85/EG ersetzt. In der Praxis der Mitgliedstaaten scheint die Bedeutung des Konzepts sicherer Herkunftsstaaten bislang gering zu sein.

Bislang hat die Union keine Minimalliste sicherer Herkunftsstaaten festgelegt. Dies ist darin begründet, dass der Europäische Gerichtshof Art. 29 Abs. 1 RL 2005/85/EG für nichtig erklärt hat,⁵ weil das Parlament nicht am Mitentscheidungsverfahren beteiligt worden war. In der Sache hat der Gerichtshof aber zu erkennen gegeben, dass er gegen die Regelung selbst keine inhaltlichen Bedenken hat. So hat er zur Begründung für die Einführung vorrangiger und beschleunigter Verfahren ausdrücklich auf Erwägungsgrund Nr. 17 RL 2005/85/EG hingewiesen.⁶ Danach können die Mitgliedstaaten einen Drittstaat als sicheren Herkunftsstaat betrachten. Inzwischen hat der Unionsgesetzgeber mit der Änderungsrichtlinie die doppelte Konzeption sicherer Herkunftsländer aufgegeben. Art. 36 Abs. 1 RL 2013/32/EU setzt lediglich voraus, dass ein Drittstaat nach der Richtlinie als sicherer Herkunftsstaat bestimmt werden kann, enthält aber anders als die ursprüngliche Richtlinie keine Ermächtigung an den Rat, eine für die Mitgliedstaaten verbindliche Minimalliste zu beschließen. Daneben wurde

⁴ EuGH, NVwZ-RR 2013, 334 (336) Rdn. 77 – *D. und A.*

⁵ EuGH, NVwZ 2008, 1223 (1224) Rdn. 67 – *Parlament und Kommission gegen Rat.*

⁶ EuGH, NVwZ-RR 2013, 334 (335) Rdn. 72 – *D. und A.*

aber die nationale Ermächtigung in Form einer Stillstands- und Öffnungsklausel beibehalten (Art. 37 Abs. 1 RL 2013/32/EU). Daraus folgt, dass das Europäische Parlament an der Herkunftsstaatenregelung nicht mehr beteiligt werden kann, weil es keine gemeinsame, vom Rat zu beschließende europäische Liste sicherer Herkunftsstaaten mehr gibt. Vielmehr entsteht durch Zuweisung dieser Regelungsmaterie an die Mitgliedstaaten die Gefahr einer bunten Vielfalt unterschiedlicher nationaler Herkunftsstaatenregelungen. Ob sich dieses Risiko verwirklichen wird, ist angesichts der bislang geübten Zurückhaltung der Mitgliedstaaten in dieser Frage aber offen.

Eine Vertiefung der Folgen dieser konzeptionellen Änderung des unionsrechtlichen Konzepts sicherer Herkunftsstaaten kann für die Frage des rechtlichen Maßstabs des anstehenden Gesetzesvorhabens aber dahinstehen. Sowohl die frühere Befugnis des Rates wie auch die nationalen Regelungen, die aufgrund der Freistellungs- und Öffnungsklausel beibehalten oder eingeführt werden konnten, waren stets am Begriff der Verfolgungshandlung nach Art. 9 RL 2004/83/EG und der weiteren in Anhang II bezeichneten Kriterien auszurichten (Art. 29 Abs. 2, Art. 30 Abs. 1 RL 2005/85/EG). Es bedarf auch keiner Erörterung der Frage, ob der deutsche Gesetzgeber aktuell an die ursprüngliche oder bereits an die Änderungsrichtlinie gebunden ist, wenn er neue Herkunftsstaaten bestimmt. Auch die Änderungsrichtlinie verweist in der Stillstands- und Öffnungsklausel (Art. 37 Abs. 1 RL 2013/32/EU) auf den Begriff der Verfolgungshandlung nach Art. 9 RL 2011/95/EU (Anhang I Abs. 1). Der Begriff der Verfolgungshandlung in der Änderungsrichtlinie 2011/95/EU ist identisch mit dem der ursprünglichen Richtlinie 2004/38/EG. Damit ist festzuhalten, dass der nationale Gesetzgeber einen Drittstaat, den er als sicheren Herkunftsstaat in den Blick genommen hat, nicht vorrangig am Rechtsmaßstab des Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG zu prüfen, sondern die Verfassungsnorm im Rahmen der Stillstandsklausel am Begriff der Verfolgungshandlung im Sinne von Art. 9 RL 2011/95/EU zu messen hat. Durch die unionsrechtliche Entwicklung seit 1993 hat sich damit aufgrund des Rechtsanwendungsvorrangs eine entscheidende Änderung ergeben,⁷ deren Konsequenzen nachfolgend aufgezeigt werden. Rechtlicher Bezugsrahmen für den Gesetzgeber ist nicht der Begriff der politischen Verfolgung nach Art. 16a Abs. 1 GG und der vom Bundesverfassungsgericht lediglich auf staatliche Maßnahmen zugeschnittene Schutz des Art. 3 EMRK,⁸ sondern Art. 9 und Art. 15 RL 2011/95/EU (Anhang II zur Richtlinie). Zwar ist die Änderungsrichtlinie erst spätestens mit Wirkung zum 20. Juli 2015 umzusetzen (Art. 51 Abs. 1 RL 2013/32/EU). Der deutsche Gesetzgeber hat die Richtlinie

⁷ So auch *Funke-Kaiser*, in: GK-AsylVfG, Stand November 2007, II - § 29a Rdn. 54.

⁸ BVerfGE 94, 115 (136 f.) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

2011/95/EU aber bereits mit Wirkung zum 1. Dezember 2013 zum Gegenstand des Asylverfahrens gemacht (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylVfG n.F.).

b) *Verfolgungshandlung im Sinne von Art. 9 RL 2011/95/EU als rechtlicher Maßstab*

Art. 16a Abs. 3 GG ist eine Rechtsvorschrift, die die Bundesrepublik beibehalten darf (Art. 30 Abs. 1 RL 2005/85/EG und Art. 37 Abs. 1 RL 2013/32/EU). Beide Richtlinien verweisen in ihrem jeweils maßgeblichen Anhang auf den Begriff der Verfolgungshandlung im Sinne von Art. 9 RL 2004/83/EG oder RL 2011/95/EU. Dieser Begriff ist ungleich weitergehend als der Begriff der „politischen Verfolgung.“ Er ist insbesondere nicht „staatsfixiert“ und schließt auch schwerwiegende Diskriminierungen ein.

Die Definition der Verfolgungshandlung nach Art. 9 RL 2013/95/EU definiert den Verfolgungsbegriff nach Art. 1 A Nr. 2 GFK. Dieser ist Teil der in Art. 6 und 7 RL 2011/95/EU vorgegebenen Konzeption des Wegfalls des nationalen Schutzes. Dieses Konzept beruht auf der GFK und damit auf der Schutzlehre.⁹ Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht 1989 die These entwickelt, das Völkerrecht habe »seinerzeit ohne weitere Infragestellung bei den Staaten als Völkerrechtssubjekten« angeknüpft¹⁰ und hieraus die Folgerung gezogen, dass Verfolgungen grundsätzlich nur vom Staat ausgehen können. Der verfassungsrechtliche Begriff der „politischen Verfolgung“ beruht also auf der völkerrechtlichen Zurechnungslehre. Danach haben die Staaten Sorge dafür zu tragen, dass ihre innerstaatliche Rechtsordnung so ausgestaltet ist und effektiv umgesetzt werden kann, dass sie unter normalen Umständen in der Lage sind, ihren völkerrechtlichen Präventions- und Repressionspflichten gegenüber Handlungen Privater mit der nach den Umständen *angemessenen Sorgfalt* zu entsprechen. Danach ist ein Mangel an *due diligence* anzunehmen, wenn die staatliche Organisation nicht einem internationalen objektiven Standard entspricht, der prinzipiell die Erfüllung entsprechender staatlicher Verpflichtungen garantieren kann.¹¹

Während also die Zurechnungslehre für den Begriff der politischen Verfolgung an das klassische Völkerrecht anknüpft, das allein auf Staaten und internationale Organisationen als Völkerrechtssubjekte konzentriert ist, trägt die Schutzlehre dem allgemeinen Menschenrechtsschutz Rechnung. Besondere Auswirkungen hat diese Entwicklung des Völkerrechts auf das Flüchtlingsrecht. Dies zeigt sich insbesondere an der Frage, ob Verfolgungen, die nicht vom Staat ausgehen, von diesem auch nicht initiiert oder toleriert

⁹ Zum Ganzen *Marx*, Handbuch zum Flüchtlingsschutz. Erläuterungen zur Qualifikationsrichtlinie, 2. Aufl., 2012, S. 90 ff.

¹⁰ BVerfGE 80, 315 (334) = NVwZ 1990, 151 = InfAuslR 1990, 21 = EZAR 201 Nr. 20.

¹¹ *Epiney*, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit von Staaten für rechtswidriges Verhalten im Zusammenhang mit Aktionen Privater, 1992, S. 223, 227, 234; *Mössner*, GYIL Bd. 24 (1981), S. 63 (73 ff.).

werden, eine Schutzbedürftigkeit nach dem Völkerrecht begründen. Dies wird nach der Zurechnungslehre verneint, nach der Schutzlehre hingegen bejaht und damit begründet, dass ein Staat, der legitime Erwartungen an seine Schutzfähigkeit nicht erfüllen kann, seine grundlegenden Verpflichtungen verfehlt. Hierdurch wird das Bedürfnis nach einem Ersatz für den fehlenden nationalen Schutz aufgeworfen. Für das Entstehen der Schutzbedürftigkeit in derartigen Situationen ist keine Absicht oder fahrlässige Inkaufnahme des Staates, den nationalen Schutz zu versagen und dadurch dem Einzelnen einen Schaden zuzufügen, erforderlich: Ob als Folge willentlichen Handelns oder Unterlassens oder von Unfähigkeit zur Schutzgewährung, entscheidend ist, dass dem Einzelnen der Zugang zu grundlegenden Schutzgarantien verweigert wird.¹²

Eine systematische Analyse der Richtlinie 2011/95/EU erweist, dass der Begriff der Verfolgungshandlung nach Art. 9 in den Kontext der Schutzlehre einzuordnen ist. Anders als die verfassungsrechtliche Zurechnungsdoktrin setzt der Begriff der Verfolgungshandlung begriffsnotwendig keinen staatlichen Akteur voraus. Art. 9 selbst lässt diese Frage offen. Hingegen bezeichnet Art. 6 im Einzelnen drei Gruppen von Verfolgungsakteuren, denen auch nichtstaatliche Akteure zugerechnet werden (Art. 6 Buchst. c) RL 2011/95/EU, § 3c Nr. 3 AsylVfG). Erst bei den Schutzakteuren (Art. 7 Abs. 1 RL 2011/95/EU, § 3d Abs. 1 AsylVfG) kommt der Staat ins Spiel, nämlich bei der Frage, welche Akteure Schutz bieten können. Dabei wird der Staat u.a. als Schutzakteur bezeichnet (Art. 7 Abs. 1 Buchst. a) RL 2011/95/EU, § 3d Abs. 1 Nr. 1 AsylVfG n.F.). Wie der konzeptionelle Zusammenhang von Art. 6, 7 und 9 RL 2011/95/EU belegt, erfordert die Schutzlehre anders als die verfassungsrechtliche Zurechnungslehre für die Schutzfähigkeit nicht die Verfolgungsmächtigkeit. Demgegenüber wird nach deutschem Verfassungsrecht die Schutzfähigkeit durch die Verfolgungsmächtigkeit begrenzt und hat dies zur Folge, dass bei *staatlicher Schutzunfähigkeit* grundsätzlich *keine politische Verfolgung* stattfinden kann. Das Bundesverfassungsgericht hatte diese Konsequenz auf die ebenso eingängige wie völkerrechtlich fragwürdige These zugespitzt, dass die Macht zu *schützen* die Macht, zu *verfolgen*, einschließt und die Ratio des asylrechtlichen Schutzes ganz auf die Gefahren abhebt, die *aus einem bestimmt gearteten Einsatz verfolgender Staatsgewalt* erwachsen.¹³ Einer derartigen Reduzierung des flüchtlingsrechtlichen Schutzes beugt die Richtlinie 2011/95/EU wirksam mit der Entkoppelung des Verfolgungsbegriffs in Art. 9 vom Schutzkonzept in Art. 7 vor. Zunächst ist die Verfolgungshandlung (Art. 9) unabhängig davon

¹² Hathaway, *The Law of Refugee Status*, 1991, S. 128.

¹³ BVerfGE 80, 315 (334) = NVwZ 1990, 151 = InfAuslR 1990, 21 = EZAR 201 Nr. 20.

zu bestimmen, von wem sie ausgeht. Erst anschließend stellt sich die Frage, ob, in welchem Umfang und von wem Schutz hiergegen gewährt wird (Art. 7). Dieser unionsrechtlichen Rechtslage trägt mit Wirkung zum 1. Dezember 2013 auch der deutsche Gesetzgeber mit der spiegelbildlichen Übernahme dieses Konzepts in § 3a und § 3d AsylVfG n.F. Rechnung. Danach setzt die Verfolgungsmächtigkeit begrifflich nicht mehr die Schutzmächtigkeit voraus. Gegenüber den 1993 maßgebenden Rechtsmaßstäben haben sich damit aufgrund der unionsrechtlich veranlassten Einfügung des Asylrechts in das Völkerrecht die für den Gesetzgeber maßgebenden Rechtsmaßstäbe bei der Listung „sicherer Herkunftsstaaten“ entscheidend verändert. Da der Richtlinie und dem AsylVfG die Schutzlehre zugrundeliegt, dürfen bei der Analyse der allgemeinen Situation des Drittstaats, der zum sicheren Herkunftsstaat bestimmt werden soll, nicht nur vom Staat ausgehende Verfolgungen in den Blick genommen werden, sondern umfasst der rechtliche Maßstab auch Verfolgungshandlungen, die von privaten Akteuren begangen werden, und ist zu prüfen, ob der Staat gegen diese wirksamen Schutz gewährt und Zugang zum nationalen Schutzsystem besteht (Art. 7 Abs. 2 letzter Hs. RL 2011/95/EU, § 3d Abs. 2 letzter Hs. AsylVfG n.F.).

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber auch *schwerwiegende Diskriminierungen* in seine Bewertung einzubeziehen: Ausgangspunkt der Verfolgungshandlung sind „*schwerwiegende Verletzungen grundlegender Menschenrechte*“ (Art. 9 Abs. 1 Buchst. a) RL 2011/95/EU, § 3a Abs. 1 Nr. 1 AsylVfG n.F.). Dieser auf den flüchtigen Blick eher enge Ansatz wird insbesondere durch den *Kumulationsansatz* in Art. 9 Abs. 1 Buchst. b) RL 2011/95/EU (§ 3a Abs. 1 Nr. 2 AsylVfG n.F.) sowie die *Regelbeispiele* in Art. 9 Abs. 2 RL 2011/95/EU (§ 3a Abs. 2 AsylVfG n.F.) gelockert.¹⁴ Was »schwerwiegend« ist, folgt einerseits aus Art. 9 Abs. 1 Buchst. a) RL 2011/95/EU und andererseits ergänzend aus dem Kumulationsansatz in Art. 9 Abs. 1 Buchst. b) RL 2011/95/EU. Danach müssen die einzelnen Rechtsverletzungen nicht notwendigerweise schwerwiegend sein (Art. 9 Abs. 1 Buchst. b) RL 2011/95/EU). Vielmehr reicht eine „Verletzung der Menschenrechte“ aus. Es müssen auch keine grundlegenden Menschenrechte wie bei Art. 9 Abs. 1 Buchst. a) RL 2011/95/EU betroffen sein. Buchstabe b) unterscheidet sich von Buchstabe a) dadurch, dass die Verfolgung nicht eine schwerwiegende Verletzung grundlegender Menschenrechte voraussetzt. Der Kumulationsansatz ist demnach weiter gefasst als der enge Ausgangspunkt des Verfolgungsbegriffs. Er verweist auf den generellen Ansatz des Verfolgungsbegriffs, wonach die Bedrohung des Lebens oder der Freiheit aus den Gründen der Konvention stets eine Verfolgung darstellt, hingegen andere

¹⁴ Zum Ganzen *Marx*, Handbuch zum Flüchtlingsschutz. Erläuterungen zur Qualifikationsrichtlinie, 2. Aufl., 2012, S. 26 ff.

Verstöße gegen die Menschenrechte schwerwiegend sein müssen. Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs stellt zwar nicht jede völkerrechtlich zulässige Diskriminierung aus den Gründen der Konvention notwendigerweise Verfolgung dar.¹⁵ Hiermit erkennt er aber stillschweigend an, dass Diskriminierungen konzeptionell unter bestimmten Voraussetzungen Verfolgungen darstellen können. Überholt ist damit die frühere eher oberflächliche Differenzierung in erhebliche politische Verfolgung einerseits und in unbeachtliche allgemeine Diskriminierungen andererseits. Andererseits schließt der Verfolgungsbegriff schließt zwar konzeptionell alle Menschenrechte ein. Den Flüchtlingsschutz unterscheidet aber vom Menschenrechtsschutz, dass nicht die ungehinderte größtmögliche Ausübungsfreiheit der Menschenrechte gewährt, sondern die Flüchtlingseigenschaft nur zuerkannt wird, wenn deren Verletzung ernsthaft genug ist. Es ist der Kumulationsansatz, der Diskriminierungen erst juristisch handhabbar macht. Diese dürfen daher „nicht vorschnell“ ausgeschlossen werden.¹⁶

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Rücksicht auf unionsrechtliche Bestimmungen seine bis dahin entgegenstehende Rechtsprechung geändert. Früher hatte es den Kumulationsansatz zurückgewiesen: Eingriffe, die unterschiedliche Schutzgüter mit einer jeweils nicht erheblichen Intensität betreffen, also eine »Vielzahl diskriminierender 'Nadelstiche'«, seien auch in ihrer Gesamtwirkung keine Verfolgung. Mehrere für sich genommen jeweils nicht besonders schwere Beeinträchtigungen unterschiedlicher Rechtsgüter könnten zwar in ihrer Gesamtheit zu einer Benachteiligung und Unterdrückung in verschiedenen Lebensbereichen führen. Eine derartige Situation sei aber noch keine Verfolgung.¹⁷ An diesen Grundsätzen hält das Gericht nicht mehr fest und leitet damit eine paradigmatische Änderung seiner Rechtsprechung ein. In diesem Zusammenhang verwendet es den Begriff *Eingriffshandlungen* und füllt diesen mit den Begriffen „Menschenrechtsverletzungen wie sonstigen schwerwiegenden Repressalien, Diskriminierungen, Nachteilen und Beeinträchtigungen“ aus. Diskriminierungen stehen jedoch *nicht neben* Menschenrechtsverletzungen, sondern *sind* als solche eine Menschenrechtsverletzung in jeweils unterschiedlicher Form. Entscheidend ist, dass die Vielzahl „diskriminierender Nadelstiche“ das Maß des allgemein Hinnehmbaren überschreitet, und zwar unabhängig davon, in welcher Form, ob durch Eingriff oder durch Versagung. Diskriminierungen setzen gezielte Handlungen voraus, die sich im aktiven Tun

¹⁵ EuGH, NVwZ 2013, 1612 (1614) Rdn. 61 – Y und Z, mit Anmerkung *Marx*, NVwZ 2012, 1615 = InfAusIR 2012, 444 = EZAR NF 62 Nr. 27.

¹⁶ BVerwGE 146, 67 (84) Rdn. 37 = EZAR NF 62 Nr. 28 = NVwZ 2012/3, 936 = InfAusIR 2013, 300; *Marx*, Asylmagazin 2013, 233 (235).

¹⁷ BVerwG, NVwZ-RR 1995, 607.

oder im bewussten Unterlassen¹⁸ ausdrücken können. Dem Begriff der Verfolgung ist damit wegen seiner Offenheit ein unvermeidbares *Element der Relativität* immanent.¹⁹

c) *Unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung als Rechtsmaßstab*

Nach Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG hat das Parlamentsgesetz auch zu berücksichtigen, ob in dem Herkunftsstaat, der als sicher bestimmt werden soll, keine unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts werden damit „staatliche Maßnahmen“ erfasst, die nicht zugleich politische Verfolgung im asylrechtlichen Sinne darstellen. Die vom Verfassungsgesetzgeber gewählte Formulierung knüpfe in Wortlaut und Inhalt erkennbar an Art. 3 EMRK an. Die von diesem in Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG geforderte Gewährleistung der Sicherheit auch vor unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung oder Behandlung gehe über den Schutzbereich des Art. 16a Abs. 1 GG hinaus und stelle sicher, dass ein solches *staatliches* Handeln in die Prüfung einbezogen und so den fließenden Übergängen zu asylrechtlich erheblichen Verfolgungsmaßnahmen Rechnung getragen werde.²⁰ Im Ausgangspunkt stimmt der verfassungsrechtliche Ansatz in diesem rechtlichen Gesichtspunkt mit Unionsrecht überein, weil die Verfahrensrichtlinie im Blick auf die den Mitgliedstaaten für die ihnen eingeräumte Befugnis, Drittstaaten zu sicheren Herkunftsstaaten zu erklären (Art. 30 Abs. 1 RL 2005/85/EG und Art. 37 Abs. 1 RL 2013/32/EU), ebenfalls an den Begriff der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe anknüpft und zusätzlich fordert, dass auch keine Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sind (Anhang II RL 2005/85/EG und Anhang I und Art. 37 Abs. 1 RL 2013/32/EU).

Übereinstimmung zwischen verfassungs- und unionsrechtlichen Ansatz besteht auch insoweit, dass sowohl das Bundesverfassungsgericht wie auch die Richtlinie 2005/85/EG nach ihrem Erwägungsgrund Nr. 9 auf die Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen, also auch auf die EMRK abstellen. Hingegen verweist die Richtlinie 2013/32/EU in ihren Erwägungsgründen zwar nicht ausdrücklich auf völkervertragsrechtliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten. Die in Anknüpfung an Anhang II der Ursprungsrichtlinie 2005/85/EG in Anhang I gewählte Formulierung „Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung“ ist jedoch mit dem Text von Art. 3 EMRK identisch. Diese Formulierung wird auch an zahlreichen Stellen der geänderten Qualifikationsrichtlinie – insbesondere in

¹⁸ BVerwGE 135, 55 (61) = EZAR NF 61 Nr. 4 = NVwZ 2009, 984:

¹⁹ *Goodwin-Gill/McAdams*, *The Refugee in International Law*, 3. Aufl., 2007, S. 132.

²⁰ BVerfGE 94, 115 (136 f.) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

Art. 15 Buchst. b) RL 2011/95/EU – verwandt. Auch ist die Union nach Art. 6 Abs. 3 EUV an die EMRK gebunden, sodass aus Verfassungsrecht folgt, dass die Mitgliedstaaten bei der Bestimmung von Drittstaaten als sichere Herkunftsstaaten an den von der EMRK vorgegebenen Begriff der „Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung“ und insoweit insbesondere an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Auslegung und Anwendung von Art. 3 EMRK gebunden sind. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gehört Art. 3 EMRK zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts, deren Einhaltung der Gerichtshof sichert. Für die Auslegung seiner Reichweite im Unionsrecht findet die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Berücksichtigung.²¹

Der vom Bundesverfassungsgerichts geprägte Begriff der „Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung der Behandlung“ weicht jedoch wegen seiner Staatsfixiertheit vom unionsrechtlich maßgebenden Inhalt dieses Begriffs ab. Das Gericht knüpft auch für diesen Begriff erkennbar an seine 1989 geprägte Zurechnungsdoktrin an und verlangt insoweit, dass nur eine vom Staat ausgehende Folter oder unmenschliche Bestrafung oder Behandlung in den Blick zu nehmen ist. Das Bundesverfassungsgericht nimmt zwar die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes in Bezug.²² Diese Rechtsprechung wäre aber nur dann von Bedeutung, wenn das Bundesverfassungsgericht etwa das im Grundrechtskatalog nicht ausdrücklich erwähnte Folterverbot auszulegen hätte. Insoweit diene die Rechtsprechung des Gerichtshofs auch zur Auslegung des verfassungsrechtlichen Menschenwürdegebots von Art. 1 Abs. 1 GG, das als innerstaatliche Umsetzung des völkerrechtlichen Folterverbots (Art. 3 in Verb. mit Art. 15 Abs. 2 EMRK) zu verstehen ist.²³ Darum geht es hier jedoch nicht. Vielmehr geht es um die Auslegung einer Einschränkung des durch Art. 16a Abs. 1 GG verbürgten Grundrechts anhand eines Verfassungstextes, der erkennbar den Text von Art. 3 EMRK gewählt hat (Art. 16 Abs. 3 Satz 1 GG). Es liegt nahe, hier nicht lediglich im Sinne einer Auslegungshilfe, sondern unmittelbar auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs zurückzugreifen. Die Kommentarliteratur verhält sich zu dieser Frage nicht.²⁴ Zu bedenken ist insoweit aber, dass

²¹ EuGH, InfAuslR 2009, 138 Rd n. 28 = NVwZ 2009, 705 = EZAR NF 69 Nr. 5 - *Elgafaji*.

²² BVerfGE 74, 358 (370); *Kirchhof*, EuGRZ 1994, 16 (31 f.).

²³ BV4erfGE 75, 1 (16 f.); *Herdegen*, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Art. 1 Abs. 1 Rdn. 97 f.

²⁴ *Hailbronner*, AuslR, B 1, Stand Oktober 1996, Art. 16a GG Rdn. 385; *Funke-Kaiser*, in: GK-AsylVfG, Stand November 2007, II - § 29a Rdn. 56; *Bergmann*, in: Renner, Ausländerrecht. Kommentar, 10 Aufl., 2013,

das Bundesverfassungsgericht die staatsfixierte Auslegung von Art. 3 EMRK im Mai 1996 entwickelte und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte erstmals im Dezember 1996 den Refoulementscharakter auch auf nicht vom Staat ausgehende Gefahren ausweitete.²⁵

Wird die Rechtsprechung des Gerichtshofs lediglich als Orientierungshilfe herangezogen, würde ein Konflikt zwischen Verfassungs- und Unionsrecht aufgeworfen. Einen derartigen Konflikt mit Art. 3 EMRK prägte das nationale Abschiebungsverbot des § 53 Abs. 1 und 4 AuslG 1990 und § 60 Abs. 5 AufenthG, die beide an Art. 3 EMRK anknüpfen, in nahezu zwanzig Jahre während der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Wie das Bundesverfassungsgericht hatte auch das Bundesverwaltungsgericht von Anfang an die Zurechnungsdoktrin bei der Anwendung des nationalen Abschiebungsverbots, der auf Art. 3 EMRK beruht, angewandt und ausdrücklich erklärt, dass es der entgegenstehenden Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht folge, sondern Art. 3 EMRK eigenständig auslege.²⁶ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entwickelte – wie erwähnt - Mitte der 1990er Jahre seine Rechtsprechung, wonach der Refoulementscharakter von Art. 3 EMRK nicht von einer staatlich zurechenbaren Strafe oder Behandlung abhängig ist.²⁷ Diese Rechtsprechung ist inzwischen in zahlreichen Judikaten gefestigt worden. Der Richtliniengesetzgeber ist bei der Übernahme des auf Art. 3 EMRK zurückgehenden subsidiären Schutz nach Art. 15 Buchst. b) von Anfang an der Rechtsprechung des Gerichtshofs gefolgt (Art. 18 in Verb. mit Art. 6 Buchst. c) RL 2004/83/EG). Der deutsche Gesetzgeber hat dies inzwischen für den subsidiären Schutz ausdrücklich anerkannt (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, Abs. 3 Satz 1 in Verb. mit § 3c Nr. 3 AsylVfG n.F.). Hatte das Bundesverwaltungsgericht für das nationale Abschiebungsverbot des § 60 Abs. 5 AufenthG auch nach Inkrafttreten der Richtlinie 2004/83/EG zunächst noch nahezu ein Jahrzehnt an der Zurechnungslehre festgehalten, hat es diese Lehre kürzlich in einem überraschenden und eher beiläufig vollzogenen Schwenk aufgegeben und festgestellt, dass nationale Abschiebungsverbot des § 60 Abs. 5 AufenthG berücksichtige nicht nur Gefahren für Leib und Leben, die seitens des Staates oder einer staatsähnlichen Organisation drohten.²⁸

Art. 16a GG Rdn. 72; Möller, in: Hofmann/HoffmannAusländerrecht. Handkommentar, 2008, Art. 16a GG Rdn. 29; s. aber Marx, Kommentar zum AsylVfG, 7. Aufl., 2007, §29a Rdn. 48.

²⁵ EGMR, InfAuslR 1997, 279 (280) Rdn. 35 ff.= EZAR 933 Nr. 5 = NVwZ 1997, 1100 – Ahmed.; s. hierzu Marx, NVwZ 1998, 153.

²⁶ BVerwGE 99, 331 (335) = EZAR 043 Nr. 11 = NVwZ 1996, 476; BVerwGE 104, 265 (269) = EZAR 043 Nr. 21 = InfAuslR 1997, 341.

²⁷ EGMR, InfAuslR 1997, 279 (280) Rdn. 35 ff.= EZAR 933 Nr. 5 = NVwZ 1997, 1100 – Ahmed.; EGMR, InfAuslR 1997, 333 (335) Rdn. 335 = EZAR 933 Nr. 6 = NVwZ 1998, 163 – H.L.R.; EGMR, InfAuslR 1997, 381 (382) Rdn. 49 = EZAR 933 Nr. 7 = NVwZ 1997, 1100 – D; s. hierzu Marx, NVwZ 1998, 153.

²⁸ BVerwGE 147, 8 (19) Rdn. 25 = EZAR NF 51 Nr. 35.

Der Gesetzgeber hat daher beim Prüfkriterium der unmenschlichen oder erniedrigenden Bestrafung oder Behandlung auch nicht vom Staat verursachte Gefahren und Bedrohungen in den Blick zu nehmen. Maßgebend für die insoweit relevanten Umstände ist die Rechtsprechung des Gerichtshofs für Menschenrechte. Dieser grenzt »unmenschliche« oder »erniedrigende« Maßnahmen von jenen, die nicht im Sinne von Art. 3 EMRK erheblich sind, anhand eines *Relativitätstests* ab.²⁹ Um eine Maßnahme als »unmenschlich« oder »erniedrigend« im Sinne von Art. 3 EMRK ansehen zu können, muss die Bestrafung oder Behandlung über das notwendigerweise mit jeder legitimen Behandlung oder Bestrafung verbundene Maß des Leidens oder der Erniedrigung hinausgehen. Ersichtlich vollzieht sich die Erfassung »unmenschlicher« oder »erniedrigender« Behandlung oder Bestrafung durch Einzelfallrechtsprechung. Der kasuistische Ansatz entzieht sich einer präzisen juristischen Definition. Dies ist dem spezifischen Charakter der Abgrenzungsaufgabe geschuldet. Einerseits empfinden Betroffene gegen sie ausgeübten Zwang als »unmenschlich« oder »erniedrigend«. Andererseits hat der Staat die Aufgabe, die Rechte der Bürger gegebenenfalls auch unter Anwendung von Zwangsmitteln gegen Personen, die diese Rechte bedrohen, zu schützen. Staatliche Zwangsmittel sind begriffsnotwendig »unmenschlich« oder »erniedrigend« für die von Zwang betroffenen Personen. Daher fordert der Gerichtshof, dass zusätzliche Faktoren festgestellt werden müssen, um Zwangsmaßnahmen im Sinne von Art. 3 EMRK als »unmenschlich« oder »erniedrigend« ansehen zu können.

d) *Ergebnis*

Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG ist im Rahmen der Stillstandsklausel des Art. 30 Abs. 1 RL 2005/85/EG (Art. 37 Abs. 1 RL 2013/32/EU) anzuwenden. Dementsprechend hat der nationale Gesetzgeber den Begriff der Verfolgungshandlung *und* der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe im Sinne der Schutzlehre und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 3 EMRK auszulegen. Die Zurechnungsdoktrin begrenzt nicht die Bandbreite der in Betracht zu ziehenden Tatsachen und Umstände. Auch das Beweismaß ist nach Unionsrecht strenger als nach Verfassungsrecht. Setzt Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG lediglich voraus, dass „*gewährleistet erscheint*“, dass weder Verfolgung noch Misshandlungen stattfinden, gilt nach Unionsrecht ein Staat nur als sicherer Herkunftsstaat, wenn sich dies „*nachweisen lässt*“ (Anhang II Abs. 1 RL 205/845/EG und Anhang I Abs. 1 RL 2013/32/EU)

²⁹ EGMR, RJD 1999-V = HRLJ 1999, 238 - *Selmouni*; EGMR, HRLJ 1999, 459 (468) - V; EGMR, HRLJ 2002, 378 (384) - *Kalashnikov*; s. auch EGMR, HRLJ 1990, 335 (362) = EZAR 933 Nr. 1 = NJW 1990, 2183 - *Soering*; EGMR, NVwZ 2008, 1330 (1332) Rdn. 135 - *Saadi*.

Die Prüfkriterien Verfolgung und Misshandlung stehen nach Unionsrecht gleichberechtigt nebeneinander. Demgegenüber geht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Begriff Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe über den Schutzbereich des Art. 16a Abs. 1 GG hinaus und stellt sicher, dass den *fließenden Übergängen zu asylrechtlich erheblichen Verfolgungsmaßnahmen* Rechnung getragen wird.³⁰ Zutreffend ist zwar, dass eine trennscharfe Unterscheidung zwischen beiden Formen von Menschenrechtsverletzungen nicht möglich ist.³¹ Unzutreffend ist hingegen, dass der Schutzbereich von Art. 3 EMRK über den Begriff der Verfolgungshandlung nach Art. 9 RL 2011/95/EU hinausgeht. Vielmehr geht der subsidiäre Schutz nach Art. 15 Buchst. b) der Richtlinie nur insoweit über den Flüchtlingsschutz hinaus, als der ernsthafte Schaden nicht an Verfolgungsgründe anknüpfen muss. Andererseits ist der differenziert konzipierte Begriff der Verfolgungshandlung einschließlich erheblicher Diskriminierungen bedeutend weitergehend als der Schutzbereich von Art. 3 EMRK. Die nach 1993 einsetzende unionsrechtliche Rechtsentwicklung unter dem prägenden Einfluss der Schutzlehre und eines erhebliche Diskriminierungen einschließenden Verfolgungsbegriffs wirft andererseits die Frage auf, wie das Konzept sicherer Herkunftsländer im Lichte dieser Entwicklung seine Funktion erfüllen kann.

Die Prüfkriterien des Anhangs II RL 2005/85/EG bzw. Anhangs I RL 2013/32/EU wie auch des Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG sind von ihrer Funktion her auf die Rechtsanwendung gemünzt. Das Vordringen der Schutzlehre und des Diskriminierungsbegriffs hat jedoch dazu geführt, dass beide Prüfkriterien sich funktionell nur noch für die Rechtsanwendung im Einzelfall eignen, aber keine hinreichend zuverlässigen allgemeinen Prüfkriterien für die Aufgabe mehr darstellen, „sichere“ von „weniger sicheren“ oder gar von absolut sicheren Staaten abzugrenzen. Die Richtlinie 2005/85/EG erkennt insoweit an, dass die Bestimmung eines Drittstaats als „sicherer“ Herkunftsstaat keine „absolute Garantie“ für die Sicherheit von Staatsangehörigen dieses Landes bieten kann. Bei der dieser Bestimmung zugrunde liegenden Prüfung können naturgemäß nur die allgemeinen staatsbürgerlichen, rechtlichen und politischen Gegebenheiten in dem betreffenden Land sowie der Umstand berücksichtigt werden, ob Personen, die dort Verfolgung, Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender

³⁰ BVerfGE 94, 115 (136 f.) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

³¹ *Funke-Kaiser*, in: GK-AsylVfG, Stand November 2007, II - § 29a Rdn. 55.

Behandlung oder Strafe für schuldig befunden werden, auch tatsächlich bestraft werden (Erwägungsgrund Nr. 21 RL 2005/85/EG, so auch Erwägungsgrund Nr. 42 RL 2013/32/EU).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts decken sich die Prüfkriterien in Art. 16a Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 GG nicht inhaltlich im vollem Umfang. Sie hätten unterschiedliche Funktion, einerseits Prüfung des Einzelfalls, andererseits Beurteilung der allgemeinen Situation in einem Staat.³² Entsprechend der herangezogenen Zurechnungsdoktrin liegt der Fokus des Bundesverfassungsgerichts nicht auf der Schutzkomponente, sondern auf dem Begriff der politischen Verfolgung. Das wird auch deutlich an der Funktion, die es in diesem Zusammenhang Art. 3 EMRK beimisst, nämlich fließende Übergänge zu asylrechtlich erheblichen Verfolgungsmaßnahmen sachgerecht zu erfassen. Angesichts der aufgezeigten Rechtsentwicklung ist dieses Prüfkriterium aber für die Abgrenzungsaufgabe unscharf geworden und kann es seine Funktion als Leitlinie für den Gesetzgeber nicht mehr erfüllen, wenn es sie denn je hat erfüllen können. Demgegenüber weisen Erwägungsgrund Nr. 21 RL 2005/85/EG und Erwägungsgrund Nr. 42 RL 2013/32/EU auf die Schutzlehre hin. Maßgebend ist nicht in erster Linie eine präzise Erfassung der im Blick auf Drittstaat festgestellten Verfolgungshandlungen, Folterungen und unmenschlichen Maßnahmen, sondern wie wirksam dieser hiergegen vorgeht. Mit der wirksamen Strafverfolgung der Verantwortlichen für diese Maßnahmen beziehen beide Richtlinie sich auf die im Menschenrechtsdiskurs der 1990er Jahre entwickelte Strategie „*no impunity*“ („keine Straflosigkeit für Täter von Menschenrechtsverletzungen“), die schließlich unter maßgeblichem Einfluss nichtstaatlicher Organisationen 1993/1994³³ zunächst zur Einrichtung der Ad hoc-Tribunale zum ehemaligen Jugoslawien und zu Ruanda und 1998 zum Rom-Statut des Internationalen Strafgerichtshofs geführt haben.

Der materielle Grundrechtsschutz aufgrund von Sekundärrecht ist zwar nicht deckungsgleich mit dem verfassungsrechtlichen Asylschutz, hat jedoch im Wesentlichen die gleiche Funktion und die gleichen Rechtsfolgen.³⁴ Der europarechtliche, völkerrechtlich orientierte Flüchtlingsschutz vermittelt sogar überwiegend einen weitaus günstigeren Schutz als der verfassungsrechtliche Asylschutz, wie insbesondere die auf der Schutzlehre beruhende unionsrechtliche Konzeption sicherer Herkunftsländer erweist, die gegenüber dem nationalen

³² BVerfGE 94, 115 (134) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

³³ So *Bogdandy/ Venzke*, In wessen Namen? Internationale Gerichte in Zeiten globalen Regierens, 2014, S. 101.

³⁴ BVerwGE 132, 79 (99) = AuAS 2009, 70 = NVwZ 2009, 403 (LS).

Grundrechtsschutz, der für die Einschränkung des Asylgrundrechts im Rahmen der Konzeption sicherer Herkunftsländer auf die Zurechnungsdoktrin zurückgreift. Die Frage, ob Art. 30 Abs. 1 in Verb. mit Anhang II RL 2005/85/EG (Art. 37 Abs. 1 in Verb. mit Anhang I RL 2013/32/EU) ein ausbrechender Rechtsakt darstellt, stellt sich nicht. Vermittelt Unionsrecht stärkeren Schutz als nationales Verfassungsrecht, kann nicht erkannt werden, dass hierdurch Konflikte zwischen Unionsrecht und nationalem Verfassungsrecht aufgeworfen werden könnten. Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG fordert nicht Identität, sondern Vergleichbarkeit des Grundrechtsschutzes. Folgerichtig hat das Bundesverfassungsgericht die Wiederaufnahme seiner Prüfungstätigkeit im Blick auf geltend gemachte Grundrechtsverletzungen durch sekundäres Unionsrecht davon abhängig gemacht, dass dargelegt wird, die europäische Rechtsentwicklung einschließlich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof sei unter den erforderlichen Grundrechtsstandard *abgesunken*.³⁵

4. Methodik der Bestimmung sicherer Herkunftsländer

a) Allgemeine Grundsätze

Die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat nach Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG ist aufgrund der *Rechtslage*, der *Rechtsanwendung* und der *allgemeinen politischen Verhältnisse* in diesem Staat zu treffen. Nach Anhang II Abs. 2 RL 2005/85/EG, der auch im Rahmen der Stillstandsklausel des Art. 30 RL 2005/85/EG zu beachten ist, 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 Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sind. Art. 30 Abs. 4 RL 2005/85/EG bekräftigt diese Grundsätze für die Befugnis der Mitgliedstaaten, Herkunftsstaatenregelungen beizubehalten, nochmals mit bindender Wirkung. In Art. 37 RL 2013/32/EU fehlt diese Bestätigung, weil bereits Anhang I Abs. 1 RL 2013/32/EU bereits diese Verpflichtung für die Mitgliedstaaten enthält. 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*

³⁵ BVerfGE 102, 147 (163 ff.).

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 II Abs. 2 Buchst. a) RL 2005/85/EG und Anhang I Abs. 2 Buchst. a) RL 2013/32/EU).

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 bestimmte Art des Vorgehens, etwa die Einholung bestimmter Auskünfte oder die Ermittlung genau bezeichneter Tatsachen, vorgeschrieben.³⁶ 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.³⁷ 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.³⁸

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 und anderer einschlägiger Organisationen heranzuziehen sind (Art. 30 Abs. 5 RL 2005/85/EG). Die Änderungsrichtlinie bekräftigt diesen Ansatz und bezeichnet zusätzlich EASO (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-

³⁶ BVerfGE 94, 115 (141 ff.) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

³⁷ BVerfGE 94, 115 (139) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

³⁸ BVerfGE 94, 115 (135) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

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.

b) *Anforderungen an das Prüfungsverfahren des Gesetzgebers*

Die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat nach Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG wie auch nach Unionsrecht ist aufgrund der *Rechtslage*, der *Rechtsanwendung* und der *allgemeinen politischen Verhältnisse* in diesem Staat zu treffen. Nicht nur die innerstaatlichen Gesetze sowie die für das innerstaatliche Recht für verbindlich erklärten völkerrechtlichen Verträge zum Schutze der Menschenrechte sind 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. Damit trägt der Verfassungsgesetzgeber dem Umstand Rechnung, dass die praktische Wirksamkeit geschriebener Normen nicht immer schon mit ihrem Erlass gewährleistet ist.³⁹ Zwar enthält die Verfahrensrichtlinie weder in der ursprünglichen noch in der geänderten Fassung für die Befugnis der Mitgliedstaaten, Drittstaaten zu sicheren Herkunftsstaaten zu bestimmen, bestimmte Regeln zur Methodik der vorgängigen Prüfung der Sicherheit. Eine wichtige Funktion kommt hierbei jedoch Art. 7 Abs. 2 RL 2011/95/EU zu:

Nach Art. 7 Abs. 2 Satz 2 RL 2011/95/EU ist generell Schutz gewährleistet, wenn der Staat geeignete Schritte einleitet, um Verfolgungen und Misshandlungen zu verhindern, beispielsweise durch wirksame Rechtsvorschriften zur Ermittlung, Strafverfolgung und Ahndung von Handlungen, die eine Verfolgung darstellen, und wenn die der Obhut des Staates unterstehenden Personen Zugang zu diesem nationalen Schutzsystem haben (so auch § 3d Abs. 2 AsylVfG n.F.). Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist für die Prüfung flüchtlingsrelevanter Umstände insbesondere die *Funktionsweise der Institutionen, Behörden* und *Sicherheitskräfte* einerseits und aller Gruppen im Herkunftsland, die durch ihr Tun oder Unterlassen für Verfolgungen gegen den Einzelnen ursächlich werden können, andererseits zu berücksichtigen. Nach Art. 4 Abs. 3 RL 2011/95/EU sind insbesondere die Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Herkunftslands und die Weise, in der sie angewandt

³⁹ BVerfGE 94, 115 (141) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

werden, sowie der Umfang, in dem im Herkunftsland die Achtung der grundlegenden Menschenrechte gewährleistet ist, in den Blick zu nehmen.⁴⁰ In ihrem Vorschlag zum Entwurf der Qualifikationsrichtlinie hatte die Kommission ausgeführt, es müssten ein Schutzsystem und Mechanismen zur Ermittlung, strafrechtlichen Verfolgung und Ahndung von Verfolgungen vorhanden sein. Einen wirksamen Schutz gebe es nur, wenn der Staat in der Lage und willens sei, dieses System so zu handhaben, dass die Gefahr der Verfolgung und Misshandlung minimal sei. Zunächst sei zu ermitteln, ob der Staat geeignete Schutzvorkehrungen eingeleitet habe. Hierbei sei die allgemeine Lage zu berücksichtigen. Geprüft werden müsse ferner, ob der Staat sich an der Verfolgung beteilige, welche Politik er insoweit betreibe, ob Verfolger Einfluss auf staatliche Bedienstete nehmen würden, ob die Untätigkeit des Staates System habe und welche Maßnahmen der Staat treffe, um Verfolgungen abzuwenden.⁴¹ Nach Art. 7 Abs. 2 Satz 1 RL 2011/95/EU muss wirksamer und dauerhaft Schutz gewährleistet sein. Wo eine solche Einschätzung erforderlich ist, bedarf es einer sorgfältigen Abwägung mehrerer Faktoren allgemeiner und konkreter Art, etwa des allgemeinen Zustands von Recht und Ordnung und der Justiz im Land und deren Durchschlagskraft, etwa auch der verfügbaren Ressourcen sowie der Fähigkeit und Bereitschaft, diese zum Schutz der Bewohner in angemessener und wirksamer Weise einzusetzen. *Verfügbarkeit* und *Hinlänglichkeit des Schutzes* durch die Behörden des Herkunftslandes gehören zum Bestandteil des Flüchtlingsbegriffs.⁴²

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 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: »*Art. 16a Abs. 3 GG sieht eine ›Arbeitsteilung‹ zwischen dem Gesetzgeber einerseits und den Behörden und Gerichten andererseits vor. Danach verbleibt den Behörden und Gerichten die Prüfung, ob der einzelne Asylbewerber Tatsachen vorgetragen hat, welche entgegen der Vermutung, die an seine Herkunft aus einem sicheren Staat anknüpft, die Annahme begründen, er werde dort gleichwohl politisch verfolgt.*«⁴³ Danach hat also die Legislative bereits - bei der Bestimmung des sicheren

⁴⁰ EuGH, InfAuslR 2010, 188 (190) Rdn. 70 = NVwZ 2010, 505 = AuAS 2010, 150 – *Abdulla*.

⁴¹ Vorschlag der Kommission v. 12. 9. 2001, BR-Drs. 1017/01, S. 18 f.

⁴² UNHCR, Auslegung von Artikel 1 GFK, April 2001, Rdn. 14 f.

⁴³ BVerfGE 94, 115 Ls. 1b = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

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.⁴⁴ Diese Arbeitsteilung geht jedoch weniger weit als im Falle der Drittstaatenregelung nach Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG. Denn mit der Einstufung eines bestimmten Staates als sicherer Herkunftsstaat verbindet sich nicht der Anspruch einer definitiven, abschließend normativen Vergewisserung. Vielmehr handelt es sich um eine gesetzgeberische Beurteilung in Form einer antizipierten Tatsachen- und Beweiswürdigung, bei der aber die Möglichkeit der Widerlegung im Einzelfall offen bleibt.⁴⁵ Jedoch erleichtert die Vermutungsregelung Behörden und Verwaltungsgerichten die Tatsachenfeststellung und Beweiswürdigung im Einzelfall, da zu Lasten des Asylsuchenden eine *verfassungsrechtliche* Festlegung der *Darlegungslast* eingreift.⁴⁶

Zur Methodik des Prüfungsverfahrens selbst hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, hierfür lasse sich kein starrer, in jedem Gesetzgebungsverfahren gleichermaßen von Verfassungs 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.⁴⁷ 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 Justiz⁴⁸ 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 Menschenrechtsslage Zutritt zu seinem Hoheitsgebiet zu gewähren.⁴⁹

⁴⁴ Frowein/Zimmermann, JZ 1996, 753 (760); Göbel-Zimmermann/Masuch, InfAuslR 1996, 404 (410).

⁴⁵ Lübbe-Wolff, DVBl. 1996, 825 (834).

⁴⁶ Göbel-Zimmermann/Masuch, InfAuslR 1996, 404 (410).

⁴⁷ BVerfGE 94, 115 (139) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

⁴⁸ BVerfGE 94, 115 (138, 140) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

⁴⁹ BVerfGE 94, 115 (140) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

Schließlich hat der Gesetzgeber 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 *Rechtslage* und *Rechtsanwendung* im betreffenden Staat gewährleistet sein.⁵⁰ Hieraus ergeben sich besondere Anforderungen im Blick auf Staaten mit einer diktatorischen oder totalitären Vergangenheit – wie in allen drei in den Referentenentwürfen bezeichneten Staaten –, da hier besondere Zurückhaltung bei der Beurteilung der erforderlichen Stabilität der für Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG maßgebenden Verhältnisse angezeigt ist.⁵¹

Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG umschreibt die dem Bundesamt und den Gerichten bei der Bearbeitung des jeweiligen Einzelfalls im Rahmen der »Arbeitsteilung« auferlegte Aufgabe dahin, zu prüfen, ob der einzelne Asylbewerber Tatsachen vorgetragen hat, welche entgegen der Vermutung, die an seine Herkunft aus einem sicheren Staat anknüpft, die Annahme begründen, er werde dort gleichwohl verfolgt. Mit der *Beschränkung* auf diese *Prüfungsaufgabe* wird das Verfahren im Einzelfall in bestimmter Weise geprägt. Zweck der Herkunftsstaatenregelung ist es vor allem, das »Prüfprogramm« für Asylsuchende aus derartigen Staaten abweichend von den sonst zu beachtenden Anforderungen wesentlich zu verkürzen, indem die Erkenntnisse und Erfahrungen im Blick auf diese Staaten »gewissermaßen in einer gesetzgeberischen Entscheidung gebündelt werden. Andererseits bleibt eine vertiefte Nachforschung und Aufklärung des Sachverhalts und der Verhältnisse in dem »sicheren Herkunftsstaat« auch weiterhin geboten, wenn hierzu im Einzelfall Anlass besteht.«⁵² Diese Aufgabenverteilung und die daraus folgende Befugnis zur abstrakt-generellen Prüfung und Bewertung der Verhältnisse hat auch eine Beschränkung der verfassungsgerichtlichen Prüfung auf eine bloße *Vertretbarkeitskontrolle* zur Folge: Die verfassungsgerichtliche Nachprüfung erstreckt sich demnach auf die Vertretbarkeit der vom Gesetzgeber getroffenen Entscheidung, stößt jedoch im Blick auf die Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs und die Möglichkeiten sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden,

⁵⁰ BVerfGE 94, 115 (140 f.) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

⁵¹ Göbel-Zimmermann/Masuch, InfAuslR 1996, 404 (412).

⁵² Giesler/Wasser, Das neue Asylrecht, 1993, S. 42.

auf erhebliche Schwierigkeiten. Diese führen dazu, dass das BVerfG die Unvertretbarkeit der Entscheidung des Gesetzgebers, einen Staat zum sicheren Herkunftsstaat zu bestimmen, und damit die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes nach Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG nur feststellen kann, wenn eine *Gesamtwürdigung* ergibt, dass der Gesetzgeber sich bei seiner Entscheidung nicht von »guten Gründen« hat leiten lassen.⁵³

Der Gesamtwürdigung geht jedoch die Tatsachenfeststellung abtrennbar voraus. An diese stellt das Bundesverfassungsgericht für den Gesetzgeber hohe Anforderungen: Schafft der Gesetzgeber mit der Herkunftstaatenregelung eine 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.“⁵⁴ 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.⁵⁵ 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.“⁵⁶

c) *Landesweite Sicherheit für die gesamte Bevölkerung*

⁵³ BVerfGE 94, 115 (144) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

⁵⁴ BVerfGE 94, 115 (143) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

⁵⁵ BVerfGE 94, 115 (139) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

⁵⁶ BVerfGE 94, 115 (143) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

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.⁵⁷ Auch nach der gesetzlichen Begründung muss Freiheit von politischer Verfolgung grundsätzlich *landesweit* bestehen.⁵⁸

Demgegenüber dürfen die Mitgliedstaaten nach Art. 30 Abs. 3 RL 2005/85/EG am 1. Dezember 2005 geltende Herkunftsstaatenregelungen *beibehalten*, aufgrund deren sie einen Teil eines Staates als sicher oder einen Staat oder einen Teil eines Staates als sicher für einen bestimmten Personenkreis bestimmen können. Es handelt sich hierbei um eine klassische „*Stillhalteklausele*.“⁵⁹ Derartige Klauseln ermöglicht den Mitgliedstaaten die Beibehaltung ihrer, den sekundärrechtlichen Standard *unterschreitenden* Praxis für eine Übergangszeit. Nicht erlaubt ist die nachträgliche Einführung den Mindeststandard unterschreitender nationaler Regelungen. Dies wird bereits aus Abs. 3 der Norm deutlich, der auf die im Zeitpunkt der Verabschiedung der Richtlinie bestehenden abweichenden nationalen Regelungen verweist, und aus einem Vergleich von Abs. 3 mit Abs. 1 von Art. 30 RL 2005/85/EG. Während Abs. 1 neben der Beibehaltung auch den (nachträglichen) Erlass abweichender nationaler Bestimmungen zulässt, also sowohl den Charakter einer Stillhalte- wie auch einer Öffnungsklausel hat, erlaubt Abs. 3 nur die Beibehaltung, hat also nicht den Charakter einer Öffnungsklausel. In Art. 37 RL 2013/32/EU fehlt dementsprechend die nur für eine Übergangszeit geltende frühere Stillhalteklausele. Eine Stillhalteklausele würde dem Charakter der Änderungsrichtlinie 2013/32/EU zuwiderlaufen, da diese anders als die Richtlinie 2005/85/EG nicht lediglich *Mindestnormen*, sondern Kriterien zu *gemeinsam Verfahren* einführt (Art. 1). Die Richtlinie 2005/85/EG beruht auf Art. 63 Abs. 1 Buchst. d) EGV. Danach waren entsprechend dem durch Art. 61 Abs. 1 EGV vorgegebenen Ziel eines „*schrittweisen Aufbaus*“ eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts Mindestnormen für die Feststellungsverfahren der Mitgliedstaaten zu erlassen. Demgegenüber

⁵⁷ BVerfGE 94, 115 (134f.) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691, unter Bezugnahme auf BT-Drs. 12/4152, S. 4; zustimmend *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 AsylVf, 7. Aufl., 2009, § 2a Rdn. 29 f.; *Maaßen/de Wyl*, ZAR 1997, 9; so schon *Schoch*, DVBl. 1993, 1161 (1164); *Henkel*, NJW 1993, 2705 (2708).

⁵⁸ BT-Drs. 12/4152, S. 4.

⁵⁹ EuGH, NVwZ 2006, 1033 (1034) Rdn. 72 – *EP gegen Rat*, mit Bezug auf Art. 4 Abs. 1 letzter Unterabs. RL 2003/86/EG.

ist primärrechtliche Rechtsgrundlage der Richtlinie 2013/32/EU Art. 78 Abs. 2 Buchst. d) AUEV. Nach Art. 67 AEUV ist die Übergangsphase abgeschlossen. Nunmehr „*bildet*“ die Union einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Dementsprechend sind einheitliche Kriterien und Verfahren in den Mitgliedstaaten zu erlassen. Es gibt also keine sekundärrechtlichen Mindestnormen mehr, die unterschritten werden dürfen, sodass auch keine Stillhalteklausele zulässig ist. Es bedarf aber keiner Vertiefung der Frage, ob der deutsche Gesetzgeber derzeit bereits an die Vorgaben der Richtlinie 2013/32/EU gebunden ist, da Art. 16a Abs. 3 GG bereits am 30. Juni 1993 und damit vor dem 1. Dezember 2005 in Kraft getreten ist und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts so auszulegen ist, dass ein Staat nicht zum sicheren Herkunftsstaat bestimmt werden darf, wenn nur in einem Teil dieses Staates Verfolgungen oder Misshandlungen vorkommen.

d) *Verfolgungen und Misshandlungen von Minderheiten*

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 mehr generell gewährleistet, dass sie nicht auch Opfer asylrechtlich erheblicher Maßnahmen wird.*“⁶⁰

⁶⁰ 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.

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*⁶¹ 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,⁶² gerät das Herkunftsstaatenkonzept dagegen schon dann ins Wanken, wenn der in Rede stehende Staat überhaupt zu Verfolgungsmaßnahmen gegen Einzelne greift.⁶³ 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 Überlegungen 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 unzumutbar zu erschweren. Daher hat der Gesetzgeber zu differenzieren: Die Aufnahme eines bestimmten Staates in die Liste sicherer Herkunftsstaaten verbietet sich, wenn Einzelfälle politischer 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.⁶⁴ Ob

⁶¹ 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.

⁶² 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.

⁶³ BVerfGE 94, 115 (135) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

⁶⁴ BVerfGE 94, 115 (151) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

daraus geschlossen werden kann, das erst eine systematische Verfolgung der Erklärung eines Staates als sicher entgegensteht, ist offen. Einzelfälle von Verfolgung lagen dem Gericht nicht vor, sodass aus dem Hinweis auf das Fehlen einer systematischen Verfolgungspraxis nicht auf ein verbindliches Prüfkriterium geschlossen werden kann. Unionsrecht steht aber einer derartigen Interpretation entgegen, da es nach Anhang II Abs. 1 RL 2005/85/EG und 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. Weder wird eine bestimmte Quantität noch eine spezifische Qualität der Schwelle der Gefahren vorausgesetzt.

Gerät das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten nach dem eigenen Ansatz des Bundesverfassungsgerichts bereits ins Wanken, wenn der Staat überhaupt zu Verfolgungsmaßnahmen greift, ist es nicht gerechtfertigt, die Bestimmung eines Staates als sicher erst bei »systematischer Verfolgung bestimmter Personengruppen« zu untersagen.⁶⁵ Daher ist festzuhalten, dass die Bestimmung eines Staates als sicher zu unterbleiben hat, wenn Einzelfälle von Verfolgung bekannt werden. Denn bei der gebotenen generellen Betrachtung wird die Annahme der Sicherheit vor Verfolgung in einem Staat erschüttert, wenn dieser »überhaupt zu politischer Verfolgung« greift.⁶⁶ Werden die Kriterien *eng* ausgelegt, können nur wenige Staaten in die Anlage II zu § 29a AsylVfG aufgenommen werden. Die Regelung wäre dann ebenso rechtsstaatlich wie ineffektiv. Oder aber die Kriterien werden *weit* ausgelegt. Dann können auch Staaten als sicher angesehen werden, hinsichtlich deren die Erfüllung der Kriterien nicht so sicher erscheint. In diesem Fall könnte die Regelvermutung jedoch relativ leicht entkräftet werden. In einem wie im anderen Fall hält sich der Entlastungseffekt der Herkunftsstaatenregelung sehr in Grenzen.⁶⁷ Dies ist auch wohl der Grund dafür, dass diese Regelung in der Verwaltungspraxis nahezu bedeutungslos geworden ist. Das Unionsrecht erlaubt den Mitgliedstaaten zwar für eine Übergangszeit nach Art. 30 Abs. 3 RL 2005/85/EG eine abweichende Praxis. Insoweit ist aber für Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG auf die Ausführungen zur regionalen Verfolgungen und Misshandlungen hinzuweisen. Auch insoweit gilt, dass Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG im Zeitpunkt der Verabschiedung keine Ermächtigung an den Gesetzgeber enthielt, einen bestimmten Staat bei lediglich auf bestimmte Personen oder Personengruppen bezogenen Verfolgungen oder Misshandlungen für sicher zu erklären.

⁶⁵ Funke-Kaiser, in: GK-AsylVfG, Stand November 2007, II - § 29a Rdn. 47.

⁶⁶ BVerfGE 94, 115 (135) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

⁶⁷ Gusy, Jura 1993, 505 (508).

5. Anwendung der unions- und verfassungsrechtlichen Maßstäbe auf Bosnien und Herzegowina, Makedonien und Serbien

1. Vorbemerkung

Der vom Bundesinnenministerium übermittelte Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes vom 21. Februar 2014 zeichnete sich durch eine souveräne Ausblendung unionsrechtlicher Vorgaben wie auch durch eine lediglich abstrakt bleibende Berücksichtigung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung aus. Es fehlte insbesondere eine sachbezogene Prüfung der Situation in den bezeichneten Ländern anhand der verfassungsrechtlichen Kriterien. Auch wurden keine Erkenntnisquellen bezeichnet, die geeignet sind, die abstrakt bleibenden Behauptungen zu stützen. Lediglich die als Indiz heranzuziehenden Anerkennungsquoten zu diesen Staaten wurden genannt. Der überarbeitete Referentenentwurf vom 28. März 2014 bleibt ebenfalls abstrakt, ohne sich mit den verfassungsrechtlichen Kriterien auseinanderzusetzen. Im Rahmen der Begründung des besonderen Teils wird zwar im Rahmen einer sachbezogenen Prüfung die Situation in den drei als „sichere Herkunftsstaaten“ zu listenden Staaten behandelt. Insgesamt erscheint die Analyse jedoch verharmlosend und irreführend und wird der unionsrechtlich relevante Rechtsmaßstab nicht berücksichtigt. Soweit auf Berichte der Kommission und internationaler Organisationen Bezug genommen wird, erfolgt dies selektiv und werden dem Gesetzesvorhaben zuwiderlaufende kritische Beschreibungen der menschenrechtlichen Situation schlichtweg unterschlagen.

Die um Stellungnahme gebetenen Verbände hatten den ursprünglichen Referentenentwurf einhellig kritisiert und insbesondere gerügt, dass lediglich eine Informationsquelle, namentlich der Lagebericht des Auswärtigen Amtes, zugrunde gelegt worden ist. Ferner wurde im Blick auf die 2012 eingeführte Praxis der Schnellverfahren für Asylsuchende aus Mazedonien und Serbien die Verlässlichkeit indizieller Schlussfolgerungen aus den Anerkennungsquoten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge in Frage gestellt und darauf hingewiesen, dass 2011 26 serbische und sechs makedonische Asylsuchende und im zweiten und dritten Quartal 2013 insgesamt 24 Asylsuchende aus Bosnien und Herzegowina, Makedonien und Serbien als schutzbedürftig anerkannt wurden, in Belgien und der Schweiz im ersten Halbjahr 2013 eine Schutzquote von über zehn Prozent im Blick auf diese Länder, in der Union insgesamt im ersten Quartal 2013 105 Asylsuchende aus Serbien als

schutzbedürftig registriert worden sind.⁶⁸ Der überarbeitete Referentenentwurf soll nach den Behauptungen des zuständigen Fachressorts zwar die Stellungnahmen der Verbände berücksichtigt haben. Diese rügen aber in ihren Stellungnahmen zum überarbeiteten Entwurf die selektive Auswertung internationaler Quellen einerseits sowie die pauschale Indienstnahme internationaler Organisationen andererseits, ohne konkret die von diesen herangezogenen Berichte zu bezeichnen.⁶⁹ UNHCR führt in seiner Stellungnahme vom 4. April 2014 ausdrücklich Beschwerde darüber, dass die in den Berichten von UNHCR und seinen Partnerorganisationen „vorgebrachten problematischen Aspekte insbesondere in Bezug auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in den genannten Herkunftsländern gerade nicht ausreichend berücksichtigt werden.“

Nachfolgend wird deshalb abschließend summarisch die Situation in den drei Herkunftsländern anhand der im Gutachten aufgezeigten Grundsätze beleuchtet. Die summarischen Ausführungen sind den umfassenden Länderanalysen, die Pro Asyl im Zusammenhang mit diesem Gutachten vorlegt, entnommen. Maßgebend sind deshalb die dem Gutachten angefügten Länderberichte. Nachfolgend werden aus der Vielzahl der die fragile Situation in den bezeichneten Staaten beschreibenden Aspekte besonders problematische Defizite herausgegriffen, die einer Einstufung dieser Staaten als „sichere Herkunftsländer“ entgegenstehen.

2. *Bosnien und Herzegowina*

Gemessen an den im Gutachten aufgezeigten Grundsätzen kann Bosnien und Herzegowina entgegen den Feststellungen in der Begründung des Referentenentwurfs vom 28. März 2014 nicht als „sicherer Herkunftsstaat“ behandelt werden. *Übergriffe auf ethnische Minderheiten* und Rückkehrer sind Ausdruck eines seit langem bestehenden strukturellen Problems in Bosnien und Herzegowina. Der Referentenentwurf beschreibt demgegenüber gewalttätige

⁶⁸ EKD. *Der Bevollmächtigte des Rates/Kommissariat der deutschen Bischöfe. Katholisches Büro in Berlin*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes vom 28. 2. 2014; *Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wolfahrtverbände e.V.*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes vom 3. 3. 2014; *Pro Asyl*, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes vom 28. 2. 2014, S. 5; *UNHCR*, Stellungnahme zum Referentenentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes“ zur Bestimmung von Staaten als „sichere Herkunftsstaaten“ vom 28. 2. 2014, S. 4.

⁶⁹ EKD. *Der Bevollmächtigte des Rates/Kommissariat der Deutschen Bischöfe. Katholisches Büro in Berlin*, EKD. Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und Geduldete, April 2014, S. 2; *Jesuiten-Flüchtlingsdienst*, Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und Geduldete, 4. April 2014, S. 2; *Pro Asyl*, Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und Geduldete“, 4. April 2014, S. 7.

Ausschreitungen als vorübergehende Einzelercheinungen, die ihre Ursache im allgemeinen Unmut der Bevölkerung über die wirtschaftliche und soziale Lage, jedoch keinen ethnischen Hintergrund hätten. Dem widersprechen Berichte des Europarates, der Kommission, des U.S. State Department und nichtstaatlicher Organisationen.

Nach einem Bericht des ehemaligen Menschenrechtskommissars des Europarates, Thomas Hammarberg, aus dem Jahre 2011 ist die Gewalt gegen Minderheiten oft das Ergebnis ethnisch oder religiös bedingten Hasses, der in der bosnischen Gesellschaft traditionell stark verbreitet sei. Bosnische Politiker schürten weiterhin Hass und Intoleranz. Hass gegenüber anderen Gruppen werde insbesondere auch im Internet verbreitet. Auch an den Schulen komme es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Schülern verschiedener Bevölkerungsgruppen.⁷⁰ Das U.S.-Department of State berichtet über Angriffe auf ethnische Minderheiten, die Schändung von Grabstätten mit Graffiti, Brandanschläge und Zerstörungen religiöser Einrichtungen. Diese richteten sich oft gegen religiöse Symbole oder Einrichtungen von Minderheiten.⁷¹ Die Kommission weist auf Berichte über Angriffe auf religiöse Einrichtungen, Priester und Gläubige hin.⁷² Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) erwähnt in ihrem Bericht zu Hassverbrechen für 2012 24 Zwischenfälle, darunter ein Angriff auf einen bosnischen Muslimen, der schwer verletzt wurde, ein Angriff auf eine serbische Familie und drei Einschüchterungsversuche gegenüber bosnischen Muslimen und Serben, zwei Übergriffe auf Roma, 18 Angriffe auf muslimische Einrichtungen und Symbole, darunter ein Vorfall, bei dem Grabsteine in einem muslimischen Friedhof herausgerissen und anschließend in Form von Kreuzen wieder aufgestellt wurden. Ferner wird über 24 Angriffe auf christliche Symbole und Einrichtungen berichtet, sowohl katholische wie auch orthodoxe, darunter ein Fall der Grabschändung auf einem orthodoxen Friedhof.⁷³ Nach dem Bericht des Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) werden derartige Übergriffe insbesondere in Gegenden ausgeführt, in denen Flüchtlinge in eine

⁷⁰ Council of Europe/Commissioner for Human Rights: Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Bosnia and Herzegovina on 27-30 November 2010 CommDH(2011)11, Straßburg, 29.03.11, Abs. 90, S. 20.

⁷¹ U.S. Department of State/ Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report, S. 26

⁷² European Commission: Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2013 progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (SWD(2013) 415 final), Brüssel, 16.10.2013, S. 17, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ba_rapport_2013.pdf

⁷³ OSCE/ODIHR: Hate crimes in the OSCE region: Incidents and responses. Annual report for 2012, Warschau, November 2013, S. 56, http://tandis.odihr.pl/hcr2012/pdf/Hate_Crime_Report_full_version.pdf, S. 46. 56. 69, 74.

Minderheitensituation zurückkehren. Daher seien einige Rückkehrer wieder geflüchtet. Andere seien in Gegenden geblieben, in denen ihre Volksgruppe in der Mehrheit sei.⁷⁴

Zusätzlich zum Problem offener Gewalt gegen Minderheiten wird auch über institutionelle Diskriminierung gegen Minderheiten, insbesondere gegenüber Angehörigen der Roma berichtet. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) stellt fest, dass Rückkehrer, die einer Minderheit angehörten, in der Regel Probleme hätten, eine Arbeit zu finden, und zwar sowohl bei öffentlichen Einrichtungen, wie auch bei Privatunternehmen. Die Lage der Roma sei besonders schwerwiegend.⁷⁵ Nach einem Bericht des Ausschusses für ökonomische, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen wird der Rückkehrprozess dadurch erschwert, dass Angehörige ethnischer Minderheiten beim Zugang zu ihren ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechten behindert würden.⁷⁶

Aus unionsrechtlicher Sicht kommt es maßgebend auf den wirksamen Schutz gegen Übergriffe, Hasskampagnen und schwerwiegende Diskriminierungen und insbesondere darauf an, dass die verantwortlichen Täter strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Während der Referentenentwurf insoweit zwar einräumt, dass die Justiz nicht völlig unabhängig sei, „unmittelbare nachweisliche Einmischungen der Exekutive in die Unabhängigkeit der Justiz aus jüngster Zeit“ jedoch nicht bekannt seien, zeichnet der Fortschrittsbericht 2013 der Kommission ein grundlegend anderes Bild. In diesem wird insbesondere der fehlende Reformwillen der politisch Verantwortlichen kritisiert. Dieser sei ursächlich dafür, dass bisher kaum Fortschritte im Annäherungsprozess Bosnien Herzegowinas mit der Union festgestellt worden seien. Die Union hat deshalb ihre Hilfen teilweise eingestellt. Die Kommission kritisiert insbesondere die unzureichende Reform des bosnischen Justizwesens.⁷⁷ Unverändert werden ernsthafte Mängel im Blick auf die

⁷⁴ Internal Monitoring Displacement Centre: Stakeholder report by the Internal Monitoring Displacement Centre (IDMC) of the Norwegian Refugee Council (NRC) to the Universal Periodic Review (UPR) mechanism established by the Human Rights Council in Resolution 5/1 of 18 June 2007 for consideration at the 20th Session of the UPR Working Group (October 2014) Internal Displacement in Bosnia and Herzegovina, 14.03.14, S. 3, <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Europe/Bosnia-and-Herzegovina/pdf/5-IDMC-UPR-BiH-2014-march.pdf>

⁷⁵ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI): ECRI report on Bosnia and Herzegovina (fourth monitoring cycle), Straßburg, 8.02.11, Abs. 79, S. 29.

⁷⁶ Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Concluding observations on the second periodic report of Bosnia and Herzegovina (E/C.12/BiH/CO/2), 16.12.13, Abs. 11, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/BiH/CO/2&Lang=en

⁷⁷ European Commission: Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2013 progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (SWD(2013) 415 final), Brüssel, 16.10.2013, S. 20, 35, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ba_rapport_2013.pdf

Unabhängigkeit, Effizienz, Rechenschaftspflicht und Unparteilichkeit der Justiz in Bosnien und der Herzegowina festgestellt. Die Kommission fordert die bosnischen Machthaber daher auf, sich stärker für das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit zu engagieren. Ferner zeigt sie sich besorgt über das hohe Maß an Korruption. Im Kampf gegen organisierte Kriminalität und Terrorismus seien kaum Fortschritte erzielt worden. Auch rügt die Kommission, dass Bosnien die internationalen Instrumente zum Schutz der Menschenrechte nur unzureichend umgesetzt hat. Dies betreffe insbesondere die Rechte von Homo- und Transsexuellen, die vor Gewalt und Hassreden geschützt werden müssten, aber auch für die Aktionspläne zur Verbesserung der Lage Roma. Die Kommission fordert Bosnien auf, gegen Diskriminierung, insbesondere von Roma, vorzugehen. Die Aktionspläne zur Verbesserung der Roma seien nur unzureichend umgesetzt worden. In ihrem Fortschrittsbericht 2013 zeigt sich die Kommission ferner besorgt darüber, dass das bosnische Anti-Diskriminierungsgesetz zu viele Ausnahmen zulasse. Sie stellt fest, dass die Umsetzung dieses Gesetzes schwach sei und kritisiert, dass es kein umfassendes System gäbe, um Informationen über sogenannte Hassverbrechen („hate crime“) zu sammeln. Die Polizei kläre diese Verbrechen nicht ernsthaft und wirksam auf. Auch sei die Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft unzulänglich.⁷⁸

3. *Mazedonien*

Gemessen an den im Gutachten aufgezeigten Grundsätzen kann Mazedonien entgegen den Ausführungen in der Begründung des Referentenentwurfs vom 28. März 2014 nicht als „sicherer Herkunftsstaat“ behandelt werden. Der Referentenentwurf stellt ausschließlich auf staatliche Verfolgungen und Übergriffe ab und verfehlt damit den unionsrechtlich maßgebenden Rechtsmaßstab für die Einstufung eines Staates als „sicherer Herkunftsstaat“. Soweit festgestellt wird, es finde „keine Verfolgung oder sonstige systematische menschenrechtswidrige Behandlung“ statt, verfehlt er die maßgebenden verfassungs- und unionsrechtlichen Prüfkriterien. Zwar werden „Diskriminierung und soziale Ausgrenzung“, die „eine erhebliche Härte darstellen können“, eingeräumt, diese gingen jedoch selten mit Verfolgung oder ernsthaftem Schaden einher. Diskriminierungen, die zu erheblichen Härten führen, können jedoch im Rahmen des unionsrechtlich relevanten Kumulationsansatzes als solche Verfolgungsmaßnahmen darstellen.

⁷⁸ European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), Brüssel, 16.10.2013, S. 20 f., 35 f.
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf

Die Einschätzung, dass die Verhältnisse „ansonsten mit Staaten in der Region, darunter auch EU-Mitgliedstaaten, vergleichbar“ seien, wird durch Berichte internationaler und nichtstaatlicher Organisationen nicht bestätigt. In diesen wird etwa auf Berichte über gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen der mazedonischen Mehrheitsbevölkerung und *ethnischen Albanern* in den Jahren 2012 und 2013 hingewiesen. Hiergegen wurden von der Regierung keine wirksamen Schritte eingeleitet. Lediglich 14 von einer Vielzahl von Hassverbrechen sind in diesem Zusammenhang gerichtlich verfolgt worden. Die maximale Freiheitsstrafe betrug fünf Monate. Die meisten Straftäter wurden auf Bewährung entlassen.⁷⁹ Ebenso wurde über Hassverbrechen gegen Angehörige der *Roma* berichtet. Nach Berichten der *Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz* (ECRI) wie auch des *European Roma Rights Centre* (ERRC) sind Roma nach wie vor bevorzugte Opfer polizeilicher Misshandlungen. Diese richten sich insbesondere gegen männliche Roma, die aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit von der Polizei kontrolliert und misshandelt werden.⁸⁰ Zwar ist die Zahl polizeilicher Misshandlungen zurück gegangen. Es fehlt aber häufig nach wie vor an wirksamen Untersuchungen.⁸¹ Generell haben Roma aufgrund von Diskriminierungen erhebliche Probleme beim Zugang zu angemessener Schulbildung, Beschäftigung, Gesundheitsversorgung und bei der Wohnungssuche.⁸² Der Kommissar für Menschenrechte des Europarates wie auch die Kommission in ihrem Fortschrittsbericht 2013 stellen fest, dass die meisten Roma auch weiterhin in einem *Kreislauf von Armut und Arbeitslosigkeit* gefangen sind und in abgelegenen Wohngebieten leben, die sich oft durch „mensenunwürdige Lebensbedingungen auszeichnen.“⁸³ Auch *Homo- und Transsexuelle* sind häufig Opfer von Gewaltverbrechen. Homophobie ist in der mazedonischen Gesellschaft weitverbreitet und hindert diese daran, ihre Sexualität frei auszuleben. Diskriminierungen und Stigmatisierungen dieser Personengruppen sind weit verbreitet und werden insbesondere dadurch verstärkt, dass Mitglieder der Regierung, andere Politiker wie auch Medien

⁷⁹ *Macedonian Helsinki Committee* : Increased number of hate crimes and incidents, in: Monthly report on human rights in the Republic of Macedonia http://www.mhc.org.mk/system/uploads/redactor_assets/documents/463/Monthly_Report_SEPTEMBER_2013.pdf .

⁸⁰ *European Commission against Racism and Intolerance*, Report on „The former Yugoslav Republic of Macedonia“, Fourth monitoring cycle (CRI (2010) 19), S. 31

⁸¹ *ERRC*, Macedonia country profile 2011-2012, S. 31 (www.errc.org/cms/upload/file/macedonia-country-profile-2011-2012.pdf).

⁸² *European Commission against Racism and Intolerance*, Report on „The former Yugoslav Republic of Macedonia“, Fourth monitoring cycle (CRI (2010) 19), S. 18-19.

⁸³ *Council of Europe/Commissioner for Human Rights*, Report by Nils Muižnieks Council of Europe Commissioner for Human Rights Following his visit to “the former Yugoslav Republic of Macedonia” from 26 to 29 November 2012 (CommDH(2013)4), Straßburg, 9.04.13, S. 3; *European Commission*. Commission staff working document. The former Yugoslav Republic of Macedonia. 2013 Progress report, Accompanying the document communication from the commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (SWD(2013) 413 final), Brüssel, 16. 10. 2013, S. 46.

Vorurteile gegen diese schüren.⁸⁴ Die Kommission stellt im Fortschrittsbericht 2013 fest, dass sich die Lage von Homo- und Transsexuellen in Mazedonien gegenüber dem Vorjahr weiter verschlechtert hat. Sie äußert sich besorgt über eine homosexuellenfeindliche Berichterstattung in den Medien und fordert, dass gewaltsame Übergriffe, wie die Angriffe auf das Schwulen- und Lesbenzentrum in Skopje, aufgeklärt werden müssen.⁸⁵

Aus unionsrechtlicher Sicht kommt es maßgebend auf den wirksamen Schutz gegen Übergriffe, Hasskampagnen und schwerwiegende Diskriminierungen und insbesondere darauf an, dass die verantwortlichen Täter strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Insoweit kommt dem Umstand, dass die Kommission wie auch das U.S.Department of State heftige Kritik an der Funktionsweise der mazedonischen Justiz üben, besondere Bedeutung zu. Insbesondere wird kritisiert, dass die Regierung durch politischen Druck und Einschüchterung die Arbeit der Justiz beeinflusse.⁸⁶ Das mangelhafte Justizwesen wird durch die dauerhafte Korruption in Mazedonien verstärkt. Hierauf weist auch die Kommission im Fortschrittsbericht 2013 hin. Die Bürger misstrauen dem Parlament und der Justiz. Die für die Korruption Verantwortlichen werden strafrechtlich und auch sonst nicht verfolgt.⁸⁷

4. *Serbien*

Gemessen an den im Gutachten aufgezeigten Grundsätzen kann Serbien entgegen den Ausführungen in der Begründung des Referentenentwurfs vom 28. März 2014 nicht als „sicherer Herkunftsstaat“ eingestuft werden. Ebenso wie hinsichtlich Mazedonien stellt der Referentenentwurf ausschließlich auf staatliche Verfolgungen und Übergriffe ab und verfehlt damit den unionsrechtlichen Rechtsmaßstab. Dass der Entwurf ausschließlich den verfassungsrechtlichen, nicht aber den unionsrechtlichen Rechtsmaßstab bei der Beurteilung der Verhältnisse in Serbien zugrundelegt, macht insbesondere die Verwendung des Begriffs „politische Verfolgung“, den Unionsrecht nicht kennt (Art. 9 RL 2011/95/EU), deutlich.

⁸⁴ *ILGA-Europe: Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe 2013*, S. 147 – 9, www.ecoi.net/file_upload/90_1369137411_ilga-europe-annual-review-2013.pdf (zuletzt eingesehen am 14. 3. 2014)

⁸⁵ *European Commission*. Commission staff working document. The former Yugoslav Republic of Macedonia. 2013 Progress report, Accompanying the document communication from the commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (SWD(2013) 413 final), Brüssel, 16. 10. 2013, S. 46.

⁸⁶ *US Department of State/Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, Country Reports on Human Rights Practices for 2013: Macedonia 2013 Human rights report*, S. 6; *European Commission*. Commission, FN 39.

⁸⁷ *Transparency International Macedonia Chapter*, Corruption perceptions index vom 23. 12. 2013.

Eine Vielzahl internationaler und nationaler Berichte beschreiben die Situation der *Roma* als besonders kritisch. Diese sind häufig Opfer von Gewaltverbrechen und institutioneller Diskriminierung insbesondere im sozialen Bereich. Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung äußerte in seinem Staatenbericht Serbien von 2011 seine Besorgnis, dass Roma weiterhin Ausgrenzungen im Bereich der Bildung erleiden. Roma, Ashkali und Ägypter seien weiterhin von Diskriminierungen, Vorurteilen und Stigmatisierungen betroffen.⁸⁸ Das European Roma Rights Centre stellte für 2011 und 2012 fest, dass rassistische Hetze und Gewalt gegen Roma nach wie vor ein landesweites Problem in Serbien darstellen.⁸⁹ In den Berichten für 2013 werden mehrere Angriffe auf individuelle Roma wie auch auf Siedlungen von Roma genannt und Beschwerden von Opfern erwähnt, die sich darüber beklagen, dass die Polizei nicht oder nur unzulänglich und zögerlich einschreitet, teilweise sogar offen mit den Angreifern sympathisiert. Exemplarisch waren mehrtägige Demonstrationen im Belgrader Stadtteil Zemun, im November 2013, bei denen etwa 200 Personen mit Schlachtrufen, wie *„Bringt sie um, schlachtet sie, damit kein Zigeuner übrig bleibt,“* durch die Straßen zogen. Dies wird auch durch das U.S. Department of State bestätigt. Danach sind Roma immer wieder Opfer von Polizeigewalt, gesellschaftlicher Diskriminierung, verbaler und psychischer Belästigung.⁹⁰

Eingebettet sind Übergriffe, Hasskampagnen und schwerwiegende institutionelle Diskriminierungen gegen Roma in ein im gesamten Land vorherrschendes Klima der Intoleranz und des Hasses gegen Minderheiten, von dem neben Roma und anderen ethnischen Minderheiten insbesondere auch Homosexuelle betroffen sind. So berichtet etwa das U.S.-Department of State, dass Gewalt und Diskriminierung gegen Homo- und Transsexuelle nach wie vor ein ernsthaftes Problem seien. Angriffe würden häufig aus Furcht vor weiteren Repressalien nicht gemeldet. Eine lokale Menschenrechtsorganisation habe 2013 im Monat etwa 30 Drohschreiben gegen Homo- und Transsexuelle verzeichnet.⁹¹ Vor diesem Hintergrund wirkt die Bemerkung in der Begründung des Referentenentwurfs, dass die soziale und wirtschaftliche Lage der Roma „weiterhin schwierig“ sei, jedoch eine Verfolgung nicht stattfindet, verharmlosend und irreführend. Im unionsrechtlichen Sinne stellen Hassverbrechen im Übrigen Verfolgung dar.

⁸⁸ CERD, Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the convention, CERD/C/SRB/CO/1, 10. 3. 2011, Rdn. 15 f.

⁸⁹ ERRC, Serbia. Country Profile 2011-2012, Juli 2013, S. 23.

⁹⁰ U.S. Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for 2012 - Serbia, Executive Summary, S. 1.

⁹¹ U.S. Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for 2013, Serbia, 27. 2. 2014, S.

Allein angesichts der Situation der Homo- und Transsexuellen, insbesondere aber der Roma, ergeben sich schwerwiegende Bedenken gegen die Bestimmung Serbiens zum sicheren Herkunftsstaat. Aus unionsrechtlicher Sicht kommt es maßgebend auf den wirksamen Schutz gegen Übergriffe, Hasskampagnen und schwerwiegende Diskriminierungen, insbesondere darauf an, dass die verantwortlichen Täter strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Insoweit muss die Kommission in ihrem „Fortschrittsbericht“ 2013 einräumen, dass mehr gemacht werden müsse, um die Lage der Roma zu verbessern, wobei sie insbesondere Diskriminierungen im sozialen Bereich, aber auch internationalen Standards zuwiderlaufende Zwangsräumungen und –umsiedlungen von Romasiedlungen kritisierte. Das Justizsystem sei ineffizient und unterliege politischer Einflussnahme.⁹² Im Fortschrittsbericht 2012 hatte die Kommission Roma als die schwächste und am stärksten diskriminierte Bevölkerungsgruppe in Serbien bezeichnet, die mit vielfältigen Formen gesellschaftlicher Ausgrenzung und Hass konfrontiert sei.⁹³ Bemühungen der serbischen Regierung zur Verbesserung der Lage der Roma haben zwar 2009 eingesetzt. Gleichwohl wird es noch lange dauern, bis greifbare Verbesserungen ihrer Lage wirksam werden. In diesem Zusammenhang bedarf es auch einer effektiven Bekämpfung von Korruption und Justizwillkür. Das U.S.-Department of State kritisiert in seinem Bericht von 2013, dass Korruption innerhalb der Polizei und Straffreiheit bei Vergehen durch Polizeibeamte verbreitet seien. Es habe auch mehrere Berichte über die Misshandlung von Gefangenen durch Polizeibeamte gegeben. Untersuchungshäftlinge seien während des Verhörs misshandelt worden, um Geständnisse zu erpressen.⁹⁴ Der Europarat rügte 2011, dass Diskriminierung und Gewalt gegen ethnische Minderheiten nach wie vor üblich seien und durch Gerichte und Polizei nicht in angemessener Weise hiergegen vorgegangen werde.⁹⁵

Diese nur beispielhaft beleuchteten Defizite in der menschenrechtlichen Situation in Serbien stellen aus unionsrechtlicher wie auch aus verfassungsrechtlicher Sicht ernsthafte Hindernisse gegen eine Einordnung dieses Staates in das System „sicherer“ Herkunftsländer dar. Aus der für das Unionsrecht maßgebenden Sicht der Schutzlehre ist insbesondere auf die lange Tradition institutioneller Diskriminierung von Minderheiten, insbesondere von Roma, hinzuweisen, sodass bei vernünftiger Betrachtung die Annahme nicht gerechtfertigt erscheint,

⁹² *European Commission*, Commission staff working document Serbia 2013 Progress report: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, COM(2013) 700 final, 16. 9. 2013, S. 39, 47.

⁹³ *European Commission*, Commission staff working document Serbia 2012 Progress report: Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, 10. 10. 2012, S. 16 und 46.

⁹⁴ *U.S. Department of State*, Country Reports on Human Rights Practices for 2013, Serbia, 27. 2. 2014, S. 1 und 6.

⁹⁵ Resolution CM/ResCMN(2011)7 on the Implementation of the Framework for the Protection of National Minorities by Serbia, 30. 3. 2011,

dass die erst 2009 eingeleiteten Strategien zur Bekämpfung von Hass und Intoleranz auf kurze Sicht greifbare Erfolge zeitigen werden. Dem steht insbesondere auch die fehlende Unabhängigkeit des Justizsystems und Korruption im Polizeisystem entgegen. Damit fehlt es derzeit an den erforderlichen Voraussetzungen, um Serbien als sicheren Herkunftsstaat bestimmen zu können.

6. Ergebnis

Dem Gesetzgeber kommt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwar ein weiter Gestaltungsrahmen bei der Wahl der Methoden und entsprechenden Verfahren zu, wenn er einen bestimmten Staat als sicheren Herkunftsstaat bestimmen will. Er darf eine derartige Bestimmung aber nur auf der Grundlage einer *verlässlichen Tatsachenfeststellung* vornehmen. Bei der Erhebung und Aufbereitung der Tatsachen hat er ein *bestimmtes Maß an Sorgfalt* walten zu lassen. Er muss nach Erhebung und Sichtung der tatsächlichen Grundlagen insbesondere eine *antizipierte Tatsachen- und Beweiswürdigung* vornehmen. Diese Prüfungsanforderungen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unerlässlich, weil die Würdigung des Gesetzgebers die Verwaltung und Gerichte bindet und nur unter diesen Voraussetzungen die Verkürzung des Prüfungsprogramms im Rahmen der Rechtsanwendung im Einzelfall gerechtfertigt ist. Wenn auch nach Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG die Methodik und das Verfahren offen sind, der Verpflichtung zur Erhebung, Sichtung und Würdigung der erforderlichen Tatsachen wird der Gesetzgeber dadurch nicht enthoben. Aus unionsrechtlicher Sicht ist er insbesondere verpflichtet, entsprechende Erkenntnisse von UNHCR, des Europarates und anderer einschlägiger Organisationen sowie von EASO heranzuziehen (Art. 37 Abs. 3 RL 2013/32/EU). Aus diesen zwingenden Vorgaben folgt, dass allein eine gesetzliche Begründung, die im federführenden Ministerium verfasst wurde, keine zureichende Rechtfertigung für das erforderliche gesetzgeberische Urteil darstellt.

Es ist deshalb für das weitere Gesetzgebungsverfahren dringend angezeigt, die unionsrechtlich und verfassungsrechtlich vorgegebene Methodik bei der Bestimmung sicherer Herkunftsländer in Erinnerung zu rufen. Der Gesetzgeber muss für die kommenden Beratungen einen offenen Beratungs- und Erkenntnisprozess unter größtmöglicher Beteiligung spezifischen Sachverständs aus der Zivilgesellschaft gewährleisten. Der Gesetzgeber darf sich nicht lediglich dadurch, dass er sich die ihm vorgelegte Begründung des Fachressorts zu eigen macht, sein Urteil bilden. Vielmehr hat er selbstständig das Verfahren zu bestimmen, in dem Beweis erhoben wird und sich hierbei in geeigneter Weise und in angemessenen Verfahren des größtmöglichen Sachverständs der in Betracht kommenden

Organisationen und Sachverständigen zu bedienen. Nur so kann er im Rahmen einer verfassungsgerichtlichen Vertretbarkeitskontrolle dem Einwand begegnen, die Gesamtwürdigung beruhe nicht auf guten Gründen.

Im Hinblick auf die drei in Aussicht genommenen Herkunftsstaaten ist abschließend auf einen besonders bedeutsamen Einwand hinzuweisen: Den Gesetzgeber trifft eine besondere Sorgfaltspflicht, wenn er *ehemals diktatorische* oder *totalitär regierte Staaten* zu „sicheren Herkunftsstaaten“ bestimmen will, wie dies bei allen Staaten des Westbalkans der Fall ist. Gerade die Behandlung von Minderheiten in diesen Staaten zeigt, wie fragil einerseits gesellschaftliche und staatliche Strukturen und wie langlebig andererseits gesellschaftlich überkommene und von Seiten führender Vertreter von Gesellschaft und Staat instrumentalisierte Haltungen von Intoleranz und Hass fortwirken, ja sogar weitaus wirkmächtiger sind als in früheren diktatorisch regierten Zeiten. Gerade in transitorischen Prozessen brechen durch allgemeine Verunsicherung ausgelöste Ängste im besonderen Maße aus und entladen sich in Hass, Gewalt gegen und Ausgrenzung von Minderheiten. Die Berichte des Europarates, des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung und insbesondere einschlägiger nichtstaatlicher Organisationen belegen dies in vielfältiger Weise. Auch aus den Fortschrittsberichten der Kommission kann entnommen werden, dass die Übergangsphase dort noch lange nicht abgeschlossen ist. Das verfassungs- und unionsrechtlich vorgegebene Ziel der erforderlichen *antizipierten Tatsachen- und Beweiswürdigung* ist die Feststellung, dass in einem derartigen Staat eine *gewisse Stabilität und hinreichende Kontinuität* der Verhältnisse eingetreten sind und deshalb in der Rechtsanwendung aufgrund der allgemeinen politischen und gesellschaftlichen Situation weder Verfolgungshandlungen noch unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung stattfinden. Ein derartiges Gesamturteil kann während eines nicht abgeschlossenen Übergangsprozesses kaum mit der erforderlichen Zuverlässigkeit getroffen werden.

Reinhard Marx

10. April 2014

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)92 B

Dr. Karin Waringo

Chachipe a.s.b.l.

B.p. 97

L – 7201 Bérelange

e-mail: chachipe.info@gmail.com

18. Juni 2014

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Einstufung von Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina als sichere Herkunftsstaaten

Einleitung

Am 26. Mai 2014 legte die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vor, dessen Ziel es ist, die Zahl der Asylgesuche von serbischen, mazedonischen und bosnischen Staatsangehörigen zu reduzieren.¹ Dabei wird unterstellt, dass die Mehrheit dieser Ersuche nicht aus asylrelevanten Gründen erfolgen.²

Begründet wird der Entwurf mit einer Einschätzung der Menschenrechtslage in den betreffenden Staaten, die bestehende Probleme als Merkmale des Übergangsprozesses schönredet oder als typisch für bestimmte Bevölkerungsgruppen verharmlost. Strukturelle Faktoren, wie beispielsweise die weit verbreitete Diskriminierung und gesellschaftliche Marginalisierung von Roma, Homophobie, staatliche Einflussnahme auf die Arbeit der Medien und der Justiz werden entweder nicht betrachtet oder nicht in ihren Auswirkungen auf den Lebensalltag der betroffenen Personen bedacht. Stattdessen hält sich die Bundesregierung in der Begründung ihres Entwurfs an die Verfassung und Gesetze, ohne zu beachten, dass diese oft nur unzureichend eingehalten und respektiert werden.

Eine fundierte Analyse der Lage in den jeweiligen Staaten wird nicht geliefert. Stattdessen begnügt sich die Bundesregierung mit pauschalen Verweisen auf die Erkenntnisse internationaler Menschenrechtsorganisationen und NGOs, von denen aber nur einige wenige namentlich genannt werden. Konkret zitiert wird lediglich ein Bericht³ des *European Asylum Support Office (EASO)*, einer Agentur der Europäischen Union, die schon deshalb nicht als unabhängige Quelle gelten kann, da sich ihr MitarbeiterInnenstab mehrheitlich aus freigestellten RegierungsbeamtenInnen der EU-Mitgliedstaaten zusammensetzt. Zudem reflektiert der Bericht nur allzu deutlich die Wünsche und Vorstellungen seiner Auftraggeber, die die inhaltliche Berechtigung der Asylgesuche von Personen aus dem Balkan pauschal abstreiten.⁴

¹ Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer (Bundestagsdrucksache 18/1528), 26.05.14

² Ibid., S. 1

³ European Asylum Support Office (EASO): Asylum applicants from the Western Balkans. Comparative analysis of trends, push – pull factors and responses, Valletta 2013, S. 25, verfügbar unter: <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/WB-report-final-version.pdf> (zuletzt eingesehen am 6.06.14)

⁴ In der Einleitung zum EASO-Bericht heißt es, dass der Bericht das Ergebnis einer Anfrage verschiedener (EU-)Mitgliedstaaten ist, die im Verwaltungsrat des EASO vertreten sind, die „(Asyl-)ströme/bewegungen“ aus den Staaten des sogenannten westlichen Balkans zu untersuchen. Dabei habe EASO als Sachverständigenzentrum im Bereich des Asyls gewirkt. Seine Aufgabe sei es gewesen,

Diese Kritik werde ich im Folgenden anhand einer detaillierten Analyse der zu den drei Staaten vorgebrachten Argumente weiter ausführen. Dabei beziehe ich mich in erster Linie auf die Berichte internationaler Organisationen, die ich anhand von Medienberichten und den Berichten nationaler NGOs ergänze. Bei der Auswertung dieser Quellen stütze ich mich unter anderem auf die vielfältigen Erfahrungen, die ich im Lauf von fünfzehn Jahren, in denen ich regelmäßig in verschiedenen Tätigkeiten vor Ort war, zusammengetragen konnte. Da es in der Kürze der Zeit nicht möglich war, alle Aspekte ausführlich zu behandeln, verweise ich auch auf die beiden Gutachten zur Menschenrechtslage in den drei vom Gesetzesvorhaben betroffenen Staaten, die ich im Auftrag von Pro Asyl, erstellt habe.⁵

Bosnien-Herzegowina

In seiner Einschätzung der Lage in Bosnien-Herzegowina bezieht sich der Gesetzentwurf auf die Berichterstattung des Auswärtigen Amtes einschließlich des Asyllageberichts vom 18. Oktober 2013 sowie auf die „Erkenntnisse“ nicht namentlich genannter lokaler Menschenrechtsgruppen, NGOs und internationaler Organisationen, wobei lediglich das Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) und das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) genannt werden, um zum Schluss zu kommen, dass Bosnien als sicherer Herkunftsstaat eingestuft werden kann. Desweiteren bezieht er sich auf einen Bericht des *European Asylum Support Office (EASO)*, um festzustellen, dass die Ursache für die Erhöhung der Zahl der Asylgesuche „insbesondere in den gesellschaftlichen und sozialen Problemen der Roma [liegen, KW], nicht jedoch in einer Verfolgung dieser Personengruppe“.

Internationale Organisationen, wie die Europäische Kommission und der Europarat, heben in ihren Berichten insbesondere hervor: die Blockadehaltung der politischen Elite des Landes, denen die Europäische Kommission vorwirft, ausschließlich ethnische oder Parteiinteressen zu vertreten,⁶ mangelnde Rechtsstaatlichkeit⁷, ernsthafte Mängel im Justizwesen, die sich

Informationen zusammen zu tragen und zu analysieren, um die Mitgliedstaaten zu unterstützen. Weiter heißt es, dass der Bericht versucht, „Maßnahmen zu identifizieren, die am wirksamsten waren, um mit einer großen Zahl von Anträgen auf internationalen Schutz umzugehen, von denen viele unbegründet sein könnten, und gleichzeitig sicherstellen, dass jeder einzelne Antrag volle Beachtung findet, und diejenigen, die Schutz brauchen, ihn erhalten.“ (European Asylum Support Office (EASO): op. cit.: Background and Motives, S. 11)

⁵ Waringo, Karin: *Serbien – ein sicherer Herkunftsstaat von Asylsuchenden in Deutschland? Eine Auswertung von Quellen zur Menschenrechtssituation* (Hrsg.: Pro Asyl), April 2013, verfügbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/Serbien_kein_sicherer_Herkunftsstaat.pdf; Pro Asyl: *Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina: Zur faktischen und rechtlichen Bewertung des Gesetzgebungsvorhabens der Großen Koalition zur Einstufung von Westbalkanstaaten als „sichere Herkunftsstaaten“*, Frankfurt am Main, April 2014, verfügbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/NEWS/2014/Pro_Asyl_Gutachten_zum_Vorhaben_der_Einstufung_von_Serbien_Mazedonien_und_Bosnien_und_Herzegowina_als_sichere_Herkunftsstaaten_.pdf (beide zuletzt eingesehen am 8.06.14)

⁶ European Commission: *Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2013 progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (SWD(2013) 415 final)*, Brüssel, 16.10.2013, S. 35, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ba_rapport_2013.pdf (zuletzt eingesehen am 2.04.14)

⁷ U.S. Department of State/ Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: *Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report ...*, S. 1 und 8

insbesondere auf seine Unabhängigkeit, Effizienz, Rechenschaftspflicht und Unparteilichkeit beziehen,⁸ Korruption,⁹ fehlende Fortschritt im Kampf gegen organisierte Kriminalität und Terrorismus,¹⁰ die unzureichende Umsetzung der internationalen Instrumente zum Schutz der Menschenrechte,¹¹ Diskriminierung von nationalen Minderheiten,¹² Diskriminierung und Marginalisierung der Roma,¹³ die fehlende Umsetzung des EGMR-Urteils in Sachen Sejdić-Finci¹⁴, Anstachelung zu Hass und Intoleranz von Seiten führender Politiker¹⁵, einen unzureichenden gesetzlichen Schutz vor Diskriminierung¹⁶, ein fehlendes Monitoring von ethnisch, homophob oder aus religiöser Intoleranz motivierten Verbrechen¹⁷, die Einschüchterung von JournalistInnen¹⁸, die Behinderung des Rückkehrprozesses,¹⁹ Misshandlung von Gefangenen, Gewalt gegen Frauen und sexuelle Minderheiten, Einschränkung der Arbeitnehmerrechte²⁰ sowie ethnische Trennung und Gewalt in den Schulen²¹.

Die ausbleibende Umsetzung des EGMR-Urteils in Sachen Sejdić-Finci gegen den bosnischen Staat führte dazu, dass die Europäische Kommission einen Teil ihre Hilfen, die zur Strukturanpassung dienen, eingestellt hat.²² Der Beitrittsprozess ist ins Stocken geraten.

⁸ European Commission: Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2013 progress report ... , S. 36

⁹ Ibid., S. 20 und 36; U.S. Department of State/ Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report ... , S. 1, 6 und 18 - 19

¹⁰ European Commission: Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2013 progress report ... , S. 36

¹¹ Ibid.

¹² Commissioner for Human Rights: Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Bosnia and Herzegovina on 27-30 November 2010 (CommDH(2011)11), Straßburg, 29.03.11, Kapitel I: Fight against discrimination, verfügbar unter: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1766837> (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

¹³ Ibid., Abs. 31, S. 9

¹⁴ Ibid., Kapitel I: Fight against discrimination; European Commission: Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2013 progress report ... , S. 20, 34 und 35; U.S. Department of State/ Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report ... , S. 18

¹⁵ Commissioner for Human Rights: Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Bosnia and Herzegovina on 27-30 November 2010 ... ; Abs. 21, S. 8

¹⁶ Ibid., Abs. 44, S. 12; European Commission: Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2013 progress report ... , S. 18

¹⁷ Commissioner for Human Rights: Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Bosnia and Herzegovina ... , Abs. 90, S. 20 und Abs. 119, S. 25

¹⁸ European Commission: Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2013 progress report ... , S. 21 und 36; U.S. Department of State/ Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report ... , S. 1 und 11 - 12

¹⁹ European Commission: Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2013 progress report ... , S. 36; U.S. Department of State/ Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report ... , S. 14; U.S. Department of State/ Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report ... , S. 14; Commissioner for Human Rights: Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Bosnia and Herzegovina ... , Abs. 89, S. 20

²⁰ U.S. Department of State/ Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report ... , S. 1 - 2

²¹ European Commission: Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2013 progress report ... , Abs. 25, S. 8

²² Siehe dazu: European Commission: Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2013 progress report ... , S. 34

Das Bosnien-Kapitel des EASO-Berichts ist überaus knapp gehalten. Die Agentur begründet dies zum einen mit der geringen Zahl der AsylbewerberInnen aus Bosnien und zum anderen mit der verspäteten Rückmeldung der bosnischen Behörden, die Rückfragen unmöglich gemacht habe.²³ EASO stellt fest, dass es kaum Informationen über die ethnische Zusammensetzung der AsylbewerberInnen aus Bosnien gäbe, wobei man allerdings aus den verfügbaren Daten schließen könne, dass es viele Roma unter den AntragstellerInnen in Deutschland gäbe.²⁴ An anderer Stelle heißt es, dass sich die AsylbewerberInnen mehrheitlich aus Roma und BosniakInnen (bosnische Moslems) aus der Republika Srpska handele²⁵, in beiden Fällen also, um Angehörige (lokaler) Minderheiten, die im Jargon des UN-Flüchtlingswerk als „minority returnees“²⁶ bezeichnet werden.

Diese Ungenauigkeit bezüglich der Herkunft der AsylbewerberInnen aus Bosnien ist bemerkenswert. In der Tat konnte die Europäische Kommission bereits im Dezember 2011, allerdings ohne Angabe von Quellen feststellen, dass 88 Prozent der AsylbewerberInnen aus Bosnien Angehörige der Romaminderheit sind.²⁷ Einzelne Staaten zu denen auch die Bundesrepublik Deutschland gehören, sammeln Informationen über die ethnische Zugehörigkeit der AsylbewerberInnen aus dem Balkan und anderen Staaten.²⁸ Einzelne Staaten erfassen auch weitere Merkmale. So stellt auch die französische Asylbehörde OFPRA fest, dass die AsylbewerberInnen in Frankreich überwiegend moslemische RückkehrerInnen sind, die Probleme bei der Reintegration und beim Zugang zur Schule oder Wohnung geltend machen.²⁹ Demzufolge hätte EASO, auch ohne Rückmeldung aus Bosnien, ein weitaus genaueres Bild der AsylbewerberInnen aus diesem Land zeichnen können.

EASO informiert weiter, dass viele AsylbewerberInnen aus Bosnien in der EU und in der Schweiz einen humanitären Schutz genießen. Insgesamt liege die Anerkennungsquote in 15 Aufnahmeländern bei knapp unter 9 Prozent, die zweithöchste nach Albanien.³⁰ An anderer

²³ European Asylum Support Office (EASO): Asylum applicants from the Western Balkans. Comparative analysis of trends, push – pull factors and responses, Valletta 2013, S. 26, Siehe insbesondere Fn 23

²⁴ Ibid.

²⁵ European Asylum Support Office (EASO): Asylum applicants from the Western Balkans. Comparative analysis of trends, push – pull factors and responses, Valletta 2013, Kasten auf S. 27

²⁶ Zu „Minority returnees“ in Bosnien, siehe die entsprechende Webseite des UN-Flüchtlingswerks in Bosnien (verfügbar unter: <http://unhcr.ba/returnees/>, zuletzt eingesehen am 10.06.14), wo unter anderem festgestellt wird, dass diese Kategorien von RückkehrerInnen sehr massiv in der Ausübung ihrer sozialen und ökonomischen Rechte eingeschränkt werden, und dass Angriffe auf sie nach wie vor vorkommen.

²⁷ European Commission: Commission staff working paper. Second report on the post-visa liberalisation monitoring for the Western Balkan countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010 (SEC(2011) 1570 final), Brüssel, 7.12.2011, Fn 5, S. 11, verfügbar unter: http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/1570/COM_SEC%282011%291570_EN.pdf (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

²⁸ Der Anteil der Roma unter den bosnischen AntragstellerInnen lässt sich u.a. den folgenden BT-Drucksachen entnehmen: 18/705 und 18/1394, aber auch schon 17/13636, jeweils zu Frage 14 und 17/11628 und zu Frage 6 für die Jahre ab 2009.

²⁹ Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA): Rapport d'activité 2013, Paris, S.12, verfügbar unter: http://www.ofpra.gouv.fr/documents/OFPRA_BD_28-04-2014.pdf (zuletzt eingesehen am 6.06.14)

³⁰ European Asylum Support Office (EASO): Asylum applicants from the Western Balkans. ... , S. 29. In Frankreich, das Bosnien und Herzegowina als sicheres Herkunftsland, lag die Anerkennungsrate von bosnischen AsylbewerberInnen 2013 bei fast 11 Prozent. (OFPRA: Rapport d'activité 2013, Demandes de protection internationale, réexamens et décisions prises par nationalité - année 2013, S. 94)

Stelle stellt das EASO unter Bezugnahme auf den Beschluss des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen fest, dass die Roma die am meisten diskriminierte Minderheit sind und dass Programme zur Verbesserung ihrer Lage, je nach Quelle, kaum bis überhaupt keine Verbesserungen gebracht haben.³¹ In Bezug auf andere, lokale Minderheiten erwähnt der Bericht beispielsweise, dass RückkehrerInnen sowohl mit Einschüchterungen als auch mit einer Diskriminierung beim Zugang zum Arbeitsmarkt und anderen Dienstleistungen konfrontiert wurden.³²

Damit zeigt der EASO-Bericht, trotz seiner Begrenztheit, dass bosnische Staatsangehörige, insbesondere Angehörige nationaler oder lokaler ethnischer Minderheiten, durchaus gute Gründe haben können, im Ausland Asyl zu beantragen. In jedem Fall erlaubt er nicht die pauschale Schlussfolgerung, Roma würden in Bosnien nicht verfolgt, wie sie die Bundesregierung trifft.³³

Anders als in der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfs erwähnt die Bundesregierung diesmal die zum Teil gewalttätigen Proteste, die sich im Februar dieses Jahres ausgehend von Tuzla im Nordosten des Landes auf andere Landesteile und die Hauptstadt Sarajewo ausdehnten. Sie erwähnt zutreffend, dass der Hintergrund dieser Proteste in einem nicht funktionierenden Staatsapparat und in der weit verbreitenden Korruption liegt, ohne jedoch die Auswirkungen davon auf das Leben der BürgerInnen dieses Landes zu problematisieren. In der Tat besteht einen Zusammenhang zwischen diesen beiden Phänomenen und der katastrophal hohen Arbeitslosigkeit, die im März 2014 bei 44 Prozent lag³⁴, und der mangelhaften Qualität der Dienste, die durch staatliche Institutionen erbracht werden. Dies kann durchaus dazu führen, dass BürgerInnen nicht mehr fähig sind, ihre Rechte auszuüben.³⁵

Die Bundesregierung bezieht sich auch auf die „ethnische Quotierung“ auf der Ebene des bosnischen Gesamtstaats sowie seiner Einheiten. Allerdings garantiert diese nicht, dass Angehörige von Minderheiten ihre Rechte sowohl individuell als auch kollektiv wahrnehmen können. So kritisiert die Europäische Kommission in ihrem letzten Fortschrittsbericht zu Bosnien-Herzegowina vom Oktober 2013, dass Roma kaum in politische Entscheidungsprozesse eingebunden sind.³⁶ Außerdem stellt die Kommission fest, dass sie weder auf staatlicher Ebene, noch auf der Ebene der beiden Entitäten und des Distrikts Brčko angemessen geschützt würden.³⁷

Anders als der erste Entwurf erwähnt der Entwurf vom 26. Mai 2014 die Tatsache, dass Roma und andere Minderheiten nicht zu den sogenannten konstitutiven Völkern Bosniens und der

³¹ European Asylum Support Office (EASO): Asylum applicants from the Western Balkans. ... , S. 37

³² Ibid., S. 40

³³ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 12. Anderenorts wird lediglich eine „systematische Verfolgung bestimmter Personengruppen“ ausgeschlossen (Ibid., S. 28)

³⁴ Trading Economics: Bosnia and Herzegovina Unemployment Rate, 2014, verfügbar unter: <http://www.tradingeconomics.com/bosnia-and-herzegovina/unemployment-rate> (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

³⁵ Siehe dazu das Beispiel von zwei kranken Kleinkindern, die verstarben, weil sie aufgrund von Streitigkeiten über das Passgesetz nicht rechtzeitig zu einer Behandlung ins Ausland reisen konnten. (Bosnians protest over row that leaves babies in ID limbo, *Reuters*, 11.06.13, verfügbar unter: <http://www.reuters.com/article/2013/06/11/us-bosnia-protest-idUSBRE95A0SK20130611>; Bosnian Protesters Blame Baby's Death On Passport Delays, *Radio Free Europe*, 17.10.13, verfügbar unter: <http://www.rferl.org/content/bosnia-protests-baby-passport/25140078.html> (beide zuletzt eingesehen am 06.04.14)

³⁶ European Commission: Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2013 progress report ... , S. 19

³⁷ Ibid., S. 37

Herzegowina gezählt werden und damit auch keinen Zugang zu höheren Staatsämtern, insbesondere dem Präsidentenamt und den Sitzen in der Volkskammer haben. Diese Erwähnung erfolgt aber „lediglich“ im Zusammenhang mit dem EMGH-Urteil in Sachen Sejdić-Finci vom 22. Dezember 2009, das feststellte, dass dieser Ausschluss gegen Artikel 14 (Diskriminierungsverbot) in Verbindungen mit Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 (Recht auf freie Wahlen) und Artikel 1 des Protokolls Nr. 12 (allgemeines Diskriminierungsverbot) der Europäischen Menschenrechtskonvention verstößt³⁸, nicht aber im Zusammenhang mit der politischen Verfasstheit des Landes, die die Stellung seiner BürgerInnen festlegt. Nicht erwähnt wird, dass Bosnien dieses Urteil bisher trotz massiven Drucks, u.a. von Seiten der Europäischen Union, die den Erweiterungsprozess in Frage stellte und Verhandlungen mit Bosnien einstweilen einstellte, aber auch des Europarats³⁹, nicht umgesetzt hat. Zwar kann man in der Begründung des Gesetzentwurfs von einer hohen Politisierung im Zusammenhang mit diesem Urteil lesen, ohne dass hingegen deutlich wird, dass fast zwei Jahrzehnte nach Kriegsende Interessensgegensätze zwischen den großen Volksgruppen bzw. ihrer jeweiligen politischen Führung das politische Geschehen in Bosnien bestimmen.

Wenn die Lage in Bosnien-Herzegowina als stabil bezeichnet wird, kann es sich hierbei nur um eine relative Stabilität handeln. Das Staatsgefüge, das in der Begründung des Gesetzentwurfs als „mehrere übereinander gelagerte Verwaltungsebenen“ gekennzeichnet wird, und von dem das US-amerikanische Außenministerium feststellt, dass es geradezu zur Korruption einlade⁴⁰, reflektiert in der Tat das politische Patt, das sich in Folge des Daytoner Friedensabkommens in Bosnien etabliert hat und ethnisch überlagert ist. Die dauerhafte Präsenz des Hohen Vertreters der „Internationalen Gemeinschaft“ ist ein deutliches Anzeichen dafür, wie prekär dieses Gefüge in Wirklichkeit ist. Im November 2012 berichtete dieser dem Weltsicherheitsrat besorgt über das Erstarken secessionistischer Bestrebungen innerhalb des Landes⁴¹, die mit den Entwicklungen in der Ukraine jüngst neuen Auftrieb erhielten.⁴²

Auch wenn eine Bedrohung infolge eines „internationalen oder internen bewaffneten Konflikts“⁴³ zurzeit wenig realistisch erscheint, so ist es jedoch offensichtlich, dass sich diese Spannungen negativ auf all diejenigen auswirken, die nicht zur (lokalen) Mehrheitsgesellschaft gehören. In diesem Zusammenhang sind abermals die An- und Übergriffe auf RückkehrerInnen, aber auch die Diskriminierung von (lokalen) Minderheiten, insbesondere der Roma zu erwähnen.

³⁸ Siehe dazu: European Court of Human Rights/Grand Chamber: Judgment of 22 December 2009 in the case of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina, Straßburg, 22.12.09, verfügbar unter:

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96491> (zuletzt eingesehen am 5.04.14)

³⁹ Am 5. Dezember 2013 forderte der Ministerrat des Europarats Bosnien-Herzegowina zum dritten Mal auf, dieses Urteil umzusetzen, indem er darauf hinwies, dass die Nicht-Umsetzung dieses Urteils ein Verstoß gegen Artikel 46 der Europäischen Menschenrechtskonvention darstellt. (Committee of Ministers: Interim Resolution CM/ResDH(2013)259 Execution of the judgment of the European Court of Human Rights, 5.12.13, verfügbar unter:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2142671&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>, zuletzt eingesehen am 10.06.14)

⁴⁰ U.S. Department of State/ Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report ... , S. 5

⁴¹ Secessionist rhetoric on the rise in Bosnia and Herzegovina, UN Security Council told, *Sofia Globe*, 14.11.12, verfügbar unter: <http://sofiaglobe.com/2012/11/14/secessionist-rhetoric-on-the-rise-in-bosnia-and-herzegovina-un-security-council-told/> (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

⁴² Siehe z.B.: Jeder macht seinen eigenen Kosovo-Vergleich, *Der Standard*, 17.03.14, verfügbar unter: <http://derstandard.at/1392688284761/Jeder-macht-seinen-eigenen-Kosovo-Vergleich>

⁴³ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 12

In der Begründung ihres Gesetzentwurfs erwähnt die Bundesregierung, dass internationale Organisationen Zutritt zum bosnischen Hoheitsgebiet und seinen Einrichtungen haben. Allerdings erwähnt sie die Schlussfolgerungen, zu denen diese Organisationen bei ihren Besuchen kommen, kommen. So gibt es unter anderem mehrere Berichte über die Misshandlung von Strafgefangenen, die bis hin zu Scheinhinrichtungen geht, sowie Gewalt gegen Minderheiten.⁴⁴ Dieses Phänomen wird aber nur am Rande erwähnt und nicht bewertet. Der entsprechende Absatz endet völlig unvermittelt mit der Feststellung, dass ein Asylantrag in Deutschland keine staatliche Repression zur Folge habe.⁴⁵

Der Gesetzentwurf spielt die vielfältigen Formen der Einmischung der Exekutive in die Funktionsweise der bosnischen Gerichte herunter. Nicht erwähnt wird die Tatsache, dass die hohe Zahl anhängiger Verfahren bisweilen dazu führt, dass der Rechtsweg faktisch ausgeschlossen ist. Dies gilt beispielsweise im Fall von Zivilverfahren. Laut Europäischer Kommission sind hier 2,3 Millionen Verfahren anhängig.⁴⁶ Das US-Außenministerium stellt fest, dass Zivilverfahren ihre Wirksamkeit verloren hätten⁴⁷, für das Ministerium untergräbt die Ineffizienz des bosnischen Justizsystems das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit.⁴⁸

Der Gesetzentwurf begnügt sich mit der Behauptung, dass eine „unmittelbare nachweisliche Einmischung der Exekutive in die Unabhängigkeit der Gerichte“ nicht bekannt sei.⁴⁹ Auch behauptet der Entwurf: „Im Falle der Rechtsverletzung steht immer der Rechtsweg offen“⁵⁰, was bereits anhand der oben stehenden Information widerlegt ist. Ganz anders der Menschenrechtskommissar des Europarats, der sich im Anschluss an seinen Bosnien-Besuch im November 2010 besorgt über die Anspielungen einiger bosnischer Politiker äußerte, die mutmaßten, Kriegsverbrecherverfahren seien ethnisch gefärbt oder voreingenommen („ethnically biased“).⁵¹ Der Kommissar sprach von einem unzulässigen Druck auf die Arbeit der Gerichte.⁵² Nicht erwähnt bleibt auch die Tatsache, dass Gerichtsverfahren oft verzögert werden und Gerichtsbeschlüsse nicht immer umgesetzt werden, was die Vielzahl der Verfahren vor dem EGMR erklärt.⁵³

⁴⁴ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT): Report to the Government of Bosnia and Herzegovina on the visit to Bosnia and Herzegovina carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 5 to 11 December 2012 (CPT/Inf (2013) 25), Straßburg, 12.09.13, verfügbar unter: <http://www.cpt.coe.int/documents/bih/2013-25-inf-eng.pdf>; European Commission against Racism and Intolerance (ECRI): *ECRI report on Bosnia and Herzegovina* (fourth monitoring cycle), Straßburg, 8.02.11, Abs. 141, S. 40, verfügbar unter: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/bosnia_herzegovina/BIH-CBC-IV-2011-002-ENG.pdf (beide zuletzt eingesehen am 10.06.14)

⁴⁵ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 12

⁴⁶ European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, Brüssel, 16.10.2013, S. 12

⁴⁷ U.S. Department of State/Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report ... , S. 8

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 12

⁵⁰ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 13

⁵¹ Dies meint offensichtlich, dass Kriegsverbrechen je nach ethnischer oder Volkszugehörigkeit der Täter unterschiedlich geahndet werden.

⁵² Commissioner for Human Rights: Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Bosnia and Herzegovina ... , Abs. 172, S. 33

⁵³ Ibid., Abs. 175, S. 8 und 33

Die Lage der zwischen 50 000 und 100 000 bosnischen Roma wird grob verharmlost. Nicht erwähnt wird die Tatsache, dass die Roma Opfer des Krieges und der ethnischen Säuberung wurden, was zu einer Bevölkerungsverschiebung in den Nordosten des Landes und nach Zentralbosnien führte. Die Frage, die sich aufdrängt, ist, ob der Ausschluss vom Arbeitsmarkt, die Ausgrenzung im öffentlichen Bildungssystem, der fehlende Zugang zur Gesundheitsversorgung sowie die Prekarität im Wohnbereich, die nicht durch ein Vorzeigeprojekt, das entgegen der Behauptungen der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen ist⁵⁴, aufgewogen werden kann⁵⁵, bis hin zum Fehlen von Personaldokumenten nicht bereits ausreichen, um eine kumulative Diskriminierung und Flüchtlingsanerkennung zu begründen. Dazu kommen Fälle von Misshandlungen durch die Polizei⁵⁶, die die Roma zudem nicht ausreichend vor Gewalt schützt. Roma-RückkehrerInnen haben nach Ansicht sowohl des US-amerikanischen Außenministeriums als auch der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats (ECRI) Probleme, ihr Wohneigentum wiederzuerlangen und Unterstützung beim Wiederaufbau zu erhalten.⁵⁷

Der Gesetzentwurf lobt die Schaffung einer Vielzahl von Einrichtungen und Posten, die mit den Belangen der Romabevölkerung befasst sind.⁵⁸ Dagegen stellt der Beratende Ausschuss für das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (ACFNM) des Europarats fest, dass die Räte, die die Minderheiten repräsentieren, kaum einen Einfluss haben.⁵⁹ Mit Hinblick auf den Romarat, der auf der Ebene des Ministerrats angesiedelt ist und lediglich eine beratende Funktion

⁵⁴ Nama niko ne smeta, a mi smetamo svimal, *Dnevni avaz*, 9.04.13, verfügbar unter: <http://www.avaz.ba/vijesti/teme/nama-niko-ne-smeta-a-mi-smetamo-svima>, Okupani cvjetnom vodom i ukrašenih kuća romske porodice u sarajevskom naselju Gorica dočekali Đurđevdan, *Manjine.ba*, 6.05.14, verfügbar unter: <http://manjine.ba/?p=12525>. Laut Regierungsbericht waren bis Ende 2012 360 Wohneinheiten fertiggestellt 2013 sollten weitere 90 Einheiten fertiggestellt werden. (Roma Decade: Bosnia and Herzegovina Progress Report 2012 (ohne Datum), verfügbar unter: http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9276_file4_decade-progress-report-bh.pdf) Vor dem Krieg lebten in dem Viertel, das heute ein exklusiver Wohnbezirk ist, über hundert Romafamilien. (Sarajevski Kanton protjeruje Rome: Umjesto Roma rezidencijalno naselje (Kanton Sarajewo vrtebri Roma: Statt Roma ein rezidenzieller Wohnbezirk), *AIM press*, 9.05.98, verfügbar unter: <http://www.aimpress.ch/dyn/pubs/archive/data/199805/80509-009-pubs-sar.htm>) Anfragen an die EU Delegation in Bosnien-Herzegowina, sowie an das Hilfswerk Austria International, das mit dem Projekt in Sarajewo und weiteren Wohnungsbauprojekten betraut ist, die von der Europäischen Kommission im Rahmen des IPA-Fonds finanziert werden, nach dem jetzigen Stand des Projektes blieben bis zum Tag des Abschlusses dieses Berichtes unbeantwortet.

⁵⁵ So stellt der Beratende Ausschuss für die Umsetzung des Rahmenabkommens zum Schutz nationaler Minderheiten in seinem Länderbericht zu Bosnien-Herzegowina fest, dass eine Vielzahl von Missbräuchen („abuses“) und Versäumnissen die Umsetzung der Programme zu Verbesserung der Wohnsituation der Roma verhindert haben. Der Ausschuss kritisiert, dass wesentlich mehr Geld darauf verwendet wurde, Häuser aus festen Materialien zu verbessern als die Wohnsituation derjenigen zu verbessern, die in Barracken leben. Der Ausschuss zeigt sich außerdem besorgt, dass der Aktionsplan der Regierung keine Vorkehrungen zur Verbesserung der Wohnsituation in den sogenannten informellen Siedlungen trifft, obwohl dort die meisten Roma leben. Die Bedingungen in diesen Siedlungen seien unwürdig; der Zugang zu grundlegenden Diensten würde fehlen; die BewohnerInnen dieser Siedlungen seien Zwangsräumungen ausgesetzt. (Advisory Committee on the Framework convention for the Protection of National Minorities: Third Opinion on Bosnia and Herzegovina, Straßburg, Abs. 178 und 179, S. 41 und 42)

⁵⁶ Ibid., Abs. 99, S. 26

⁵⁷ State Department: Bosnia and Herzegovina 2013 Human rights report ... , S. 9; European Commission against Racism and Intolerance (ECRI): ECRI report on Bosnia and Herzegovina (fourth monitoring cycle), Straßburg, 8.02.11, Abs. 97 und 112

⁵⁸ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 13

⁵⁹ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI): ECRI report on Bosnia and Herzegovina (fourth monitoring cycle), Straßburg, 8.02.11, Abs. 97 und 112, Abs. 159, S. 38

hat, verweist der Ausschuss auf mangelnde Transparenz bei der Auswahl seiner Mitglieder, die nicht immer am besten geeignet seien, die Interessen der Roma zu vertreten.⁶⁰ Ein Bericht der Europäischen Kommission von November 2013 verweist auf gerade einmal zwei Sitzungen dieses Organs, was nicht auf eine rege Tätigkeit schließen lässt.⁶¹ Kein einziger Rom ist hingegen bei staatlichen Institutionen beschäftigt.⁶²

Vor diesem Hintergrund ist die bizarre Einschränkung, wonach „Diskriminierung und soziale Ausgrenzung zwar eine erhebliche Härte darstellen“ könnten, „jedoch selten mit Verfolgung oder ernsthaftem Schaden im asylrechtlichen Sinne gleichzusetzen“ seien,⁶³ kaum nachvollziehbar. Hier stellt sich vielmehr die Frage, ab welchem Grad Diskriminierung und soziale Ausgrenzung nicht mehr zumutbar sind. Die Frage ist auch, inwieweit die Tatsache, dass der bosnische Staat die Interessen seiner Minderheiten nicht gewährleistet, nicht an sich bereits asylrelevant ist.

Der Gesetzentwurf behauptet, dass Grundfreiheiten und u.a. auch die Religions-, Vereins- und Versammlungsfreiheit in Bosnien respektiert würden.⁶⁴ Dem widersprechen jedoch die Berichte internationaler Organisationen, wonach es in Bosnien nach wie vor und immer wieder Übergriffe auf Mitglieder von Religionsgemeinschaften und religiöse Einrichtungen gibt. Das US-Außenministerium berichtet über die Schändung von Grabstätten, Graffitis, Brandanschläge oder die Zerstörung von religiösen Einrichtungen;⁶⁵ die Europäische Kommission erwähnt außerdem Angriffe auf Priester und Gläubige.⁶⁶ Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) verzeichnete 2012 18 Angriffe auf moslemische Einrichtungen und Symbole⁶⁷ sowie 24 Angriffe auf christliche Symbole und Einrichtungen, sowohl katholische als auch orthodoxe.⁶⁸ Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats (ECRI) berichtet, dass Personen, die von der Polizei als Islamisten wahrgenommen werden, nicht immer „auf gleiche Weise behandelt werden“ würden.⁶⁹ ECRI wirft der bosnischen Polizei und Staatsanwaltschaft auch vor, Übergriffen auf sichtbare Minderheiten und Angehörige von Religionsgemeinschaften nur ungern nachzugehen.⁷⁰

⁶⁰ Ibid., Abs. 160, S. 38

⁶¹ European Commission: Report from the Commission to the European Parliament and the Council: Fourth Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan (COM(2013) 836 final), Brüssel, 28.11.2013, S. 6 und 7, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0836:FIN:EN:PDF> (zuletzt eingesehen am 7.06.14)

⁶² U Dekadi Roma - niti jednog Roma državnog službenika, *Slobodna Evropa*, 9.02.14, verfügbar unter: <http://www.slobodnaevropa.mobi/a/u-dekadi-roma-niti-jednog-roma-drzavnog-sluzbenika/25258107.html> (zuletzt eingesehen am 6.06.14)

⁶³ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 13

⁶⁴ Ibid., S. 12

⁶⁵ U.S. Department of State/ Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report ... , S. 26

⁶⁶ European Commission: Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2013 progress report ... , S. 17

⁶⁷ OSCE/ODIHR: Hate crimes in the OSCE region: Incidents and responses. Annual report for 2012, Warschau, November 2013, S. 56, verfügbar unter: http://tandis.odihr.pl/hcr2012/pdf/Hate_Crime_Report_full_version.pdf (zuletzt eingesehen am 10.06.14), S. 69

⁶⁸ Ibid., S. 74

⁶⁹ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI): ECRI report on Bosnia and Herzegovina ... , Abs. 156, S. 43

⁷⁰ Ibid., S. 9 und Abs. 156, S. 43 Laut ECRI betrifft dies insbesondere Personen, die als „moslemische Extremisten“ betrachtet werden.

Seit dem gewalttätigen Angriff auf das *Sarajevo Queer Festival* im September 2008, bei dem mehrere Personen durch Hooligans verletzt wurden⁷¹, gab es in Bosnien keine öffentliche Veranstaltung für die Rechte von Homo- und Transsexuellen mehr. Versuche von Homosexuellenverbänden, öffentlich aufzutreten, wie ein geplanter Flash Mob im Oktober 2013 vor dem Präsidentschaftsgebäude, wurden von der bosnischen Polizei aus fadenscheinigen Gründen unterbunden.⁷² Am 1. Februar 2014 überfiel eine Gruppe maskierter Männer unter Parolen wie „Keine Gay Pride in Sarajevo“ und „Keine Schwuchteln in Sarajevo“ das sogenannte Merlinka-Festival in Sarajevo und verletzte drei Personen.⁷³ Die EU-Delegation in Sarajevo verurteilte den Angriff als einen Akt der Intoleranz und sprach von einer Verletzung der Menschenrechte.⁷⁴

Der Gesetzentwurf unterschlägt Übergriffe auf Schwule, Lesben und Transsexuelle, die faktisch gezwungen sind, sich zu verstecken, sowie die Diskriminierung und Schikane von Seiten der Polizei gegen Angehörige dieser Gruppe. Dazu gehört das Vorgehen bei Umarmungen unter Gleichgeschlechtlichen in der Öffentlichkeit unter dem Vorwand der Verletzung der Moral und Belästigung auf dem Polizeikommissariat.⁷⁵

Der Gesetzentwurf unterstreicht die Existenz eines Antidiskriminierungsgesetzes, das 2009 verabschiedet wurde.⁷⁶ Allerdings wird dieses Gesetz scharf kritisiert, da es, so die Europäische Kommission, zu viele Ausnahmen zulässt⁷⁷ beziehungsweise aufgrund einer Gesetzeslücke auf Entitätsebene nicht vollständig umgesetzt werde, wie das amerikanische Außenministerium feststellt.⁷⁸ Der Beratende Ausschuss für das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats stellt fest, dass die Gesetzgebung allein nicht ausreicht, um die „tiefverwurzelte und weitverbreitete Diskriminierung“ von Personen in Minderheitssituationen abzuwenden.⁷⁹

In ihrer Begründung des Gesetzentwurfs stellt die Bundesregierung fest, dass die Pressefreiheit grundsätzlich gewährleistet sei, schränkt aber ein, dass die Qualität der Berichterstattung an wirtschaftlichen Zwängen und politischer Einflussnahme leide.⁸⁰ Demgegenüber stellt die Europäische Kommission fest, dass die Einschüchterung und Bedrohung von JournalistInnen

⁷¹ ILGA-Europe: Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe 2013, Brüssel, Mai 2013, S. 66, verfügbar unter: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/15245131/2013.pdf> (zuletzt eingesehen am 3.06.14)

⁷² Ibid., S. 65

⁷³ Bosnia: Three injured after hooded men attack Sarajevo queer film screening, *Pink News*, 2.02.14 verfügbar unter: <http://www.pinknews.co.uk/2014/02/02/bosnia-three-injured-after-hooded-men-attack-sarajevo-queer-film-screening/> (zuletzt eingesehen am 30.03.14)

⁷⁴ Delegation of the European Union to Bosnia and Herzegovina: Statement on attack on Merlinka Film Festival, 2.02.14, verfügbar unter: <http://europa.ba/News.aspx?newsid=6080&lang=EN> (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

⁷⁵ ILGA-Europe: Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe 2013, Brüssel, 2013, S. 65

⁷⁶ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 13

⁷⁷ European Commission: Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2013 progress report ... , S. 18

⁷⁸ U.S. Department of State/ Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report ... , S. 27

⁷⁹ Council of Europe: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Third Opinion on Bosnia and Herzegovina adopted on 7 March 2013 (Strasbourg, 7 April 2014) (ACFC/OP/III(2013)003), Abs. 35, S. 11, verfügbar unter: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNDocs/PDF_3rd_OP_BiH_en.pdf (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

⁸⁰ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 12

und RedakteurInnen sowie die Polarisierung der bosnischen Medienlandschaft entlang politischer und ethnischer Linien nach wie vor Anlass zur Sorge seien.⁸¹ Auch habe sich der politische und finanzielle Druck auf die Medien verstärkt.⁸² Aus diesem Grund stufte die internationale JournalistInnenvereinigung *Reporters without Borders* Bosnien und Herzegowina im vergangenen Jahr um zehn Plätze herab.⁸³ Auch das amerikanische Außenministerium spricht von glaubwürdigen Berichten über Einschüchterungsversuche und politisch motivierte Strafverfahren gegenüber JournalistInnen. Dabei bezieht sich das Ministerium auf die Notrufnummer *Free Media Help Line*, die 2013 37 Fälle verzeichnet hat, bei denen die Rechte von JournalistInnen missachtet wurden oder Regierungsvertreter und Polizei Druck auf JournalistInnen ausgeübt haben.⁸⁴ In zweien der Fälle wurden JournalistInnen tätlich angegriffen, in zwei weiteren Fällen wurden JournalistInnen Opfer von Morddrohungen.⁸⁵ Der bisher letzte Angriff ereignete sich am 25. Januar 2014. Er betraf Sinan Alić, einen Journalisten, der über Kriegsverbrechen in Bosnien schreibt und Vorsitzender einer Stiftung ist, die sich für die Wahrheit über diese Verbrechen engagiert. Alić, der in der Vergangenheit bereits Drohungen erhalten hatte, wurde in seiner Heimatstadt Tuzla angegriffen und erlitt Kopfverletzungen.⁸⁶ Das US-Außenministerium berichtet auch über einen Brandanschlag auf die Redaktionsräume der Zeitung *Slobodna Bosna* im September 2013 und gibt Vermutungen wieder, wonach dieser Brandanschlag dazu diene, die InvestigationsjournalistInnen der Zeitung einzuschüchtern.⁸⁷ Außerdem erwähnt das Ministerium die Boykottaufrufe führender Politiker gegenüber ihnen kritisch eingestellten Medien.⁸⁸ Im Februar 2014 bezeichnete der Vertreter einer Regierungspartei kritische Medien erneut als Agenten des Auslands. Die OSZE-Medienbeauftragte sprach von einem Angriff auf die Medienfreiheit.⁸⁹

Der Gesetzentwurf erwähnt mit keinem Wort die Situation der RückkehrerInnen, obwohl sie nach Einschätzung des EASO, aber auch nach Informationen der französischen Asylbehörde (OFPRA) einen wesentlichen Teil der AsylbewerberInnen ausmachen. Auch in Deutschland sind ein Großteil der AsylbewerberInnen aus Bosnien RückkehrerInnen, deren Reintegration in Bosnien gescheitert ist. Dies lässt sich aus den Antworten der Bundesregierung auf mehrere Anfragen der Fraktion Die Linke schließen, wonach 22 Prozent der AsylbewerberInnen aus Bosnien und Herzegowina, also nahezu jeder Vierte, in Deutschland geboren sind,⁹⁰ und achtzig

⁸¹ European Commission: Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2013 progress report ... , S. 17

⁸² Ibid., S. 19 und 20

⁸³ Reporters without borders (RSF): World Press Freedom Index 2013, Paris, verfügbar unter: http://fr.rsf.org/IMG/pdf/classement_2013_gb-bd.pdf (zuletzt eingesehen am 28.03.14)

⁸⁴ Ibid., S. 11-12

⁸⁵ Ibid., S. 12

⁸⁶ OSCE: OSCE media freedom representative condemns assault on journalist in Bosnia and Herzegovina (Pressererklärung), 27.01.14, verfügbar unter: <http://www.osce.org/fom/110658> (zuletzt eingesehen am 28.03.14)

⁸⁷ U.S. Department of State/ Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report ... , S. 12

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Labelling media “foreign agents” by politicians in Bosnia and Herzegovina unacceptable, says OSCE media freedom representative, OSCE, 28.02.14, verfügbar unter: <http://www.osce.org/fom/115926> (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

⁹⁰ Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke (Drucksache 17/8984), 14.03.12, verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/089/1708984.pdf> (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

Prozent aller Folgeantragssteller in der Vergangenheit bereits einmal in Deutschland waren bzw. ein Asylverfahren betrieben hatten.⁹¹

Allerdings werden Personen, die nach Bosnien in eine Situation zurückkehren, wo ihre Volksgruppe nicht die lokale Mehrheit stellt, nach wie vor schikaniert und sie sind daher oft nicht in der Lage, ihre Rechte voll auszuüben.⁹² Das amerikanische Außenministerium schreibt, dass die Diskriminierungen und Schikanen gegenüber Minderheiten oftmals mit Eigentumskonflikten verbunden sind.⁹³ Insbesondere Roma, die während des bosnischen Bürgerkriegs vertrieben wurden, hätten aufgrund von Diskriminierungen und fehlender Eigentumsnachweise oftmals Probleme, ihr Eigentum wiederzuerlangen, so das Ministerium.⁹⁴ ECRI erwähnt insbesondere Probleme bei der Arbeitsaufnahme und bezeichnet die Lage der Roma als besonders katastrophal.⁹⁵ Außerdem verwenden Lokalpolitiker nach wie vor eine nationalistische Rhetorik, die sich unmittelbar gegen RückkehrerInnen richtet. Dies trägt nach Meinung des Menschenrechtskommissars des Europarats dazu bei, Gefühle von Unsicherheit zu stärken.⁹⁶ Das amerikanische Außenministerium schreibt, dass sich die Angriffe auf religiöse Einrichtungen und Symbole oft gegen die jeweilige Minderheit richten würden.⁹⁷

Der Gesetzentwurf erwähnt die Tatsache, dass Bosnien seit 2009 ein Asylgesetz hat und AsylbewerberInnen nicht in Staaten zurückweist, in denen ihr Leben oder ihre Freiheit bedroht sind.⁹⁸ Tatsächlich ist es so, dass bisher nur sehr wenige Personen in Bosnien-Herzegowina Asyl beantragt haben. 2012 waren es gerade einmal 53 Personen, die meisten aus Syrien; in den ersten acht Monaten 2013 waren es 61 Personen.⁹⁹ Sie erhielten ein auf ein Jahr begrenztes Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen. Die Europäische Kommission schreibt in ihrem vierten Bericht zur Überwachung der Visa-Liberalisierung mit den Staaten des sogenannten westlichen Balkans, dass Bosnien sein Asylsystem noch an europäische Standards anpassen müsse. Dies gelte insbesondere für die Bestimmungen, die eine Ingewahrsamnahme von AsylbewerberInnen erlauben.¹⁰⁰ Das US-amerikanische Außenministerium äußert sich weitaus kritischer, indem es feststellt, dass das Asylverfahren nicht transparent sei. So habe das

⁹¹ Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke (Drucksache 18/705), 5.03.14, verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/007/1800705.pdf> (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

⁹² Commissioner for Human Rights: Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Bosnia and Herzegovina ..., Abs. 89, S. 20; Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Concluding observations on the second periodic report of Bosnia and Herzegovina (E/C.12/BIH/CO/2), 16.12.13, Abs. 11, verfügbar unter: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/BIH/CO/2&Lang=en (zuletzt eingesehen am 4.04.13)

⁹³ U.S. Department of State/Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report ... , S. 26

⁹⁴ Ibid., S. 9

⁹⁵ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI): ECRI report on Bosnia and Herzegovina (fourth monitoring cycle), Straßburg, 8.02.11, Abs. 79, S. 29

⁹⁶ Siehe dazu: Commissioner for Human Rights: Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Bosnia and Herzegovina ..., Abs. 89, S. 20

⁹⁷ U.S. Department of State/Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report ... , S. 26

⁹⁸ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 13

⁹⁹ European Commission: Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2013 progress report ... , S. 49-50

¹⁰⁰ European Commission: Report from the Commission to the European Parliament and the Council: Fourth Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan ... , S. 5 und 6

Sicherheitsministerium viele Asylanträge ohne Begründung abgelehnt. Immer öfter würden AsylbewerberInnen länger als sechs Monate in Gewahrsam gehalten.¹⁰¹

Der Gesetzesentwurf verschweigt auch, dass es in Bosnien noch 103 000 Binnenvertriebene gibt, von denen 8 600 auch weiterhin in Gemeinschaftsunterkünften leben.¹⁰² Das UN-Flüchtlingswerk bezeichnet die Bedingungen in diesen Unterkünften als unwürdig. Die Menschen, die in diesen Unterkünften leben, hätten oft keinen Zugang zu grundlegenden sozioökonomischen Rechten.¹⁰³ Die Situation der verbliebenen 700 Kosovo-Roma in Bosnien ist nach wie vor ungelöst.

Mazedonien

Der Gesetzentwurf bezieht sich auf die Berichterstattung des Auswärtigen Amts einschließlich seines Asyllageberichts vom 11. Dezember 2013. Wie schon zuvor bei Bosnien wird sich außerdem auf nicht namentlich genannte, vor Ort vertretene Nichtregierungsorganisationen und internationale Organisationen bezogen, wobei erneut nur das UN-Flüchtlingswerk und das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) genannt werden, nicht aber die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder der Europarat. Ebenso wie im Falle Bosniens wird pauschal auf den Bericht des *European Asylum Support Office* (EASO) vom November 2013 Bezug genommen, ohne dass dieser Bericht, ebenso wie andere Berichte, je konkret zitiert würde.

Seit Anfang 2012 kommt es in Mazedonien erneut zu einer Zunahme der Spannungen zwischen den beiden größten Volksgruppen, die sich regelmässig in nackter Gewalt entladen. Mehrere Morde, so auch die Ermordung im Mai 2014 eines 19-jährigen Schülers, der einen Fahrraddieb stellen wollte, werden unmittelbar in Verbindung gebracht mit der Verschlechterung der Beziehungen zwischen der mazedonischen Mehrheit und der albanischen Minderheit. Dazu kommen politische und soziale Konflikte, in einem Land, in dem die offizielle Arbeitslosenrate bei annähernd 30 Prozent liegt. Noch am 7. März 2013 warnte das Auswärtige Amt, es sei zu „Blockierungen wichtiger Kreuzungen und Demonstrationen gekommen, die zunehmend gewalttätig verlaufen“.¹⁰⁴ Bis heute (18. Juni 2014) rät das Auswärtige Amt, Menschenansammlungen und Demonstrationen zu meiden und die Medienberichterstattung „sehr aufmerksam“ zu verfolgen.¹⁰⁵

¹⁰¹ U.S. Department of State/ Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report ... , S. 15

¹⁰² UNHCR: 2014 UNHCR regional operations profile - South-Eastern Europe, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/pages/49e48d766.html> (zuletzt eingesehen 10.06.14)

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Auswärtiges Amt: Länderinformationen Mazedonien, Stand 07.03.2014 (Unverändert gültig seit: 07.03.2013) http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Laenderinformationen/00-SiHi/Nodes/MazedonienSicherheit_node.html#doc349980bodyText1 (zuletzt eingesehen am 9.03.14)

¹⁰⁵ Im Original: „Auch wenn sich die Sicherheitslage in der ehemaligen jugoslawischen Republik (EJR) Mazedonien, nachdem es Anfang 2013 wiederholt zu Blockierungen wichtiger Kreuzungen und gewalttätigen Demonstrationen gekommen war, beruhigt hat, wird weiterhin empfohlen, Menschenansammlungen und Demonstrationen weiträumig zu meiden und die Medienberichterstattung sehr aufmerksam und regelmäßig zu verfolgen.“ Auswärtiges Amt: Mazedonien, ehemalige jugoslawische Republik: Reise- und Sicherheitshinweise (Stand 18.06.2014 (Unverändert gültig seit: 10.03.2014)), verfügbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Laenderinformationen/00-SiHi/MazedonienSicherheit.html> (zuletzt eingesehen am 18.06.14)

Das *European Asylum Support Office* (EASO) berichtet ebenfalls über die Zunahme der Spannungen zwischen der mazedonischen Mehrheit und der albanischen Minderheit seit 2012.¹⁰⁶ Unter Bezugnahme auf einen Bericht des Europäischen Forums für Demokratie und Solidarität (EFDS) aus dem Jahr 2013 berichtet es, dass der Wahlkampf im Juni 2013¹⁰⁷ erneut zu einer Verschlechterung der als traditionell schlecht bezeichneten Beziehungen zwischen den beiden großen Volksgruppen geführt habe. Das EFSD erwähnt mehrere Angriffe auf Parteilokale der albanischen Minderheit; bei einem dieser Angriffe seien auch Schüsse abgegeben worden.¹⁰⁸ In Hinblick auf das Ergebnis der vorgezogenen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom April 2014 spricht das EFSD aktuell von der Gefahr einer politischen Blockade, die den Reformprozess aufhalten könnte.¹⁰⁹ Es berichtet ebenfalls über die „ethnische Ausschreitungen“ im Anschluss an die weiter oben bereits erwähnte Ermordung eines 19-jährigen (ethnisch) mazedonischen Schülers, der einem ethnischen Albaner zu Last gelegt wird.¹¹⁰ Der Artikel endet mit der ernüchternden Feststellung, dass ethnische MazedonierInnen und AlbanerInnen zwar in dem gleichen Land leben würden, aber nicht zusammen, und dass die Gewalt zwischen diesen beiden Gruppen in den vergangenen Jahren mehrfach eskaliert sei.¹¹¹

EASO berichtet auch über die Verschärfung der Ausreisekontrollen an der mazedonischen Grenze, die dazu dienen sollen, mazedonische StaatsbürgerInnen davon abzuhalten, „unbegründete“ Asylanträge zu stellen (Anführungszeichen im Text!), sowie über die Tatsache, dass diese Kontrollen vor allem Roma betreffen und einem Ausreiseverbot gleichkommen.¹¹² Weiter erwähnt EASO, dass die US-Regierung die Diskriminierung und gesellschaftliche Gewalt gegenüber Roma für ein schwerwiegendes Menschenrechtsproblem hält.¹¹³

Demgegenüber schreibt die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf, dass Mazedonien eine parlamentarische Demokratie sei, in der Religions-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit herrsche. Außerdem verweist sie auf die Trennung von Partei und Staat, wobei sie allerdings bemerkt, dass diese (erst) seit Anfang 2014 gesetzlich verankert ist.¹¹⁴ Sie ignoriert die anhaltenden Spannungen zwischen der konservativen Regierungsmehrheit und der oppositionellen sozialdemokratischen Partei (SDSM). Im Dezember 2012 ließ die konservative Mehrheit Abgeordnete der Opposition und JournalistInnen kurzerhand aus dem Parlamentsgebäude entfernen, nachdem die Opposition versucht hatte, die Verabschiedung des Haushaltsentwurfs zu verhindern. In der Folgezeit boykottierte die Opposition die Sitzungen. Die Europäische Kommission stellt besorgt fest, dass die Regierungsmehrheit diese Zeit nutzte,

¹⁰⁶ European Asylum Support Office (EASO): *Asylum applicants from the Western Balkans ...*, S. 39

¹⁰⁷ Vermutlich sind eher die Gemeindewahlen im April 2013 gemeint.

¹⁰⁸ Zitiert nach: European Asylum Support Office (EASO): *Asylum applicants from the Western Balkans ...*, S. 39

¹⁰⁹ European Forum for Democracy and Solidarity (EFSD): *Country updates: FYR Macedonia*, verfügbar unter: http://www.europeanforum.net/country/fyr_macedonia, (zuletzt eingesehen am 11.06.2014)

¹¹⁰ *Ethnic violence in Skopje* (European Forum for Democracy and Solidarity), 22.05.14, verfügbar unter: http://www.europeanforum.net/news/1940/ethnic_violence_in_skopje (zuletzt eingesehen am 8.06.14)

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Im Original: “The FYROM Border police has strengthened checks on Macedonian citizens when leaving the territory of FYROM, scrutinising travel documents and possession of the required financial means to allow travel, conducting interviews with citizens on their destination and the purpose of their trips.” (European Asylum Support Office (EASO): *Asylum applicants from the Western Balkans ...*, S. 76) und: “Measures undertaken by FYROM authorities in 2011 to prevent their nationals from making “unfounded” asylum applications in EU member states were assessed as disproportionately affecting Roma and through exit control measures and confiscation of travel documents were effectively amounting to travel bans.” (Ibid., S. 38)

¹¹³ European Asylum Support Office (EASO): *Asylum applicants from the Western Balkans ...*, S. 38

¹¹⁴ Deutscher Bundestag: *Gesetzentwurf der Bundesregierung ...*, S. 14

um eine Vielzahl von Gesetzesänderungen durchzusetzen, darunter auch solche, die mit dem Beitrittsprozess zusammenhängen, und die Kompetenzen der Parlamentsausschüsse zu begrenzen.¹¹⁵ Für die Europäische Kommission zeigte diese „politische Krise“, in welchem Maß die politischen Verhältnisse in Mazedonien polarisiert sind. Sie forderte eine stärkere Bereitschaft der Parteien, Probleme durch Dialog zu lösen¹¹⁶ - während der Haushaltsdebatte kam es zu Handgreiflichkeiten, bei denen mehrere Abgeordnete verletzt wurden. Insgesamt forderte die Europäische Kommission ein stärker dem Konsens verpflichtetes Handeln. Auch müsse eine deutlichere Trennung zwischen Parteien und Staat erfolgen, so die Kommission abschließend.¹¹⁷

Ende Mai (2014) zog sich die größte Oppositionspartei SDSM aus Protest über die Ergebnisse der vorgezogenen Parlaments- und Präsidentschaftswahl vom 27. April erneut aus dem Parlament zurück. Sie warf der Regierung vor, staatliche Institutionen und Medien während des Wahlkampfs manipuliert zu haben.¹¹⁸ In einer gemeinsamen Stellungnahme zum Ausgang der Wahlen äußerten sich die EU-Delegation in Skopje und die Mission der Vereinigten Staaten besorgt über eine tendenziöse Medienberichterstattung und ein „Ineinanderübergreifen der Aktivitäten von Staat und Partei“ („a blurring of state and party activities“), worin sie einen klaren Rückschritt im Verhältnis zu den Wahlen in den Vorjahren sahen.¹¹⁹

Allein diese Elemente zeigen, dass die Aussage, wonach Mazedonien eine parlamentarische Demokratie sei und die Trennung von Partei und Staat eingehalten werde¹²⁰, erheblich nuanciert werden muss. Die Tragfähigkeit dieser Aussage wird weiter durch die politische Einflussnahme auf die Justiz untergraben, sowie durch deren Instrumentalisierung im Rahmen der sogenannten Lustrationsverfahren¹²¹. Hier verweist die Bundesregierung jedoch lediglich erneut auf „die aus anderen Transformationsländern bekannten Schwächen“, die eine „Rechtsdurchsetzung in Einzelfällen“ erschweren könne. Die Europäische Kommission kommt zu einer ganz anderen Einschätzung. Sie spricht in ihrem letzten Fortschrittsbericht von einer „selektiven Rechtsprechung“¹²² und sorgt sich darüber, dass das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Justiz angetastet ist. Das US-amerikanische Außenministerium bezeichnet Gerichtsentscheidungen als

¹¹⁵ European Commission: Commission staff working document. the former Yugoslav Republic of Macedonia. 2013 Progress report, Accompanying the document communication from the commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (SWD(2013) 413 final), Brüssel, 16.10.2013, S. 7, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia_2013.pdf, (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

¹¹⁶ Ibid., S. 6

¹¹⁷ Ibid., S. 8

¹¹⁸ Macedonia's opposition party resigns to protest flawed polls, *Europe online magazine*, 28.05.14, verfügbar unter: http://en.europeonline-magazine.eu/macedonias-opposition-party-resigns-to-protest-flawed-polls_338391.html (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

¹¹⁹ Joint Statement by the Delegation of the European Union and the U.S. Mission, Skopje 29.04.14), verfügbar unter: http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/press_corner/all_news/news/2014/2014-04-29_jointstatement_en.htm (zuletzt eingesehen am 8.06.14)

¹²⁰ Siehe: Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 14

¹²¹ Diese Verfahren sollten ursprünglich dazu dienen, Personen, die mit dem jugoslawischen Geheimdienst zusammengearbeitet haben, zu identifizieren und aus dem Staatsdienst und politischen Ämtern zu entfernen. Allerdings wurde der Zeitraum, auf den sich das Gesetz bezieht, nach und nach immer weiter ausgeweitet und geht heute bis 2006, dem Amtsantritt der jetzigen konservativen Regierung. Außerdem wurden das Verfahren auch auf andere Berufsgruppen wie z.B. Priester, JournalistInnen, NGO-MitarbeiterInnen und AnwaltInnen ausgeweitet.

¹²² European Commission: Commission staff working document. the former Yugoslav Republic of Macedonia. 2013 Progress report ..., S. 16

politisch motiviert und bezieht sich dabei insbesondere auf die unbegründete und unverhältnismäßige Bestrafung von JournalistInnen.¹²³ Schließlich sind die sogenannten Lustrationsverfahren nach Ansicht des Ministeriums zu einem willfährigen Instrument in den Händen der konservativen Regierungsmehrheit geworden, die sie dazu benutzt, politische Gegner und abtrünnige ehemalige Verbündete anzugreifen.¹²⁴

Die Bedingungen in den Haftanstalten, die die Europäische Kommission in ihrem Fortschrittsbericht als teilweise unmenschlich („inhumane“)¹²⁵ bezeichnet, werden in der Begründung des Gesetzesentwurfs gar nicht thematisiert. Das amerikanische Außenministerium bezieht sich auf einen Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), das feststellte, dass es in mazedonischen Gefängnissen häufig zu Gewaltanwendungen kommt und sich diese insbesondere gegen schwache („vulnerable“) Häftlinge richten.¹²⁶

Immerhin erkennt die Bundesregierung die Tatsache an, dass Mazedonien wegen Verstößen gegen die Medien- und Meinungsfreiheit einer erheblichen nationalen und internationalen Kritik unterliegt. Allerdings verweist sie anschließend auf die neuen Pressegesetze, die Anfang 2014 verabschiedet wurden, und, so die Bundesregierung, bei Experten international Anerkennung gefunden hätten. Tatsächlich bezeichnete die Medienbeauftragte der OSZE die neuen Gesetze im Februar 2014 als gut, wendete aber einschränkend ein, sie müssten aber so umgesetzt werden, dass die Unabhängigkeit der Medien garantiert werde.¹²⁷ Wie berechtigt diese Einwände waren, zeigte sich bereits im Mai, als die mazedonische Polizei mehrere JournalistInnen, die die Demonstrationen im Anschluss an die Ermordung eines mazedonischen Schülers dokumentieren wollten, zwang, ihre Kameras herauszugeben und die Aufnahmen zu löschen.¹²⁸ Die Medienbeauftragte der OSZE sprach von Einschüchterungsversuchen und forderte die mazedonischen Behörden erneut auf, die Medienfreiheit zu achten.¹²⁹

¹²³ US Department of State/Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Country Reports on Human Rights Practices for 2013: Macedonia 2013 Human rights report, S. 7 - 8, verfügbar unter: <http://www.state.gov/documents/organization/220516.pdf> (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ European Commission: Commission staff working document. the former Yugoslav Republic of Macedonia. 2013 Progress report ... , S. 43 - 4

¹²⁶ US Department of State/Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Country Reports on Human Rights Practices for 2013: Macedonia 2013 Human rights report, S. 2. Für weitere Details, siehe: Council of Europe/European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT): Report to the Government of “the former Yugoslav Republic of Macedonia” on the visit to “the former Yugoslav Republic of Macedonia” carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 21 to 24 November 2011 (CPT/Inf (2012) 38), Straßburg, 20.12.12, verfügbar unter: <http://www.cpt.coe.int/documents/mkd/2012-38-inf-eng.pdf> (zuletzt eingesehen am: 10.06.14)

¹²⁷ OSCE Gives Cautious Nod to Macedonian Media Reforms, *BalkanInsight*, 12.02.14, verfügbar: <http://www.balkaninsight.com/en/article/osce-macedonian-media-law-good-on-paper>; <http://www.independent.mk/articles/1585/OSCE+Representative+on+Media+Freedom+Application+of+Law+on+Media+is+Vital> (zuletzt eingesehen am 9.06.14)

¹²⁸ Macedonia: Another night of protests and ethnic tension in Skopje, *Focus News Agency*, 22.05.14, verfügbar unter: <http://www.focus-fen.net/news/2014/05/22/336936/macedonia-another-night-of-protests-and-ethnic-tension-in-skopje-roundup.html> (zuletzt eingesehen am 9.06.14)

¹²⁹ OSCE: OSCE representative deeply worried about police intimidating journalists at demonstrations in Skopje (Presseerklärung), 22.05.14, verfügbar unter: <http://www.osce.org/fom/118840> (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

Im Hinblick auf die gravierende Situation der Medien in anderen Staaten der Region, die allesamt weit hinten auf dem Pressefreiheitsindex der weltweiten Medienorganisation *Reporters without Borders* stehen, kann der relativierende Verweis darauf in der Begründung des Gesetzentwurfs¹³⁰ bestenfalls als zynisch bewertet werden. Allerdings liegt Mazedonien auf dem 123. Platz der Weltkala und damit weit abgeschlagen gegenüber allen anderen Staaten der Region. Lediglich Montenegro, das auf den 103. Platz kommt, erhält eine vergleichbar schlechte Wertung.¹³¹

Gänzlich unerwähnt bleibt in dem Entwurf die Situation von Schwulen, Lesben und Transsexuellen. Mazedonien belegt einen der hintersten Plätze im internationalen Rating der *International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association*, ILGA, mit dem die internationale Schwulen- und Lesbenvereinigung die rechtliche und administrative Gleichstellung von Schwulen, Lesben und Transsexuellen bewertet. Homophobe Äußerungen sind auf der Tagesordnung. So rechtfertigte der mazedonische Arbeits- und Sozialminister Spiro Ristovski die Abwesenheit der sexuellen Einstellung und Geschlechtsidentität im mazedonischen Anti-Diskriminierungsgesetz mit den Bemühungen seiner Partei, eine „gesunde Nation“ zu erhalten und dafür zu sorgen, dass gesunde Kinder in ein gesundes Familienumfeld hineingeboren würden.¹³² Im Zeitraum zwischen dem 27. Februar 2013 und dem 31. Mai 2014 verzeichnete das mazedonische Helsinki-Komitee 34 Übergriffe auf Schwule und Lesben, darunter auch mehrere Angriffe auf das *LGBT Support Centre*.¹³³ Diese Angriffe wurden nicht von offizieller Seite verurteilt. Wie ein Mitarbeiter dieses Zentrums auf einer Webseite der Kampagne gegen Intoleranz mitteilt, haben bisher weder der Ombudsmann noch die Gleichstellungskommission das Zentrum besucht.¹³⁴

Wie bei den beiden anderen Staaten bezieht sich die Bundesregierung auch im Falle Mazedoniens auf die mazedonische Verfassung, um mit der Europäischen Kommission festzustellen, dass die Verfassung „im Wesentlichen“ (im Original: „broadly“¹³⁵) europäischen Standards entspricht. Allerdings vergisst die Bundesregierung zu erwähnen, dass die Kommission darauf verweist, dass Gesetze nicht immer verfassungskonform sind und dass diesbezügliche Entscheidungen des Verfassungsgerichts nicht immer umgesetzt werden. Außerdem verweist die Kommission auf einen *Amicus curiae*-Schriftsatz der so genannten Venedig-Kommission des Europarats zum mazedonischen Lustrationsgesetz, in dem sich die Kommission über den Missbrauch dieses Gesetzes zu politischen, ideologischen oder parteipolitischen Zwecken besorgt zeigt.¹³⁶ Außerdem vergisst die Bundesregierung die Kritik der Europäischen Kommission am mazedonischen Antidiskriminierungsgesetz zu erwähnen, das nach Auffassung der Kommission nicht im Einklang mit dem europäischen Besitzstand ist, da es eine Diskriminierung aufgrund der sexuellen Einstellung beim Zugang zu Arbeit und Beschäftigung nicht explizit verbietet.¹³⁷ Die Kommission kritisiert auch, dass die mazedonische Antidiskriminierungskommission nicht die notwendigen Mittel hat, um effektiv und unabhängig arbeiten zu können.¹³⁸ Das US-amerikanische Außenministerium wirft dem mazedonischen Staat sogar vor, rechtsstaatliche

¹³⁰ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 31

¹³¹ Reporters without borders: World Press Freedom Index 2014, Paris, Februar 2014, verfügbar unter: http://rsf.org/index2014/data/index2014_en.pdf (zuletzt eingesehen am 8.06.14)

¹³² Zitiert nach: LGTBI in Macedonia, The forgotten community, 17.05.14, verfügbar unter: <http://blog.nohatespeechmovement.org/lgbti-in-macedonia-the-forgotten-community/> (zuletzt eingesehen am 8.06.14)

¹³³ Koberizde, Gubaz: Macedonian Helsinki Committee: Hassverbrechen (Statistik), verfügbar unter: <http://zlostorstvaodomraza.com/reports/#> (zuletzt eingesehen am 8.06.14)

¹³⁴ LGTBI in Macedonia, The forgotten community, 17.05.14

¹³⁵ European Commission: Commission staff working document. the former Yugoslav Republic of Macedonia. 2013 Progress report ... , S. 5

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid., S. 36-37

¹³⁸ Ibid., S. 36 und 45

Prinzipien zu verkennen, und bezieht sich dabei unter anderem auch auf die Abwesenheit klarer Grenzen zwischen Staat und (Regierungs-)Parteien, auf staatliche Eingriffe in Medien und Justiz, sowie Korruption und Straffreiheit der Polizei.¹³⁹

Die Bundesregierung bezeichnet die Umsetzung der Urteile des EGMR als „nicht gänzlich zufriedenstellend“, entschuldigt dies aber damit, dass sich dies auf einem Niveau bewege, „wie es viele EU-Mitgliedstaaten praktizieren“. Hier haben wir es erneut mit einer Nivellierung von Rechtsnormen zu tun, deren Auswirkungen auf die Rechtssubjekte und ihr weiteres Handeln nicht bedacht werden. Gleiches gilt auch für die überlangen Verfahrensdauern, die einen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 (Recht auf ein faires Verfahren innerhalb eines vernünftigen Zeitraums) und Artikel 13 (Recht auf eine wirksame Beschwerde) der Europäischen Menschenrechtskonvention darstellen. Mazedonien hat bereits mehr als 157 000 Euro für die Beilegung von Klagen vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof (EGMR) wegen unzulässiger Verfahrensdauern bezahlt.¹⁴⁰ Der EGMR hat Mazedonien aufgefordert, wirksame Abhilfe gegen übermäßig lange Verfahrensdauern zu schaffen.¹⁴¹ Am 9. Januar 2014 waren 369 Fälle vor dem EGMR anhängig. In neun Fällen, die 2013 behandelt wurden, sah der EGMR mindestens einen Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention.¹⁴²

Wie schon im Abschnitt zu Bosnien wird auch die Diskriminierung und Marginalisierung der Roma in Mazedonien grob verharmlost. Die Bundesregierung spricht hier von „Defiziten“ oder auch von „erheblicher sozialer Härte“, die jedoch nicht als Asylgründe betrachtet werden.¹⁴³ Sie verschweigt, dass die politische und ökonomische Ungleichbehandlung von Roma in verfassungsrechtlichen Demokratien weniger eine Sache der Gesetze als vielmehr diskriminierender Praktiken ist. Roma werden in Mazedonien zwar nicht aktiv verfolgt, allerdings sind sie oftmals nicht in der Lage, ihre politischen, ökonomischen und sozialen Rechten geltend zu machen. Darauf deutet z.B. der faktische Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt hin, mit einer Arbeitslosenrate, die doppelt so hoch ist wie der Landesdurchschnitt, weiter die Tatsache, dass weniger als jedes dritte Romakind eine weiterführende Schule besucht¹⁴⁴ und Romakinder in Sonderschulen für Kinder mit Lernbehinderungen deutlich überrepräsentiert sind, zudem die prekäre Wohnsituation vieler Roma, die sich durch eine schlechte Wohnqualität und rechtliche Unsicherheit auszeichnet, sowie Schwierigkeiten beim Zugang zum Gesundheits- und Sozialwesen. Dieser Ausschluss kann durchaus existenzgefährdende Formen annehmen. Mehr als die Hälfte aller mazedonischen Roma leiden unter relativer Armut,¹⁴⁵ 41 Prozent unter absoluter

¹³⁹ US Department of State/Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Country Reports on Human Rights Practices for 2013: Macedonia 2013 Human rights report, S. 1

¹⁴⁰ European Commission: Commission staff working document: The former Yugoslav Republic of Macedonia. 2013 Progress report ... , S. 40

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² European Court for Human Rights: Press country profile: „The former Yugoslav Republic of Macedonia“ (zuletzt aktualisiert: Januar 2014), verfügbar unter: http://www.echr.coe.int/Documents/CP_The_former_Yugoslav_Republic_of_Macedonia_ENG.pdf (zuletzt eingesehen am 11.06.14)

¹⁴³ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 33

¹⁴⁴ UNICEF: Leave no child behind - Building equity for children, Country report: Findings of a situation analysis of girls and boys (Kurzfassung), Skopje 2013, S. 11, verfügbar unter: http://www.unicef.org/tfymacedonia/SITAN_ENG_FINAL_10October.pdf (zuletzt eingesehen am 3.06.14)

¹⁴⁵ UNDP: People centered analysis, 2010, zitiert nach: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ): Study on “Poverty assessment and mapping of vulnerable groups, with focus on human trafficking”, Skopje, September 2011, S. 12

Armut und 23 Prozent unter extremer Armut.¹⁴⁶ Zudem kommt es nach Auskunft lokaler und internationaler Menschenrechtsorganisationen, wie dem Mazedonischen Helsinki-Komitee und der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats, immer wieder zu Misshandlungen von Roma durch die Polizei. In der Vergangenheit machte immer wieder eine Spezialeinheit der Polizei, die als „Alpha“ oder „Alfi“ bezeichnet wurde, von sich reden. Ihr wird vorgeworfen, im Mai 2006 einen Romajugendlichen erschlagen zu haben¹⁴⁷. Allerdings kam es auch in der jüngsten Vergangenheit mehrfach zu Polizeiaktionen gegen Roma, die bestenfalls als unverhältnismäßig bezeichnet werden können. Dies gilt beispielsweise für eine Polizeiaktion im Mai 2010 auf dem Markt der mehrheitlich von Roma bewohnten Gemeinde Shuto Orizari, bei der laut Aussagen des Budapester *European Roma Rights Centre* (ERRC) 40 Roma, darunter auch Minderjährige, verletzt wurden.¹⁴⁸ Im Mai vergangenen Jahres (2013) artete eine Fahndung in dem überwiegend von Roma bewohnten Stadtteil Topaana in Skopje aus:¹⁴⁹ Unbeteiligte wurden verprügelt und z.T. sogar in Gewahrsam genommen. Der Zugang zu AnwältInnen wurde ihnen verwehrt.

In Mazedonien sind aber nicht nur Roma Opfer von Polizeigewalt. Im Juni 2011 wurde ein 22-jähriger Student am Rand einer Wahlfeier von einem Polizisten zu Tode geprügelt. Der Polizeibeamte wurde im Januar 2012 wegen vorsätzlichen Mordes zur gesetzlichen Mindeststrafe von 14 Jahren Haft verurteilt.¹⁵⁰ Am 28. Februar 2012 erschoss ein mazedonischer Polizist, der nicht im Dienst war, zwei mazedonische Albaner. Die Polizei berichtete zunächst, der Polizist habe in Notwehr gehandelt. Diese Darstellung wurde später durch mehrere Zeugenaussagen widerlegt, wonach der Polizist während eines banalen Streits seine Waffe zog.¹⁵¹

Das amerikanische Außenministerium schreibt in seinem Jahresbericht 2013¹⁵², dass Folter und erniedrigende Behandlung zwar gesetzlich verboten seien; dennoch habe es mehrere glaubwürdige Berichte gegeben, wonach die Polizei unverhältnismäßige Gewalt bei der Festnahme von verdächtigen Straftätern angewendet und Untersuchungshäftlinge und Strafgefangene misshandelt habe.¹⁵³

¹⁴⁶ Nach: UNDP/WB/EC Regional Roma Survey 2011: Former Yugoslav Republic of Macedonia, verfügbar unter:

http://www.eurasia.undp.org/content/dam/rbec/docs/Roma_survey_data_The_former_Yugoslav_Republic_of_Macedonia.xls (zuletzt eingesehen am 9.06.14)

¹⁴⁷ European Roma Rights Centre (ERRC): NGOs Urge Macedonian Authorities to Investigate Death of Trajan Bekirov, 16.06.06, verfügbar unter: <http://www.errc.org/article/ngos-urge-macedonian-authorities-to-investigate-death-of-trajan-bekirov/2604> (zuletzt eingesehen am 9.06.14)

¹⁴⁸ Siehe: European Roma Rights Centre (ERRC): Schreiben an die mazedonische Innenministerin, Gordana Jankulovska, vom 20.04.10, verfügbar unter: <http://www.errc.org/cms/upload/file/ERRC-urges-investigation-into-clash-between-Macedonian-police-and-Roma.pdf> (zuletzt eingesehen am 13.03.14)

¹⁴⁹ European Roma Rights Centre (ERRC): Macedonian Police Target Roma with Excessive Force, Budapest/Skopje, 13.05.14, verfügbar unter: <http://www.errc.org/article/macedonian-police-target-roma-with-excessive-force/4139> (zuletzt eingesehen 10.06.14)

¹⁵⁰ Macédoine: 14 ans de prison pour l'assassin du jeune Martin Neskoski, *Utrinski Vesnik* (Übersetzung: *Courrier des Balkans*), 20.01.12, verfügbar unter: <http://balkans.courriers.info/article19055.html> (zuletzt eingesehen am 14.03.14)

¹⁵¹ Macedonian Albanians Protest Over Police Killing, *BalkanInsight*, 1.03.12, verfügbar unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/albanians-protest-after-macedonian-policeman-kills-two> (zuletzt eingesehen am 13.03.14)

¹⁵² US Department of State/Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Country Reports on Human Rights Practices for 2013: Macedonia 2013 Human rights report, S. 1

¹⁵³ Ibid., S. 1, 2 und 5

Die mazedonische Regierung hat ihren Aktionsplan zur Dekade der Roma inzwischen mehrfach revidiert. Internationale Organisationen wie die Europäische Kommission und der Europarat¹⁵⁴ kritisieren die schleppende Umsetzung dieser Pläne, die offensichtlich auch darauf zurückzuführen ist, dass die notwendigen Geldmittel nicht bereitstehen und die zuständigen Regierungseinheiten personell unterbesetzt sind. Die Europäische Kommission weist darauf hin, dass die meisten Projekte in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Beschäftigung, Wohnraum und Sozialversicherung von ausländischen Gebern finanziert werden und sorgt sich daher um deren Nachhaltigkeit.¹⁵⁵

Die Aussage, wonach ein Asylantrag in Deutschland (oder einem anderen EU-Land) keine staatliche Repression zur Folge hat, ist schlichtweg falsch. Im September 2011 verabschiedete das mazedonische Parlament eine Novellierung des mazedonischen Passgesetzes, die vorsieht, dass Personen, die nach Mazedonien abgeschoben werden, weil sie gegen die Einreise- oder Aufenthaltsbestimmungen eines anderen Staats verstoßen haben, der Pass entzogen werden kann, bzw. ein neuer Pass nicht mehr ausgestellt wird.¹⁵⁶ Dies erfolgt in der Regel unmittelbar nach der Abschiebung, z.B. am Flughafen, durch Zollbeamte. Anschließend muss die Entscheidung durch eine Kommission innerhalb des mazedonischen Innenministeriums bestätigt werden. Die Maßnahme des Passentzugs ist auf ein Jahr ab Zeitpunkt der Entscheidung begrenzt.¹⁵⁷ Allerdings berichtete die Schweizer Flüchtlingshilfe (SFH), dass Personen, deren Pass einmal eingezogen wurde, erhebliche Probleme hatten, sich einen neuen Pass zu beschaffen.¹⁵⁸ Offensichtlich gehen die mazedonischen Behörden davon aus, dass die Gründe, die den Einzug des Passes rechtfertigten, weiter fortbestehen.¹⁵⁹

Dieser Sachverhalt ist der Bundesregierung auch bekannt. So bestätigte das Auswärtige Amt in seiner Antwort auf ein Amtshilfeersuchen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, dass im Zeitraum zwischen Oktober 2011 und April 2012 425 Personen, die nach Mazedonien

¹⁵⁴ Siehe dazu: Advisory committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC): Third Opinion on “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (ACFC/OP/III(2011)001), Straßburg, 7.12.11, S. 7, verfügbar unter: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNDocs/PDF_3rd_OP_FYROM_en.pdf (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

¹⁵⁵ European Commission: Commission staff working document. the former Yugoslav Republic of Macedonia. 2013 Progress report ... , S. 46

¹⁵⁶ Art. 37, Abs. 6 des mazedonischen Passgesetzes (ЗАКОН ЗА ЗАПАТНИТЕ ИСПРАВИ НА ДРЖАВЈАНИТЕ (ПРЕЧИСТЕН ТЕКСТ) (Gesetz für Reisedokumente (bereinigter Text)), 20.11.12, verfügbar unter: <http://www.mvr.gov.mk/Uploads/zakon%20za%20patnite%20ispravi%20precisten%20tekst%20neoficijalen%202011.2012%20.doc.pdf>, Siehe dazu auch: Auswärtiges Amt: Amtshilfeersuchen in Asyl- und Abschiebeangelegenheiten, Behandlung von Rückkehrern aus Serbien und der EJR Mazedonien vom 6.08.12 (GZ 508-9-515.50). Dass dies auch routinemässig erfolgt, geht u.a. aus der Antwort der Europäischen Kommission auf eine Anfrage der deutschen Europaabgeordneten Cornelia Ernst hervor, wonach zwischen Oktober 2011 und Mitte Mai 2013 insgesamt 1 673 Personen, einschliesslich abgelehnter AsylbewerberInnen, die nach Mazedonien abgeschoben wurden, die Pässe entzogen wurden. (Antwort von Herrn Füle im Namen der Kommission (E-004067/2013), 19.06.13, verfügbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-004067&language=DE>, zuletzt eingesehen am 10.06.14)

¹⁵⁷ Art. 38, Abs. 4, Siehe dazu auch: Amtshilfeersuchen in Asyl- und Abschiebeangelegenheiten, Behandlung von Rückkehrern aus Serbien und der EJR Mazedonien vom 6.08.12 (GZ 508-9-515.50)

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Schweizer Flüchtlingshilfe (SFH): Mazedonien: Entzug der Reisepässe zwangsweise rückgeführter Personen. Auskunft der SFH-Länderanalyse, Bern, 20.03.13, S. 3, verfügbar unter: http://www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslander/europe/mazedonien/mazedonien-entzug-der-reisepaesse-zwangsweise-rueckgefuehrter-personen/at_download/file (zuletzt eingesehen am 8.06.14)

abgeschoben wurden, der Pass entzogen wurde. Unter den Betroffenen befanden sich nach Angaben des Auswärtigen Amtes 118 abgelehnte AsylbewerberInnen; unter den Restlichen befanden sich Personen, die abgeschoben wurden, weil sie sich über den Bewilligungszeitraum hinaus in einem anderen Staat aufgehalten hatten.¹⁶⁰ In ihrer nicht datierten Stellungnahme zum Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarats anlässlich seiner Reise in Mazedonien erklärt die mazedonische Regierung, dass seit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung des Passgesetzes bis Februar 2013, 1 370 mazedonische StaatsbürgerInnen nach Mazedonien abgeschoben wurden. Daraufhin sei ihnen ein Ausreiseverbot auferlegt worden.¹⁶¹

Roma-NGOs berichten auch von sogenannten informativen Gesprächen bei der Rückkehr.¹⁶²

Eine andere Form der Bestrafung ist der Entzug von Sozialhilfe. Auch dieser Tatbestand ist der Bundesregierung bekannt. So teilte sie in ihrer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage von Abgeordneten der Linksfraktion mit: „Jedoch muss der Antrag auf Sozialleistungen nach jeder Unterbrechung des Sozialhilfebezugs erneut gestellt und geprüft werden, was unter Umständen einige Wochen in Anspruch nehmen kann.“¹⁶³ Während man gegebenenfalls noch bezweifeln könnte, dass sich diese Maßnahme gezielt gegen abgelehnte AsylbewerberInnen richtet - hierzu wäre es nötig, die Begründung des entsprechenden Absatzes in der mazedonischen Gesetzgebung zu untersuchen - , so ist es jedenfalls so, dass das Gesetz zur Beschäftigung und zum Schutz gegen Arbeitslosigkeit, das auch den Bezug zur Sozialhilfe regelt, eine einjährige Sperre vorsieht, wenn der viermonatigen Meldepflicht beim Arbeitsamt nicht nachgekommen wurde.¹⁶⁴ Tatsache ist aber, dass mazedonische Roma-NGOs Roma bereits im Rahmen einer

¹⁶⁰ Auswärtiges Amt: Amtshilfeersuchen in Asyl- und Abschiebeangelegenheiten, Behandlung von Rückkehrern aus Serbien und der EJR Mazedonien vom 6.08.12 (GZ 508-9-515.50)

¹⁶¹ Im Original: “The Ministry of the Interior underlies that one of the measures aimed at preventing false asylum seekers was the adoption of the Law Amending and Supplementing the Law on Travel Documents of Nationals of the Republic of Macedonia (Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 135, dated 3 October 2011).” In ihrer Stellungnahme erklärt die mazedonische Regierung weiter: „Auf Grundlage dieser Gesetzesänderungen wird der Antrag einer Person, die zwangsweise aus einem anderen Staat abgeschoben wurde, weil sie gegen die Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen dieses Staats verstoßen hat, abgelehnt, und der Pass wird nicht ausgestellt. Ferner wird davon ausgegangen werden, dass die Gründe, die zur Ablehnung der Ausstellung eines Passes, auf Grundlage der Änderungen und Ergänzungen, die in Artikel 37, Absatz 1, Unterabsatz 6 des Gesetzes ein Jahr nach der Entscheidung, die Ausstellung des Passes zu verweigern, aufhören zu existieren.“ (Comments of the Republic of Macedonia to the Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to the Republic of Macedonia from 26 to 29 November 2012, 3. Exit control measures and their impact on the human rights of Roma, Abs. 98 (ohne Datum), verfügbar unter:

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2268748&SecMode=1&DocId=2003714&Usage=2> (zuletzt eingesehen am 27.05.14))

¹⁶² Der Vorsitzende der Roma-NGO Kham aus Delčevo berichtete der Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) im Dezember 2012, dass abgeschobene Roma zuweilen direkt zur Polizei (in ihrem Heimatort) gebracht werden. Dabei sei es in einigen Fällen auch zu Misshandlungen gekommen. (Antwort der Gesellschaft für bedrohte Völker auf ein Schreiben des Vorsitzenden Richters am Verwaltungsgericht Münster vom 28.01.13)

¹⁶³ Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke (Drucksache 17/11417), Antwort auf Frage 19 Seite 13, verfügbar unter:

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/116/1711628.pdf> (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

¹⁶⁴ Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност (Gesetz zur Beschäftigung und Schutz im Falle von Arbeitslosigkeit), Artikel 58.1, Öffentliches Amtsblatt der Republik Mazedonien, Nr. 37/97, 25/2000, 101/2000, 50/01, 25/03, 37/04, 50/06, 29/07, 102/08, 161, 08, verfügbar unter: http://www.sfid.mk/comp_includes/webdata/documents/Zakon%20za%20vработuvanje%20i%20osiguvanje%20vo%20slucaj%20na%20nevработеност.pdf (zuletzt eingesehen am 2.06.14)

staatlichen Kampagne zur „Verhinderung des Missbrauchs der Visaliberalisierung“ („Stop the visa liberalisation abuse!“) davor warnten, dass ein Asylantrag im Ausland den Verlust von Sozialhilfe und Krankenversicherung mit sich ziehen könnte.¹⁶⁵

Personen, die Mazedonien verlassen haben, obwohl sie entweder keine Papiere hatten oder mit einer Ausreisesperre belegt waren, droht eine weitere Form von Bestrafung: Das mazedonische Gesetz zur Kontrolle der Grenzen vom 30. Oktober 2010 verbietet den unerlaubten Grenzübertritt, d.h. außerhalb der offiziellen Grenzübergänge und der Öffnungszeiten dieser Übergänge und ohne gültige Reiseunterlagen.¹⁶⁶ Dass dieses Gesetz auch angewandt wird, geht aus einer Vielzahl von Urteilen, u.a. des Grundgerichts in Gevgelija, das im Südosten Mazedoniens unmittelbar an der Grenze zu Griechenland liegt, hervor.¹⁶⁷ So verurteilte dieses Gericht beispielsweise einen arbeitslosen 62-jährigen Vater von fünf Kindern, der im Februar 2012 aus Griechenland abgeschoben wurde, zu einer Geldstrafe von 12 200 mazedonischen Denar, umgerechnet 200 Euro, weil er Mazedonien illegal verlassen hatte. Weil der Mann zum Zeitpunkt seiner „Tat“ bereits 62 Jahre alt und krank war, gestand ihm das Gericht mildernde Umstände zu.¹⁶⁸ Das mögliche Strafmaß beträgt zwischen 510 und 800 Euro.¹⁶⁹

Sowohl der jetzige als auch der vorherige Menschenrechtskommissar des Europarats haben unmissverständlich klar gemacht, dass die Behinderung der Ausreise von Roma einen schweren Verstoß gegen die Menschenrechte darstellt.¹⁷⁰ Dies betrifft nicht nur Personen, die bereits aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union bzw. des Schengenraums abgeschoben wurden. Sowohl Mazedonien wie auch alle anderen Staaten des sogenannten westlichen Balkans, deren BürgerInnen von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte im Schengenraum und assoziierten Staaten befreit wurden, führen Kontrollen bei der Ausreise durch. Personen, die „verdächtig

¹⁶⁵ ARKA (2011): Monthly Report for the Situation of the Roma Rights in Macedonia, May - June 2011

¹⁶⁶ Artikel 68, Gesetz zur Kontrolle der Grenzen (Законот за гранична контрола), veröffentlicht im: Öffentlichen Amtsblatt der Republik Mazedonien, Nr. 171/10, 30.12.10, verfügbar unter: <http://www.mvr.gov.mk/Uploads/ZAKON%20ZA%20GRANI%5ENA%20KONTROLA.pdf> (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

¹⁶⁷ So verurteilte dieses Gericht am 24.12.12 einen mazedonischen Staatsbürger, der am 4. Juli 2012 in Griechenland festgenommen wurde, wo er illegal lebte, zu einer Geldstrafe von 510 Euro, weil er Mazedonien über die grüne Grenze verlassen hatte. (Одлуки на Основниот Суд Гевгелија (Beschluss des Grundgerichts Gevgelija), 28.01.2013, Nr. 337/12-O, verfügbar unter: <http://www.osgevgelija.mk/Odluki.aspx?odluka=5926>) Am 21. Februar 2014 verurteilte das gleiche Gericht einen 20-jährigen Mann zu einer Geldstrafe von 510 Euro, weil er beim illegalen Grenzübertritt nach Griechenland erwischt wurde. (Одлуки на Основниот Суд Гевгелија (Beschluss des Grundgerichts Gevgelija), 09.04.2014, Nr. 20/14-O, verfügbar unter: <http://www.osgevgelija.mk/Odluki.aspx?odluka=6367>) Am 20. Dezember 2012 verurteilte das Gericht einen Mann, der am 22.05.12 aus Griechenland abgeschoben wurde, wo er illegal lebte, zu einer Geldstrafe von umgerechnet 510 Euro, weil er Mazedonien illegal über die sogenannte grüne Grenze verlassen hatte. Одлуки на Основниот Суд Гевгелија (Beschluss des Grundgerichts Gevgelija), 28.04.13, Nr. 18/12, verfügbar unter: <http://www.osgevgelija.mk/Odluki.aspx?odluka=6367> (alle zuletzt eingesehen am 2.06.14)

¹⁶⁸ Одлуки на Основниот Суд Гевгелија (Beschluss des Grundgerichts Gevgelija), 28.04.13, Nr. 18/12, verfügbar unter: <http://www.osgevgelija.mk/Odluki.aspx?odluka=6367> (zuletzt eingesehen am 2.06.14)

¹⁶⁹ Siehe dazu: Artikel 68, Gesetz zur Kontrolle der Grenzen (Законот за гранична контрола), veröffentlicht im: Öffentlichen Amtsblatt der Republik Mazedonien, Nr. 171/10, 30.12.10

¹⁷⁰ Commissioner for Human rights: The right to leave a country (Issue paper), Straßburg, Oktober 2013, verfügbar unter: http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/prems150813_GBR_1700_TheRightToLeaveACountry_web.pdf; The right to leave one's country should be applied without discrimination (Human rights comments), 22.11.12, verfügbar unter: http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=193 (beide zuletzt eingesehen am: 10.06.14)

werden“, potenzielle AsylbewerberInnen zu sein, werden von der Ausreise abgehalten, indem ihr Pass durch entsprechende Einträge unbrauchbar gemacht wird.¹⁷¹ Tausende von Personen, mehrheitlich Roma, wurden auf diese Weise in den vergangenen drei Jahren an der Ausreise gehindert,¹⁷² wobei diese Maßnahme nicht nur Personen betrifft, die in Staaten der Europäischen Union reisen wollen. Roma wurden auch daran gehindert, ihre Verwandten in Nachbarstaaten zu besuchen oder in diesen Staaten zu arbeiten.¹⁷³

Die mazedonischen Behörden bedienen sich dabei einer Methode, die sie als Risikoanalyse oder „profiling“ bezeichnen.¹⁷⁴ Auf Grundlage der Informationen aus den Zielländern werden „Profile“ von Personen erstellt, die als sogenannte „lazni ažilanti“, „ScheinasyntInnen“ bezeichnet werden.¹⁷⁵ Mazedonische Roma-NGOs sprechen von ethnisch motivierten Kontrollen („ethnic profiling“), die insbesondere auf Roma abzielen, worin sie einen Rückfall im Bereich des staatlich institutionalisierten Rassismus gegenüber Roma sehen.¹⁷⁶ Im Mai 2014 entschied das zweite Grundgericht in Skopje, dass die Zurückweisung einer Romafamilie, die im Juni 2013 zu einer Hochzeit eines nahen Verwandten nach Italien reisen wollte, am Grenzübergang Tabanovce, nicht rechtmäßig war.¹⁷⁷ Das Gericht bestätigte, dass der mazedonische Staat das Recht hat, Maßnahmen gegen den Missbrauch der Visumfreiheit zu treffen und BürgerInnen in diesen Fällen an der Ausreise zu hindern. Allerdings dürften diese Maßnahmen nicht gegen die Gleichheit aller BürgerInnen verstoßen. Das Gericht sah es als erwiesen an, dass der Grenzbeamte sich nur deshalb weigerte, die Unterlagen und Erklärungen der Familie zur Kenntnis zu nehmen, weil sie Roma sind.

Die Bundesregierung schreibt, ohne Angabe von Quellen, dass Mazedonien das Prinzip der Nicht-Zurückweisung („non-refoulement“) respektiert. Demgegenüber schreibt das US-amerikanische Außenministerium unter Bezugnahme auf das Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen, dass die mazedonische Regierung, AsylbewerberInnen, die sich außerhalb der

¹⁷¹ Siehe dazu Fotos im Anhang (Anhang 1)

¹⁷² In seinem letzten Länderbericht zu Mazedonien schreibt der Menschenrechtskommissar des Europarats, Nils Muižnieks, dass im Zeitraum zwischen Dezember 2009 und November 2012 annähernd 7000 mazedonische BürgerInnen die Ausreise verweigert wurde. (siehe: Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights following his visit to “The former Yugoslav Republic of Macedonia” from 26 to 29 November 2012 (CommDH(2013)4), Straßburg, 9.04.13, S. 25) Das amerikanische Außenministerium berichtet, dass allein im Zeitraum zwischen 2012 und April 2013, 8 322 Personen, mehrheitlich Roma, an der Ausreise gehindert wurden, auf Grundlage der Unterstellung, dass sie Asyl in der Europäischen Union beantragen wollten. (US Department of State/Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Country Reports on Human Rights Practices for 2013: Macedonia 2013 Human rights report ... , S. 10)

¹⁷³ Роми дискриминирани на македонската граница?!, *EDNO magazine*, 20.01.12; Macedonian Parliament: СТЕНОГРАФСКИ БЕЛЕШКИ ОД ДЕВЕТНАЕСЕТТА СЕДНИЦА НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, одржана на 29 декември 2011 година; KOD Lazni ažilanti, *Kanal 5*, mins. 8:17 – 8:45, verfügbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=vEUD4qObrvU> (zuletzt eingesehen am 2.06.14)

¹⁷⁴ Jankuloska: Visa liberalization, crucial benefit in Macedonia’s EU integration process, 16.11.2011; Gordana Jankulovska, parliament debate of 29 December 2012, in: Macedonian Parliament: СТЕНОГРАФСКИ БЕЛЕШКИ ОД ДЕВЕТНАЕСЕТТА СЕДНИЦА НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, одржана на 29 декември 2011 година

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Initiative for Social Change (InSoC)/Mesečina, et al.: Civil Society Monitoring Report on the Implementation of the National Roma Integration Strategy and Decade Action Plan in 2012 in Macedonia (Hrsg.: Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation), Budapest 2013, S. 9

¹⁷⁷ The Basic Court Skopje 2 rendered the first judgment in Republic of Macedonia which determinates discrimination (Presseerklärung), 29.05.14, verfügbar unter: <http://myla.org.mk/index.php/en/news/135-press-release-29-05-2014> (zuletzt eingesehen am 5.06.14)

mazedonischen Hauptstadt meldeten, nicht als solche anerkannte, sie z.T. auf informellen Wege in ihr Herkunftsland zurückschickt oder in die Nachbarstaaten bringt.¹⁷⁸ Das amerikanische Außenministerium stellt auch fest, dass Mazedonien bisher lediglich 29 Personen einen Flüchtlingsstatus auf Grundlage der Genfer Konvention zuerkannt hat. Asylbewerbungen würden in der Regel unter Verweis auf die nationale Sicherheit abgelehnt.¹⁷⁹ Der Flüchtlingsdienst der Jesuiten (*Jesuit Refugee Service*, JRS) wies nach, dass die Aufnahmebedingungen in Mazedonien unzureichend sind - JRS spricht von unwürdigen Bedingungen in den Unterkünften und der Gefahr der Ausbeutung durch die lokale Bevölkerung und Schleuser - und die Bedingungen für ein faires Verfahren (Zugang zu Informationen, rechtliche Beratung) nicht gegeben sind.¹⁸⁰ Bis heute ist das Schicksal der verbliebenen circa 1100 Kosovoroma ungelöst. Nachdem der UNHCR seine Hilfen eingestellt hat, sind die meisten von ihnen vollkommen mittellos. Ihre Rückkehr nach Kosovo ist Gegenstand der diplomatischen Verhandlungen zwischen beiden Staaten.¹⁸¹

Serbien

Wie schon die beiden Abschnitte zu Bosnien-Herzegowina und Mazedonien bezieht sich auch der Abschnitt zu Serbien auf die „Erkenntnisse“ nicht namentlich genannter lokaler Menschenrechtsgruppen und NGOs sowie internationaler Organisationen, wobei einzig das UN-Flüchtlingswerk namentlich genannt wird, nicht aber der Europarat und auch nicht das IKRK, das bei den beiden anderen Staaten angeführt wird. Im weiteren Verlauf wird sich dann auf eine Aussage der OSZE zur Lage der Minderheiten bezogen.¹⁸² Eine genaue Quelle wird jedoch nicht genannt.

Erneut wird lediglich ganz allgemein auf den Bericht des *European Asylum Support Office* (EASO) Bezug genommen, ohne dass eine konkrete Auseinandersetzung mit seinen Aussagen stattfindet. So geht beispielsweise aus dem EASO-Bericht hervor, dass die überwiegende Mehrheit der AsylbewerberInnen aus Serbien Roma sind, die wiederum überwiegend „gruppenspezifische gesellschaftliche Probleme“ geltend machen würden.¹⁸³ Dabei bezieht sich EASO auf die Auskünfte der Regierungen der Aufnahmeländer über die Aussagen, die während Asylverfahren gemacht werden. Daraus lässt sich schließen, dass die gesellschaftliche Diskriminierung und Marginalisierung der Roma ein wesentlicher Fluchtgrund für Asylsuchende aus Serbien ist.

Desweiteren heißt es im EASO-Bericht, dass andere sogenannte Push-Faktoren, wie Fragen, die mit dem Geschlecht oder der Geschlechteridentität und der sexuellen Einstellung zusammenhängen, sowie die Situation der Binnenvertriebenen oder der Flüchtlinge aus dem

¹⁷⁸ Im Original: “The UNHCR raised concerns that the government, which did not account for asylum seekers who presented themselves outside of Skopje, might informally return them, or transport them to other neighboring countries.” (US Department of State/Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Country Reports on Human Rights Practices for 2013: Macedonia 2013 Human rights report ... , S. 13)

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Jesuit Refugee Service Europe: From Back to Front door, Forced migration routes through Macedonia to Croatia, Juni 2013, verfügbar sind:

https://www.jrs.net/assets/Publications/File/FromBackToFrontDoor_CroatiaMacedonia_JRS1.pdf (zuletzt eingesehen am 6.06.14)

¹⁸¹ Macedonia and Kosovo to assist Roma refugees, *SETimes*, 4.07.13, verfügbar unter:

http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2013/07/04/feature-03 (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

¹⁸² Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 36

¹⁸³ European Asylum Support Office (EASO): Asylum applicants from the Western Balkans ... , Fn 29, S. 35

Kosovo nicht als Fluchtgründe genannt worden seien, obwohl sie, so EASO, durchaus „relevante Asylgründe“ sein könnten.¹⁸⁴

Daraus lässt sich schließen, dass 1.) serbische StaatsbürgerInnen, nach Ansicht von EASO durchaus relevante Asylgründe haben können, und dass 2.) EASO die gesellschaftlichen Probleme von Frauen, Schwulen, Lesben und Transsexuellen sowie von Binnenvertrieben oder Flüchtlingen aus dem Kosovo in Serbien als solche Gründe erkennt und anerkennt. Demnach könnten aber auch Romafrauen, die Opfer von häuslicher Gewalt werden, durchaus gute Gründe haben, einen Asylantrag zu stellen. Gleiches gilt für Roma aus dem Kosovo, die als Binnenvertriebene in Serbien leben, aber auch für homosexuelle Roma. Wenn aber die „gesellschaftlichen Probleme“ der oben genannten „Gruppen“ von EASO als derart gravierend betrachtet werden, dass sie als asylrelevant gelten, so müssten die „gesellschaftlichen Probleme“ der Roma ähnlich bewertet werden. Wie lässt es sich rechtfertigen, dass Homosexuelle, die ihre Sexualität nicht offen ausleben können, ohne Ablehnung bis hin zu Gewalt zu riskieren, als schutzbedürftig gelten, Roma hingegen, die allein schon wegen ihrer Hautfarbe/andersartigem Aussehen oder wegen ihres moslemisch oder albanisch-klingenden Namens ausgegrenzt werden und regelmäßig Opfer von Skinheadattacken werden, aber nicht? Ist etwa ein Rom, der auf der Straße zusammengeschlagen wird, weniger „wert“ als ein verprügelter Homosexueller? Muss eine Romni häusliche Gewalt hinnehmen, eine (ethnisch) serbische Frau aber nicht, wobei noch anzumerken ist, dass die Romafrau aufgrund diskriminierender Kriterien noch weniger Chancen hat, in einem Frauenhaus aufgenommen zu werden? Hier deutet sich m.E. eine gefährliche Logik an, die darauf hinausläuft, die Diskriminierung der Roma – im Gegensatz zur Diskriminierung anderer gesellschaftlicher Gruppen – als eine unabänderliche Konstante der betreffenden Gesellschaftsformation zu betrachten, die die Betroffenen zwangsläufig hinnehmen müssten.

EASO bestätigt, dass Roma in Serbien einer umfassenden Diskriminierung in allen Lebensbereichen ausgeliefert sind und erwähnt auch Übergriffe auf Roma, die allerdings verallgemeinernd mit dem Begriff des „harassment“ (Belästigung oder Schikane) beschrieben werden. EASO erwähnt sowohl die anhaltende Praxis der ungerechtfertigten Einweisung von Romakindern in Sonderschulen als auch die Zwangsräumungen von Romasiedlungen in Belgrad, wobei es sogar feststellt, dass viele Roma in der Folge obdachlos wurden, während andere gezwungen wurden, in abgeschiedenen Containersiedlungen zu leben, wo sie weder fließendes Wasser noch Zugang zu Arbeit hatten.¹⁸⁵ EASO erwähnt auch die ethnischen Spannungen in der Preševo-Region, in denen es einen Grund für die Asylsuche ethnischer AlbanerInnen aus dem Süden Serbiens sieht.¹⁸⁶ Es bestätigt, dass die ethnischen AlbanerInnen, die aus dieser Gegend kommen, unter Armut, Arbeitslosigkeit und Diskriminierung leiden und in den staatlichen Institutionen, insbesondere in der Justiz und bei der Polizei, unterrepräsentiert sind.¹⁸⁷ Schließlich erwähnt das EASO sogar die Korruption im staatlichen Gesundheitswesen¹⁸⁸, von der es feststellt, dass sie den Zugang zur Gesundheitsversorgung für Roma zusätzlich erschwert habe.

Demgegenüber verharmlost die Bundesregierung die Situation der Roma, wenn sie lediglich feststellt, dass die Lage der Roma schwierig sei, was noch dadurch abgemildert wird, dass dies auf die allgemein schwierige Wirtschaftslage bezogen wird.¹⁸⁹ Allerdings stellte das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) im Rahmen einer vergleichenden

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Ibid., S. 37-8

¹⁸⁶ Ibid., S. 39

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Ibid., S. 48

¹⁸⁹ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 17

Regionalstudie, die es 2011 im Auftrag der Europäischen Kommission und der Weltbank durchführte, fest, dass die Lage der Roma in allen Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien und auch in Serbien, erheblich schlechter ist als die anderer Bevölkerungsgruppen, wobei sich explizit auf Nicht-Roma bezogen wurde, die in unmittelbarer Nachbarschaft von Romasiedlungen leben. So ergab die Studie eine Arbeitslosenrate von 49 Prozent unter Roma in Serbien, während sie bei der umliegenden Bevölkerung bei „nur“ 27 Prozent lag. Das monatliche Einkommen von Roma aus Lohnarbeit wurde auf 18 862,2 serbische Dinar, circa 162 Euro, beziffert; bei der umliegenden Bevölkerung lag dieses Einkommen bei 36 615,42 Dinar, circa 317 Euro, war also annähernd doppelt so hoch. Während zehn Prozent der Roma unter extremer Armut litten, lag dieser Anteil bei der umliegenden Bevölkerung bei „nur“ einem Prozent.¹⁹⁰

Der Gesetzentwurf verliert kein einziges Wort über die Tatsache, dass lediglich ein Viertel aller Romakinder in Serbien die Grundschule beendet und nur jedes zehnte Romakind eine Sekundarschule besucht und auch abschließt.¹⁹¹ Der Anteil der Roma, die eine Hochschule oder Universität besuchten, liegt, laut Angaben des serbischen Bildungsministeriums bei unter einem Prozent.¹⁹² Nicht erwähnt wird die Tatsache, dass Roma im Zugang zur Sozialhilfe diskriminiert werden. Hintergrund davon sind sowohl komplizierte Antragsverfahren, sowie die Tatsache, dass eine Vielzahl von Dokumenten vorgebracht werden, die Roma oft nicht haben, als auch die Tatsache, dass SozialarbeiterInnen offensichtlich einen großen Ermessensspielraum bei ihrer Entscheidung über die Vergabe von Sozialhilfe haben.¹⁹³

Nicht erwähnt werden in der Gesetzesbegründung auch die anhaltenden Angriffe auf Roma. Im März vergangenen Jahres kam ein siebzehnjähriger Jugendlicher bei einer solchen Attacke ums Leben.¹⁹⁴ Im März dieses Jahres war das diesbezügliche Gerichtsverfahren, das sich bisher nur gegen einen einzigen der Angreifer richtet, obwohl mehrere Personen an der Tat beteiligt waren, und aufgrund dessen Alters hinter verschlossenen Türen stattfindet, noch nicht abgeschlossen. Das Budapester *European Roma Rights Centre*, das den Fall verfolgt, kritisierte auf seiner Facebookseite¹⁹⁵ Verfahrensfehler. So seien fast alle DNA-Proben, die am Ort des Geschehens genommen wurden, verdorben und somit unbrauchbar. Wie eine Medienrecherche im Vorfeld

¹⁹⁰ UNDP/WB/EC: Regional Roma Survey: Serbia (statistische Daten), Bratislava, 2011, verfügbar unter: http://www.eurasia.undp.org/content/dam/rbec/docs/Roma_survey_data_Serbia_2011.xls (zuletzt eingesehen am 9.06.14)

¹⁹¹ Zahlen zitiert nach: European Commission against Racism and Intolerance (ECRI): ECRI report on Serbia (fourth monitoring cycle), Straßburg, 31.05.11, Abs. 55, S. 19, verfügbar unter: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/serbia/SRB-CbC-IV-2011-021-ENG.pdf> (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

¹⁹² Commissioner for Human Rights: Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Serbia on 12-15 June 2011 ..., Abs. 94, S. 16

¹⁹³ Siehe dazu ausführlich: Domazet, Ivana/Mauer, Martina: Mosaik der Diskriminierung: Teil 3: Sozialhilfe – keine Garantie für Roma, in: Abgeschobene Roma in Serbien: Journalistische, juristische und medizinische Recherchen (Hrsg.: Roma Center Göttingen/Alle bleiben), März 2014, verfügbar unter: http://www.alle-bleiben.info/wp-content/uploads/2014/03/serbien_2013_web.pdf (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

¹⁹⁴ Svedočenje: Tinejdžer ubijen zato što je Rom, *Blic*, 9.04.13, verfügbar unter: <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/376498/Svedocenje-Tinejdzer-ubijen-zato-sto-je-Rom>; European Roma Rights Centre (ERRC): Roma Killed, Attacked in Serbia – ERRC Urges Full Investigation (Presseerklärung), 27.03.13, verfügbar unter: <http://www.errc.org/article/roma-killed-attacked-in-serbia-%E2%80%93-errc-urges-full-investigation/4120> (zuletzt eingesehen am 3.06.14)

¹⁹⁵ European Roma Rights Centre (ERRC): Ohne Titel (Artikel zum 1. Todestag von Ervin Belicki), verfügbar unter: <https://www.facebook.com/EuropeanRomaRightsCentre/photos/a.367490363319026.81028.152127778188620/629167530484640/?type=1> (zuletzt eingesehen am: 10.14.14)

des Pro Asyl-Gutachtens¹⁹⁶ sowie Gespräche mit BewohnerInnen einer Romasiedlung in Belgrad im Juni 2013 ergaben, sind Angriffe auf Roma durchaus häufig. Bei den Angreifern handelt es sich nicht nur um organisierte Gruppen wie Skinheads oder Fußballhooligans, sondern auch um Einzelpersonen, die Roma gezielt angreifen.¹⁹⁷ Offenbar sammelt die serbische Regierung keine Informationen über Angriffe auf Roma oder gibt diese nicht bekannt.¹⁹⁸ Ein unabhängiges Monitoring dieser Angriffe von Seiten lokaler NGOs findet nicht mehr statt.¹⁹⁹

Die Tatsache, dass in Serbien 53 Minderheitenparteien registriert sind, wird im Gesetzentwurf als Gütesiegel angeführt.²⁰⁰ Daraus könnte man jedoch genauso gut schließen, dass Parteigründungen in Serbien zu einer Art Volkssport geworden sind und es den Gründern dieser Parteien an der nötigen Kompromissbereitschaft fehlt, um gemeinsame Positionen zu formulieren. Damit machen sie sich jedoch zum Spielball der großen Mehrheitsparteien, auf deren Unterstützung sie angewiesen sind, um politische Geltung zu erlangen.

Der Gesetzentwurf gibt sich äußerst optimistisch, was die Entwicklung des serbischen Justizsystems betrifft. Hierbei bezieht er sich auf eine Reformstrategie, die vergangenes Jahr verabschiedet wurde, und bemängelt allenfalls lange Verfahrensdauern, was „mittelbar auch Rechtsbehelfe bei Verletzung von Freiheitsrechten einschränkt.“²⁰¹ Nach Auffassung der Europäischen Kommission erlaubt das bestehende rechtliche Rahmenwerk jedoch auch weiterhin eine politische Einflussnahme auf die Justiz. Die Kommission fordert eine unabhängigere Bewertung der Arbeit von Richtern und Staatsanwälten sowie eine umfassende Analyse der Funktionsweise des serbischen Justizsystems im Hinblick auf seine Kosten, Effizienz und den Zugang zur Justiz.²⁰²

Die Vielzahl der anhängigen Fälle vor dem EGMR - 12 56 am 30. Januar 2014²⁰³ - wird im Gesetzentwurf mit Verweis auf die „vielen gleichgelagerten Fälle“²⁰⁴ verharmlost. Wie der

¹⁹⁶ Pro Asyl: Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina: Zur faktischen und rechtlichen Bewertung des Gesetzgebungsvorhabens der Großen Koalition zur Einstufung von Westbalkanstaaten als „sichere Herkunftsstaaten“, Frankfurt am Main, April 2014, S. 70 - 5

¹⁹⁷ So berichtete ein Bewohner einer Romasiedlung im Belgrader Stadtteil Vidikovac der Autorin im Juni 2013, dass ein Rom, der in einem Müllcontainer nach verwertbarem Material suchte, von hinten angegriffen wurde. Er erlitt schwere Kopfverletzungen und musste im Krankenhaus behandelt werden. Eine Anzeige bei der Polizei brachte kein Ergebnis.

¹⁹⁸ Siehe dazu: OSCE/ODIHR: Hate crimes in the OSCE region: Incidents and responses. Annual report for 2012 ... , S. 58

¹⁹⁹ Bis 2005 berichtete das European Roma Rights Centre (ERRC) noch regelmäßig über Angriffe auf Roma in Serbien. Heute greift das ERRC nur noch sporadisch Einzelfälle auf. Obwohl man in Serbien immer wieder von einer Zunahme der Angriffe auf Roma hört (siehe hierzu auch GGUA-Bericht) hat keine lokale NGO diese Arbeit fortgeführt. Über die Gründe hierfür kann man nur spekulieren ; es ist aber sehr wahrscheinlich, dass dies mit einer Reorientierung der Fördermittel von Seiten internationaler Donors zusammenhängt, die heute eher Projekte im Bereich der Integration und Anti-Diskriminierung fördern.

²⁰⁰ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 15

²⁰¹ Ibid.

²⁰² European Commission: Commission staff working document Serbia 2013 Progress report accompanying the document communication from the Commission to the European parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, COM(2013) 700 final, Brüssel, 16.09.13, S. 9, verfügbar unter:

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/sr_rapport_2013.pdf (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

²⁰³ European Court of Human Rights (ECHR): Press country profile Serbia, aktualisiert im März 2014: verfügbar unter: http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Serbia_ENG.pdf (zuletzt eingesehen am 9.06.13)

serbische Vertreter beim EGMR, Slavoljub Carića, mitteilte, geht es in 60 Prozent dieser Fälle um einen Verstoß gegen das Recht auf ein faires Verfahren.²⁰⁵ Der Vorsitzende des serbischen Verfassungsgerichts, Dragiša Slijepčević, sieht in der Vielzahl von Beschwerden vor dem EGMR einen Hinweis auf ein systemisches Problem im Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten.²⁰⁶ Er wies auf die Überlastung der Gerichte hin. So habe seine Instanz noch 13 000 Fälle zu bearbeiten. Die Europäische Kommission schreibt, dass Ende Juni 2013 über 23 200 Fälle vor dem serbischen Verwaltungsgericht anhängig gewesen, gegenüber 21 500 am Ende des Vorjahrs.²⁰⁷ Die amerikanische NGO *Freedom House* bezifferte die Zahl insgesamt anhängiger Verfahren vor serbischen Gerichten Ende 2011 auf 3,34 Millionen.²⁰⁸ Der Vorsitzende des serbischen Verfassungsgerichts bemängelt auch die Tatsache, dass Urteile nicht vollstreckt werden.²⁰⁹

Der serbische Ombudsmann mag wohl unabhängig funktionieren, wie die Bundesregierung in der Begründung ihres Gesetzentwurfs feststellt.²¹⁰ Allerdings scheinen seine Empfehlungen nicht immer befolgt zu werden, wie die Europäische Kommission bemerkt.²¹¹ Sie fügt hinzu, dass dies insbesondere da der Fall sei, wo der Ombudsmann die Aufgabe hat, Folter zu verhindern. Laut Jahresbericht des US-amerikanischen Außenministeriums beschwerte er sich darüber, dass die serbische Regierung nicht bereit war, wichtige Gesetze umzusetzen.²¹² Internationale Organisationen wie die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats (ECRI) kritisierten in der Vergangenheit, dass die serbische Gleichstellungsbeauftragte nicht die notwendigen Mittel erhalten hatte, um eigenständig funktionieren zu können.²¹³ Inzwischen wurden ihre Mittel zwar aufgestockt;²¹⁴ allerdings sind sie, nach Auffassung der Europäischen Kommission, immer noch nicht ausreichend, um der Gleichstellungsbeauftragten zu erlauben, auf die Zunahme der Beschwerden zu reagieren.²¹⁵

Der Gesetzentwurf geht nur ganz am Rande auf die Medien- und Meinungsfreiheit ein, um festzustellen, dass diese garantiert seien.²¹⁶ Einschränkend heißt es aber, dass die Medien wirtschaftlich unter Druck stünden, wodurch sie für politische Einflussnahme anfällig würden. Dies lenkt von der Verantwortung des serbischen Staates ab, der in den Verteilungskampf

²⁰⁴ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 17

²⁰⁵ Court cases in Serbia stretch out for years, creating problems for citizens, law enforcement and even the courts themselves , *CINS*, 13.05.14 (?), verfügbar unter: <http://www.cins.org.rs/?p=10605> (zuletzt eingesehen am 9.06.14)

²⁰⁶ Human rights protection, freedom Serbia's systemic problem, *B92/Tanjug*, 19.07.13, verfügbar unter: http://www.b92.net/eng/news/society.php?yyyy=2013&mm=07&dd=19&nav_id=87006

²⁰⁷ *Ibid.*, S. 41

²⁰⁸ Freedom House: Freedom in the World 2013: Serbia, verfügbar unter:

<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/serbia#.UxbYtvI5OSo> (zuletzt eingesehen am 7.03.14)

²⁰⁹ Serbien und der Gerichtshof in Straßburg, *Voice of Serbia*, 19.07.13, verfügbar unter:

<http://voiceofserbia.org/de/content/serbien-und-der-gerichtshof-stra%C3%9Fburg> (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

²¹⁰ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 15

²¹¹ European Commission: Commission staff working document Serbia 2013 Progress report ... , S. 9

²¹² U.S. Department of State/Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Country Reports on Human Rights Practices for 2013: Serbia, 27.02.14, S. 19, verfügbar unter:

<http://www.state.gov/documents/organization/204546.pdf> (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

²¹³ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI): ECRI report on Serbia (fourth monitoring cycle), Straßburg, 31.05.11, Abs. 28, S. 15

²¹⁴ European Commission: Commission staff working document : Serbia 2012 Progress report ... , S. 16

²¹⁵ *Ibid.*, S. 45

²¹⁶ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 16

eingreift, indem er z.B. staatliche Anzeigengelder selektiv vergibt oder auch selbst im Mediensektor tätig ist. Vor allem aber unterschlägt der Gesetzentwurf die Gewalt und Einschüchterung von JournalistInnen²¹⁷, die, so die Europäische Kommission, mit dazu beiträgt, dass sie Selbstzensur ausüben.²¹⁸ Der neue Vorsitzende der EU-Delegation in Serbien, Michael Davenport, bezeichnete die Situation der Medien als „sehr unbefriedigend“.²¹⁹ Er kritisierte auch die Tatsache, dass Informationen aus laufenden Ermittlungsverfahren über die Medien an die Öffentlichkeit gebracht wurden²²⁰ sowie die Hetze gegen verschiedene Persönlichkeiten in den Medien.

Fragwürdig ist, ob die neue Regierung unter Premierminister Aleksandar Vučić, der, ebenso wie der ehemalige Premierminister und jetzige Außenminister Ivica Dačić der nationalkonservativen Fortschrittspartei (SNS) angehört, mit der Tradition ihrer Vorgängerin brechen wird. Sie geriet erst vor Kurzem unter Beschuss, als Anschuldigungen laut wurden, wonach Webseiten, die sich kritisch über die Reaktion der Regierung auf die jüngste Flutkatastrophe äußerten, blockiert und Beiträge gelöscht würden.²²¹ Wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) unter Bezugnahme auf Medienberichte berichtete, seien außerdem drei Personen von der Polizei festgenommen und zwanzig weitere zu Gesprächen vorgeladen worden, weil sie im Zusammenhang mit der Zahl der Opfer in einer Gemeinde Serbiens Panik verbreitet hätten. Die OSZE-Medienbeauftragte sprach von Internetzensur und forderte die Regierung auf, ihre Eingriffe zu unterlassen.²²²

Serbien mag wohl seit 2009 ein Antidiskriminierungsgesetz und seit 2013 auch eine Antidiskriminierungsstrategie haben.²²³ Wie die Europäische Kommission feststellte ist das Gesetz jedoch immer noch nicht voll im Einklang mit europäischen Standards.²²⁴ Der Aktionsplan zur Umsetzung der Antidiskriminierungsstrategie ist bis heute (10. Juni 2014) nicht verabschiedet.

Obwohl das EASO feststellte, dass die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung durchaus ein relevanter Asylgrund sein könnte, geht die Bundesregierung lediglich in einem Nebensatz auf die Diskriminierung von Homosexuellen ein.²²⁵ Das regelmäßige Verbot der *Gay*

²¹⁷ Siehe dazu ausführlich: Pro Asyl: Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina: Zur faktischen und rechtlichen Bewertung des Gesetzgebungsvorhabens der Großen Koalition zur Einstufung von Westbalkanstaaten als „sichere Herkunftsstaaten“ ... , S. 48 - 50.

²¹⁸ European Commission: Commission staff working document Serbia 2013 Progress report ... , S. 44

²¹⁹ EU Delegation: Davenport in an interview with FoNet: Unsatisfactory state of media (ohne Datum), verfügbar unter: <http://www.europa.rs/en/mediji/najnovije-vesti/4090/Davenport+in+an+interview+with+FoNet%3A+Unsatisfactory+state+of+media.html>

(zuletzt eingesehen am 8.06.14)

²²⁰ Dabei bezieht er sich offensichtlich auf das Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit der Ermordung des Journalisten Slavko Ćuruvija, wo die Namen von Verdächtigen, die im Visier der Ermittler waren, und andere Informationen über die Medien an die Öffentlichkeit gebracht wurden. Auch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSCE) verurteilte dieses Vorgehen scharf (siehe dazu: OSCE: OSCE Mission to Serbia Head calls for rights to be respected in criminal investigations, 14.01.14, verfügbar unter: <http://www.osce.org/serbia/110306>, zuletzt eingesehen am 9.06.14)

²²¹ Ein Virus namens Zensur, *taz*, 27.05.14, verfügbar unter: <http://www.taz.de/!139279/> (zuletzt eingesehen am 8.06.14)

²²² OSCE: Government online censorship in Serbia worrying trend, says OSCE media freedom representative, 27.05.14, verfügbar unter: <http://www.osce.org/fom/119173> (eingesehen am 8.06.14)

²²³ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 17

²²⁴ European Commission: Commission staff working document Serbia 2013 Progress report ... , S. 36

²²⁵ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 17

Pride wird nicht bewertet. Im Gegenteil gewinnt man bei der Lektüre der Begründung des Gesetzentwurfs sogar den Eindruck, die serbische Regierung habe Schwule und Lesben schützen wollen, indem sie die Gay Pride „aus Sicherheitsgründen“ verbot. Internationale Organisationen wie der Europarat und die Europäische Kommission haben sich nicht täuschen lassen und die wiederholten Verbote als Verstöße gegen die Versammlungsfreiheit scharf kritisiert.²²⁶ Der Generalsekretär des Europarats, Thorbjørn Jagland, erinnerte daran, dass das Grundrecht auf Versammlungs- und Meinungsfreiheit tatsächlich umgesetzt werden müsse und Schwule, Lesben und Transsexuelle nicht in der Ausübung ihrer Grundrechte diskriminiert werden dürften.²²⁷ EU Kommissarin Cecilia Malmström kommentierte auf ihrem Blog: „Es ist besorgniserregend, wenn die (staatlichen) Autoritäten solchen Androhungen von Gewalt nachgeben. Die Versammlungsfreiheit ist ein Grundrecht, und die Regierung hat zur Aufgabe, die Rechte ihrer BürgerInnen zu garantieren.“²²⁸ Auch das Europaparlament verurteilte das abermalige Verbot der *Gay Pride* im September 2013.²²⁹

Nicht erwähnt bleiben in der Gesetzesbegründung die vielen Angriffe auf Schwule und Lesben²³⁰, von denen, laut Jahresbericht des US-amerikanischen Außenministeriums, viele nicht öffentlich gemacht werden, da die Betroffenen fürchten, dass sie dann zusätzliche Schikanen ertragen müssen.²³¹ Wie eine Internetrecherche in serbischen Medien ergibt, haben mehrere serbische Schwule erfolgreich im Ausland Asyl beantragt.²³² Ende vergangenen Jahres flüchtete ein junger Mann aus einer serbischen Kleinstadt, der sich offen zu seiner Homosexualität bekannt hatte und dafür mehrfach angegriffen worden war, nach Spanien, nachdem er seine Abschlussprüfung nur noch unter Polizeischutz durchführen konnte.²³³

Der Gesetzesentwurf erwähnt mit keinem Wort die Aktivitäten von Skinheads, militanten Fußballhooligans und Neonazivereinigungen, die sich bisher weitgehend ungehindert in Serbien entfalten konnten. Ende 2012 veröffentlichte eine dieser Gruppierungen eine sogenannte Schwarze Liste mit den Namen von verschiedenen Medienorganen und

²²⁶ Siehe z.B.: European Commission: Commission staff working document Serbia 2013 Progress report ... , S. 45 - 46

²²⁷ Council of Europe: Secretary General's statement on Belgrade Pride 2013, 28.09.2013, verfügbar unter: http://hub.coe.int/en/web/coe-portal/press/newsroom?p_p_id=newsroom&_newsroom_articleId=1602921&_newsroom_groupId=10226&_newsroom_tabs=newsroom-topnews&_pager.offset=0 (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

²²⁸ Pride threatened in Belgrade, Webblog der Kommissarin, 18.09.13, verfügbar unter: <http://blogs.ec.europa.eu/malmstrom/pride-threatened-in-belgrade/> (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

²²⁹ European Parliament resolution of 16 January 2014 on the 2013 progress report on Serbia (2013/2880(RSP)), Straßburg, 16.01.14, Abs. 20, verfügbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0039+0+DOC+XML+V0//EN> (zuletzt eingesehen am: 9.06.14)

²³⁰ Siehe dazu Pro Asyl: Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina: Zur faktischen und rechtlichen Bewertung des Gesetzgebungsvorhabens der Großen Koalition zur Einstufung von Westbalkanstaaten als „sichere Herkunftsstaaten“ ... , 75 - 7

²³¹ U.S. Department of State/Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Country Reports on Human Rights Practices for 2013: Serbia, 27.02.14, S. 29

²³² Biti gej (ni)je dovoljno za izbeglički status, *Danas*, 12.06.11, verfügbar unter: http://www.danas.rs/danasrs/politika/bitigej-nije-dovoljno-za-izbeglicki-status.56.html?news_id=217220 (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

²³³ Deklarisani gej zatražio azil u Španiji zbog stalnih pretnji i napada, *Juzna Srbija*, 6.12.13, verfügbar unter: <http://www.juznasrbija.info/lat/drustvo/deklarisani-gej-zatrazio-azil-u-spaniju-zbog-stalnih-pretnji-i-napada.html> (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

Menschenrechtsvereinigungen, denen sie vorwarf, serbische Interessen zu verraten und die territoriale Integrität des Landes zu gefährden.²³⁴

Wie alle anderen Staaten der Region hat auch Serbien eine Verfassung, die die meisten Menschenrechte formal garantiert. Dies ändert jedoch nichts daran, dass diese Rechte nicht immer eingehalten werden und Polizei und Staatsanwaltschaft nicht immer angemessen reagieren. So berichten Roma regelmäßig, dass die Polizei bei rassistischer Gewalt nicht einschreitet.²³⁵ Die Ermordung dreier JournalistInnen in der Zeit zwischen 1994 und 2001 ist bis heute nicht aufgeklärt.²³⁶ Es wäre vorschnell, aus dem Fehlen ausführlicher Studien zu schließen, dass es keine Anzeichen einer diskriminierenden Strafverfolgung gibt.²³⁷ In der Vergangenheit gab es mehrere Berichte über Polizeigewalt gegen Roma.²³⁸ 2011 wurde ein Fall aus dem Jahr 2007 bekannt, wo Polizeibeamte Romajugendliche mehrere Stunden lang zusammenschlugen und sich dabei filmten.²³⁹ Ebenfalls 2011 dokumentierte das Budapester *European Roma Rights Centre* (ERRC) einen Fall, wo ein fünfzehnjähriger Romajugendlicher von zwei Polizeibeamten brutal zusammengeschlagen wurde. Das ERRC reichte Klage bei der Staatsanwaltschaft ein. Diese sah es als nicht erwiesen an, dass die Polizisten eine Straftat begangen hatten.²⁴⁰ Verschiedene Gesetze, wie das Verbot des Einsammelns von Müll bzw. verwertbaren Materialien, wirken schon deshalb diskriminierend, weil sie ausschließlich Arme betreffen. Im Juni 2013 traf die Autorin einen Rom, der ins Gefängnis musste, weil er seine Strafe für verbotenes Müllsammeln von 35 Euro nicht zahlen konnte.

Im Vergleich zu den beiden ersten Staaten fällt die Bewertung des serbischen Asylsystems etwas nuancierter aus.²⁴¹ In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es, das serbische Asylgesetz garantiere den Grundsatz der Nichtzurückweisung. Weiter heißt es, das institutionelle System zur Überprüfung von Asylanträgen sei noch schwach entwickelt sei, was mit den niedrigen AsylbewerberInnenzahlen entschuldigt wird. Schließlich wird noch einschränkend darauf verwiesen, dass keine konkreten Anhaltspunkte für eine vom Grundsatz der Nicht-Zurückweisung abweichende Praxis vorlägen.²⁴²

²³⁴ SNP Naši objavio spisak NVO koje mrze Srbiju, *Novi magazin*, 11.11.12, verfügbar unter: <http://www.novimagazin.rs/vesti/snp-nasi-objavio-spisak-nvo-koje-mrze-srbe-i-srbiju-a-finansiraju-ih-strane-sluzbe> (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

²³⁵ Siehe dazu: Pro Asyl: Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina: Zur faktischen und rechtlichen Bewertung des Gesetzgebungsvorhabens der Großen Koalition zur Einstufung von Westbalkanstaaten als „sichere Herkunftsstaaten“ ... S. 66 ff.

²³⁶ U.S. Department of State/Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Country Reports on Human Rights Practices for 2013: Serbia, 27.02.14, S. 10

²³⁷ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 17

²³⁸ Siehe beispielsweise: ERRC: Police Brutality Against Roma in Serbia and Montenegro, 1.02.06, <http://www.errc.org/article/police-brutality-against-roma-in-serbia-and-montenegro/2497>; id.: Police Verbally Abuse Roma in Serbia and Montenegro, Police Officers Beat Romani Youth in Serbia and Montenegro, 11.03.05; id.: 28.05.04 (alle zuletzt eingesehen am: 10.06.14)

²³⁹ Serbia: Minister apologises to Roma Gypsy family for police brutality, *adnkronos*, 28.06.11, verfügbar: http://www1.adnkronos.com/IGN/Aki/English/Security/Serbia-Minister-apologises-to-Roma-Gypsy-family-for-police-brutality_312183846317.html (zuletzt eingesehen am 9.06.14)

²⁴⁰ European Roma Rights Centre/Regional Minority Rights Centre: Parallel report by the European Roma Rights Centre and Minority Rights Centre concerning Serbia to the Human Rights Council, within its Universal Periodic Review, for Consideration at the 15th Session (21st January to 1st February 2013), verfügbar unter: http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session15/RS/JS5_UPR_S15_JointSubmission5_E.pdf (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

²⁴¹ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 17

²⁴² Ibid.

Im September 2011 veröffentlichte das ungarische Helsinki-Komitee erstmals einen umfassenden Bericht, in dem es feststellte, dass Serbien nicht als sicherer Drittstaat gelten kann.²⁴³ Eine Neuauflage dieses Berichts wurde 2012 veröffentlicht.²⁴⁴ Dabei sorgte sich das Helsinki-Komitee nicht nur um die Aufnahmebedingungen für AsylbewerberInnen und Verfahrensgarantien, sondern auch um die Gefahr einer Kettenzurückweisung. In diesem Zusammenhang verwies das Komitee unter anderem auch auf die lange Liste der Staaten, die in Serbien als sichere Herkunftsländer gelten, zu denen auch Staaten wie die Türkei und Weißrussland zählen.²⁴⁵ Im August 2012 veröffentlichte das UN-Flüchtlingswerk einen Bericht über Flüchtlinge und AsylbewerberInnen in Serbien²⁴⁶, in dem es feststellte, dass Serbien nicht als sicherer Drittstaat betrachtet werden kann. Bezogen auf den Grundsatz der Nicht-Zurückweisung schreibt das UN-Flüchtlingswerk, dass das Risiko zur Zeit gering sei, da nur wenige Staaten AsylbewerberInnen, die über Serbien eingereist sind, nach Serbien zurückschicken würden. Allerdings verweist das UN-Flüchtlingswerk darauf, dass diese Personen anschließend wegen illegalen Grenzübertritts verurteilt werden und eine Ausreiseverordnung erhalten, die allerdings nicht umgesetzt würde, da die Betroffenen in der Regel versuchen, erneut in die Europäische Union einzureisen. Personen, die aus Ungarn abgeschoben worden seien, seien mehrfach mit Bussen nach Mazedonien gebracht worden.²⁴⁷

In den vergangenen Jahren kam es immer wieder zu zum Teil gewalttätigen Protesten gegen AsylbewerberInnen, die in den Medien, offensichtlich in Anlehnung an den Anti-Flüchtlingsdiskurs, der aus der Europäischen Union nach Serbien überschwappt, als „lažni azilanti“, ScheinasylantInnen bezeichnet werden.²⁴⁸ Im Anschluss an seinen Besuch in Serbien richtete der Menschenrechtskommissar des Europarats, Niels Muižnieks, ein Schreiben an den Serbischen Premierminister²⁴⁹, in dem er seine Sorge um die unzureichenden Unterkünfte für AsylbewerberInnen zum Ausdruck brachte, die dazu führen, dass Personen im Freien übernachten müssen und keinen Zugang zum Asylverfahren erhalten. Ferner stellte er fest, dass seit 2008 erst drei Personen Asyl in Serbien erhalten haben. Im April 2014 erklärte der neue Vorsitzende der EU-Delegation Michael Davenport, das serbische Asylsystem entspreche nicht europäischen Standards, und er warnte davor, dass es keine Fortschritte im Kapitel 24 der Beitrittsverhandlungen geben werde, solange es keinen Fortschritt in diesem Bereich gebe.²⁵⁰

²⁴³ Hungarian Helsinki Committee: Serbia As a Safe Third Country: A Wrong Presumption, Budapest, September 2011, verfügbar unter: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Serbia_as_a_safe_third_country_A_wrong_presumption_HHC.pdf (zuletzt eingesehen am: 10.06.16)

²⁴⁴ Id.: Serbia as a safe third country: Revisited, Budapest, Juni 2012, verfügbar unter: <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Serbia-report-final.pdf>

²⁴⁵ Die Liste befindet sich im Anhang der ersten Ausgabe des Berichts des Helsinki-Komitees.

²⁴⁶ UNHCR: Observations on the Situation of Asylum-Seekers and Beneficiaries of International Protection in Serbia, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/50471f7e2.htm> (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

²⁴⁷ Ibid., S. 21

²⁴⁸ Siehe dazu z.B.: Asylum seekers not welcomed by Serbians, *Deutsche Welle*, 10.12.10, verfügbar unter: <http://www.dw.de/asylum-seekers-not-welcomed-by-serbians/a-17280854> (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

²⁴⁹ Schreiben an Premierminister Ivica Dačić vom 27.11.13, verfügbar unter: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2444713&SecMode=1&DocId=2108062&Usage=2> (zuletzt eingesehen am 3.06.14)

²⁵⁰ Asylum seekers position in Serbia should improve, *Mediafreedom.rs*, 27.04.14, verfügbar unter: <http://www.mediafreedom.rs/asylum-seekers-position-in-serbia-should-improve/?lang=en> (zuletzt eingesehen am 8.06.14)

Die Behauptung in der Gesetzesbegründung, wonach ein Asylantrag in Deutschland keine staatliche Repression zur Folge habe²⁵¹, ist schlichtweg falsch. Ähnlich wie auch Mazedonien und andere Balkanstaaten, deren BürgerInnen von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte ausgenommen wurden, traf auch Serbien eine Vielzahl von Vorkehrungen, die darauf abzielen, potenzielle AsylbewerberInnen zu identifizieren und an der Ausreise zu hindern. Dazu dient u.a. eine Neuregelung der Kontrolle bei der Ausreise, mit der serbische Grenzbehörden ermächtigt wurden, nicht nur die Personalien, sondern auch das Reiseziel und Vorhandensein entsprechender finanzieller Mittel für Reise und Aufenthalt zu überprüfen. Personen, die nach Serbien abgeschoben werden, werden in der Regel unmittelbar nach ihrer Ankunft in Serbien z.B. am Belgrader Flughafen Nikola Tesla von Beamten des serbischen Innenministeriums in Empfang genommen und zu den Gründen ihres Asylantrags befragt.²⁵² Einzelne Personen berichteten auch von anschließenden Vernehmungen in örtlichen Polizeikommissariaten.²⁵³

Die Regierung warnt serbische BürgerInnen explizit vor einer Asylsuche im Ausland. Auf einem Plakat des serbischen Innenministeriums heißt es, dass AsylbewerberInnen alles riskieren würden.²⁵⁴ Dabei wird als erstes auf den Entzug der finanziellen Unterstützung, gemeint ist vermutlich die Sozialhilfe, hingewiesen, als zweites auf die Gefahr einer Abschiebung und drittens auf das daraus folgende Einreiseverbot in den Schengenraum. Ein weiteres Plakat des staatlichen Flüchtlingskommissariats warnt gemeinsam mit dem serbischen Roten Kreuz davor, der Missbrauch der Visumfreiheit sei strafbar.²⁵⁵ Bezogen wird sich dabei auf das serbische Meldegesetz, das vorsieht, dass ein Auslandsaufenthalt von mehr als 90 Tagen - ursprünglich 60, wie auf dem Plakat vermerkt - meldepflichtig ist.²⁵⁶ Bei Zuwiderhandlung droht eine Strafe zwischen 10 000 und 50 000 Dinar, umgerechnet zwischen 87 und 435 Euro.²⁵⁷ In einem Videoclip warnt das serbische Flüchtlingskommissariat, das Innenministerium habe die Pflicht, Personen, die sich ohne Erlaubnis [der serbischen Behörden, K.W.] länger als sechzig Tage an einem Stück in der EU aufhalten, zur Anzeige zu bringen.²⁵⁸ Berichtet wurde auch von

²⁵¹ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung ... , S. 17

²⁵² Asylum Protection Centre: Analiza azilanti Srbije: Tražioc i srpski tražioc azila u Evropi. Uporedna analiza profila, potreba i sistema podrške, Belgrad, 2013, verfügbar unter: <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2014/01/APCCZA%20Analiza%20Azilanti%20u%20Srbiji%20i%20iz%20Srbije%20u%20Evropi.pdf> (zuletzt eingesehen am 8.04.14)

²⁵³ Siehe dazu: Regional Centre for Minority rights: Die Liberalisierung des Visasystems und Einschränkungen des Rechts auf Asyl. Zur Situation serbischer Roma, die im Ausland Asyl beantragt haben, Bochum/Münster, Oktober 2012, S. 42-4, verfügbar unter: http://www.ggua.de/fileadmin/downloads/roma-abschiebungen/Visaliberalisierung_und_Asylrecht_2013.pdf (zuletzt eingesehen am 10.06.14). Ein Mann, der im Oktober 2011 zusammen mit seiner Ehefrau aus Luxemburg abgeschoben wurde, berichtete der Verfasserin ebenfalls von einem anschließenden Polizeiverhör in Serbien. Dabei sei er gefragt worden, was er sich eigentlich dabei gedacht habe, im Ausland Asyl zu beantragen.

²⁵⁴ Das Poster wurde ursprünglich auf der Webseite des Innenministeriums gefunden.

²⁵⁵ Siehe Anhang 2. Dieses Poster wurde unter anderem mehrfach am Belgrader Flughafen Surčin gesehen und liegt auch einem Bericht der Expertengruppe CAHROM des Europarats bei, in dem die Bundesregierung vertreten ist. Ad hoc Committee of Experts on Roma Issues (CAHROM): 4th meeting Strasbourg, Council of Europe 28-30 November 2012, Meeting report (CAHROM (2012)26), 24.01.13

²⁵⁶ Zakon o prebivalištu i boravištu građani, in: Öffentliches Amtsblatt der Republik Serbien, Nr. 87/2011, verfügbar unter: http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_prebivalistu_i_boravistu_gradjana.html Artikel 19, Öffentliches Amtsblatt der Republik Serbien, Nr. 87/2011 (zuletzt eingesehen am 7.04.14)

²⁵⁷ Ibid., Artikel 27, Strafen

²⁵⁸ Ne želim da tražim azil u Evropskoj Uniji (I do not wish to seek asylum in the EU), verfügbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=xCGRvGS1-28> (zuletzt eingesehen am 7.04.14)

entsprechenden Gerichtsverfahren²⁵⁹ über deren Ausgang ist jedoch nichts bekannt. Dazu ist anzumerken, dass die wichtigsten serbischen Flüchtlings-NGOs wie die *Grupa 484* und *Praxis* an der Vorbereitung der Visaliberalisierung beteiligt waren und auch weiterhin mit den betreffenden Regierungsstellen in diesem Rahmen zusammenarbeiten.²⁶⁰ Sie beziehen ihre Gelder zu Großteilen von der Europäischen Kommission und denjenigen westlichen Regierungen, die Druck auf Serbien ausüben, um die Zahl der AsylbewerberInnen zu reduzieren.

Vertreter der serbischen Regierung haben die Mitgliedstaaten der europäischen Union wiederholt aufgefordert, ihnen die Daten abgelehnter AsylbewerberInnen zu übermitteln²⁶¹, ein Bestreben, dem sich die Europäische Union aus Gründen des Datenschutzes widersetzt hat. Vermutlich geht es hierbei in erster Linie darum, diejenigen Personen zu erfassen, die nach Ablehnung ihres Asylantrags „freiwillig“ ausreisen. Alle anderen Personen werden zwangsläufig erfasst, da die Rückübernahmeabkommen einen Datenaustausch vorsehen.²⁶² Im Rahmen von Reintegrationsprogrammen haben auch einzelne Gemeinden begonnen, RückkehrerInnen zu erfassen.²⁶³ Allerdings weigert sich die Mehrheit der RückkehrerInnen, offensichtlich aus Angst vor Sanktionen, Hilfen zu beantragen.²⁶⁴

Das serbische Parlament hat am 24. Dezember 2012 eine umfassende Reform des serbischen Strafgesetzbuchs verabschiedet. Sie umfasst die Einführung eines neuen Straftatbestands, der als Ermöglichung des Missbrauchs des Rechts auf Asyl im Ausland definiert wird. Der neugeschaffene Artikel 350 a) bestraft den/diejenigeN, der „...versucht, in der Absicht sich selbst oder jemand anders einen Vorteil zu verschaffen, den Transport, die Verlegung, die Aufnahme, die Unterkunft, oder das Versteck organisiert, oder serbischen StaatsbürgerInnen auf andere Weise ermöglicht, mittels einer falschen Darstellung der Gefährdung seiner/ihrer Menschenrechte und Freiheiten im Ausland Asyl zu beantragen, erhält eine Haftstrafe von drei

²⁵⁹ Siehe dazu: Regional Centre for Minority Rights: Die Liberalisierung des Visasystems und Einschränkungen des Rechts auf Asyl. Zur Situation serbischer Roma, die im Ausland Asyl beantragt haben, Bochum/Münster, Oktober 2012, S. 44-5

²⁶⁰ Siehe dazu den Artikel von Cédric Valet in: *Alter Echos*, Nr. 357, 29 März 2013, S. 7

²⁶¹ Delić: Potrebni podaci o azilantima, *B92*, 7.05.11, verfügbar unter:

http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=05&dd=07&nav_category=11&nav_id=510708. Siehe auch: Ivica Dačić: “Wir haben die EU gebeten, die Namen der Asylsuchenden zu schicken, aber das ist eine Verletzung der Menschenrechte.” (Serbien pocht auf Visafreiheit, *Tagespiegel*, 27.10.12, verfügbar unter: <http://www.tagesspiegel.de/politik/serbien-pocht-auf-visafreiheit/7309716.html>)

²⁶² So sieht z.B. das Rückübernahmeabkommen zwischen Serbien und der Europäischen Union unter Artikel 7 vor, dass die Namen, der Geburtstag und Geburtsort, der letzte Wohnort in Serbien sowie personenbezogene Dokumente und Fotos übermittelt werden. Im anhängenden Formular werden auch Persönlichkeitsmerkmale wie Augenfarbe und Größe erfragt. (Agreement between the Republic of Serbia and the European community on the readmission of persons residing without authorisation, Brüssel, 18. September 2007, verfügbar unter:

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/readmision_agreement.pdf, zuletzt eingesehen am 8.04.14)

²⁶³ *Za tri meseca u Vranju registrovano 106 vraćenih azilanata*, *Blic/Beta*, 13.05.11,

<http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/253540/Za-tri-meseca-u-Vranju-registrovano-106-vracenih-azilanata> (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

²⁶⁴ Siehe dazu die Aussagen des Leiters des Sozialamts in Preševo im Clip des serbischen Flüchtlingskommissariats (Ne želim da tražim azil u Evropskoj Uniji (I do not wish to seek asylum in the EU), verfügbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=xCGRvGS1-28>), sowie die Aussagen der städtischen Beauftragten für RückkehrerInnen in Vranje (*Za tri meseca u Vranju registrovano 106 vraćenih azilanata*, *Blic/Beta*, 13.05.11, <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/253540/Za-tri-meseca-u-Vranju-registrovano-106-vracenih-azilanata>) (beide zuletzt eingesehen am 8.04.14)

Monaten bis zu drei Jahren.“²⁶⁵ Am 18. Januar 2001 berichtete der Vorsitzende der serbischen Grenzpolizei Nenad Banović in einem Interview im serbischen Staatsfernsehsender RTS, die serbische Polizei habe bisher acht Anzeigen gegen neun Personen wegen „Ermöglichung des Missbrauchs der Visaliberalisierung“ erstatet.²⁶⁶

Schlussfolgerungen

Wie aus dem Vorausgegangenen hervorgeht gibt es in allen vom Gesetzentwurf betroffenen Staaten zum Teil gravierende Menschenrechtsverletzungen, die sich insbesondere gegen Minderheiten und politische GegnerInnen richten und vor denen weder Polizei und Staatsanwaltschaften noch Gerichte einen ausreichenden Schutz bieten.

Entgegen der landläufigen Meinung, wonach es insbesondere Armutsflüchtlinge seien, die in die Europäische Union und nach Deutschland drängen, sind es insbesondere Junge und besser Gebildete, die vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise und der Perspektivlosigkeit in einer Umgebung, die von Korruption und Vetternwirtschaft geprägt ist, ihrem Land den Rücken kehren und ihre Zukunft im Westen suchen.²⁶⁷ SchriftstellerInnen, KünstlerInnen und Intellektuelle sind ganz massiv aus den Staaten des ehemaligen Jugoslawiens abgewandert und bilden heute ganz selbstverständlich einen Teil der westlichen Kulturszene.

Freilich sind diese Gruppen von Menschen nicht auf Asylverfahren angewiesen. Sie haben Kontakte, erhalten Stipendien oder werden eingeladen. Um sie geht es bei dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht. Hier geht es ausschließlich darum, verarmte und diskriminierte Roma, denen manch einer noch immer einen Wandertrieb unterstellt, von der Auswanderung nach Deutschland abzuhalten, wie dies bereits zuvor mit den Roma aus den ehemaligen EU-Kandidatenstaaten Rumänien und Bulgarien und in geringerem Maße auch mit solchen aus Ungarn und der Slowakei praktiziert wurde. Dabei sind es gerade Roma, die von kumulativer Diskriminierung betroffen sind, die, wie auch das *European Asylum Support Office* (EASO) mit Hinweis auf das Handbuch des UN-Flüchtlingswerks zur Feststellung des Flüchtlingsstatus von

²⁶⁵ Siehe: Krivični zakonik, Öffentliches Amtsblatt der Republik Serbien, Nr. 85/2005, 88/2005, Korr., 107/2005 - Korr., 72/2009, 111/2009, 121/2012 und 104/2013) Art. 350 a: Omogućavanje zloupotrebe ostvarivanja prava azila u stranoj državi (Ermöglichung des Missbrauchs des Asylrechts in einem fremden Staat, verfügbar unter: http://www.paragraf.rs/propisi/krivicni_zakonik.html

²⁶⁶ Vi i Mira Adanja Polak, RTS 1, 18.01.14, 15 :00 – 16 :00 Uhr, Mitschrift in einer Presseschau des serbischen Flüchtlingskommissariat von Januar 2014, S. 103 – 104, verfügbar unter: http://www.kirs.gov.rs/docs/press/2014/2014_JAN.pdf#page=2&zoom=auto,-107,580 (zuletzt eingesehen am 7.06.14)

²⁶⁷ *Radio Slobodna Evropa* errechnete anhand von EUROSTAT-Zahlen, dass zwischen 1998 und 2011, 230 000 MazedonierInnen das Land verlassen haben, was einem Bevölkerungsanteil von zehn Prozent entspricht. Da diese Zahl jedoch nicht diejenigen erfasst, die nicht gemeldet sind, schätzt der Sender, dass der Bevölkerungsverlust wesentlich höher ist. Nahezu ein Drittel der hochqualifizierten MazedonierInnen würden im Ausland leben. Ein serbischer Wissenschaftler schätzte vor drei Jahren, dass circa 300 000 überwiegend junge, gut qualifizierte Menschen Serbien in den zwei Jahrzehnten zuvor verlassen haben. Eine türkische Nachrichtenagentur meldete im vergangenen Jahr, dass circa 150 000 junge Menschen Bosnien seit Kriegsende verlassen haben. (Младите си ги пакуваат куферите и „бегаат“ во странство, *Radio Slobodna Evropa*, 11.05.13, verfügbar unter: <http://www.makdenes.org/content/article/24982746.html>; Lack of Opportunity in Serbia Causes Brain Drain, *BalkanInsight*, 10.04.11, verfügbar unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/lack-of-opportunity-causes-brain-drain>, Youth Emigration Causing Balkan ‘Brain Drain’, 1.08.13, verfügbar unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/young-people-leave-serbia-bosnia-the-most>, alle zuletzt eingesehen am 10.06.14)

1979²⁶⁸ feststellt, durchaus einer Form von Verfolgung gleichkommen kann und somit ein Asylgrund ist.²⁶⁹

EASO erklärt, dass die sogenannten „sozialen Probleme“, mit denen bestimmte gesellschaftliche Gruppen konfrontiert sind, wobei offensichtlich die Roma gemeint sind, in Wirklichkeit eine Vielzahl von Faktoren umfassen, die mit Diskriminierung und sozialem Ausschluss verbunden sind. Dabei betont das EASO, dass sich diese Faktoren gegenseitig potenzieren, so dass sie am Ende die Existenzgrundlagen eines Menschen berühren, was EASO am Beispiel der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt verdeutlicht. Anhand dieser Ausführungen kommt EASO zu der Feststellung, dass Arbeitslosigkeit, die zwar an sich kein relevanter Fluchtgrund ist, durchaus ein Ausdruck von Diskriminierung und gesellschaftlichem Ausschluss sein kann, was gegebenenfalls einer Form von Verfolgung gleichkommt. Folglich fordert EASO eine sorgfältige Analyse aller Faktoren, die zudem in ihrem Zusammenhang betrachtet werden sollen.²⁷⁰ Dass dies nicht im Rahmen eines Verfahrens erfolgen kann, das die Beweislast umkehrt, liegt auf der Hand.

Man mag einwenden, dass die Probleme der Roma auf dem Balkan nicht in der Bundesrepublik gelöst werden können. Dies entbindet die Bundesrepublik jedoch nicht von der Verantwortung, Menschen, die in ihrer Existenz gefährdet sind, eine faire Chance auf Asyl zu geben. Gleichzeitig geht es darum, Menschenrechte zu stärken. Dies kann jedoch nicht geschehen, wenn offensichtliche Verstöße gegen diese Rechte aus kurzfristigen und eigennützigen Motiven schöngeredet werden, so wie dies im Gesetzentwurf der Bundesregierung passiert.

Informationsstand: 10.06.14

²⁶⁸ UNHCR: Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (HCR/IP/4/Eng/REV.1), Genf 1979, Neuauflage, Januar 1992, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/3d58e13b4.html> (zuletzt eingesehen am 10.06.14)

²⁶⁹ European Asylum Support Office (EASO): Asylum applicants from the Western Balkans, S. 9 und 35

²⁷⁰ EASO spricht von einer holistischen Herangehensweise („holistic approach“) (Ibid., S. 35)

Anhang 1: Mazedonische Reisepässe, die durch Sichtvermerke ungültig gemacht wurden



Der zweite "Pass" ist ein Behelfsausweis eines Kindes, das in Italien geboren wurde und zusammen mit seinen Eltern nach Mazedonien abgeschoben wurde.

Quelle: Deutsche Welle: European Journal: Serbia/Macedonia: Penalizing Asylum Seekers, 6.12.12, verfügbar unter: <http://www.dw.de/serbia-macedonia-penalizing-asylum-seekers/av-16169314>



Kanal 5: KOD: KOD Lažni azilanti, *Kanal 5*, , verfügbar unter:
<https://www.youtube.com/watch?v=vEUD4qObvU>

Anhang 2: Poster des serbischen Flüchtlingskommissariat und des serbischen Roten Kreuzes “Ich will kein Asyl in der EU suchen!”



Dieses Poster wurde im Juni vergangenen Jahres (2013) am Belgrader Flughafen Surčin abgelichtet. Das Poster existiert dreisprachig, in serbischer und in albanischer Sprache, sowie in Romanes. Es behauptet unter anderem, dass Serbien alsbald den Status eines sicheren Landes in der Europäischen Union erhalten wird, dessen BürgerInnen kein Asyl in der Union erhalten könnten. Zusätzlich zum Poster, gibt es ein doppelseitiges Flugblatt, auf dem ausserdem zu lesen

steht, dass der Missbrauch der Visaliberalisierung strafbar ist. Dabei wird sich auf das serbische Meldegesetz²⁷¹ bezogen, das in seiner Neufassung Auslandsaufenthalte von mehr als neunzig Tagen – auf dem Flugblatt ist noch von 60 Tagen die Rede, wie es vor der Reform im November 2011 – meldepflichtig macht. Auf einem anderen Poster warnt das Flüchtlingskommissariat davor, „falsche AsylbewerberInnen“ würden alles riskieren. (siehe unten) Gewarnt wird u.a. vom Verlust finanzieller Beihilfen, vermutlich der Sozialhilfe, einer Abschiebung und Einreiseverbot in den Schengenraum.



²⁷¹ Zakon o prebivalištu i boravištu građana, *Offizielles Amtsblatt der Republik Serbien* Nr. 87/2011, verfügbar unter : http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_prebivalistu_i_boravistu_gradjana.html (zuletzt eingesehen am: 10.06.14)



Caritasverband
für die Diözese
Osnabrück e.V.

Caritasverband für die Diözese Osnabrück e.V., Postfach 16 04, 49006 Osnabrück

Deutscher Bundestag
Innenausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Fachbereich Migration/Flüchtlinge
- Planung und Konzeption -

Frau Dr. Barbara Weiser
Telefon: +49 (0)541 349698 - 19
Telefax: +49 (0)541 349698 - 18
Mobil: +49 (0)172 5124086
E-Mail: bweiser@caritas-os.de

Knappsbrink 58, 49080 Osnabrück
Carl-Sonnenschein-Haus
Telefon-Zentrale: +49 (0)541 34978 - 0
DiCV-OS@caritas-os.de
www.caritas-os.de

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Dt. Bundestags zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer (Drs. 18/1528) am 23.06.2014

**Stellungnahme des Caritasverbandes für die Diözese Osnabrück e.V.
Frau Dr. jur. Barbara Weiser**

Der Caritasverband für die Diözese Osnabrück e.V. (nachfolgend DiCV OS genannt) befasst sich seit 2002 mit Fragestellungen, die den Arbeitsmarktzugang und die Beschäftigung von Asylsuchenden und Ausländer/innen mit einer Duldung zum Gegenstand haben und koordiniert u.a. entsprechende Netzwerkprojekte, die mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds und mit Bundesmitteln gefördert werden. Eine im Rahmen dieser Projektierung in Trägerschaft des DiCV OS eingerichtete rechtliche Fachberatungsstelle bietet in diesem Zusammenhang neben rechtlicher Information und Beratung auch Fortbildungen für Arbeitsmarktakteure (u.a. Agentur für Arbeit) an.

Die Evaluation des ESF-Bundesprogramms „Arbeitsmarktliche Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt“,¹ in dessen Steuerungsgruppe auf Bundesebene auch der DiCV OS mitarbeitet, hat bereits in der Förderrunde 2008 bis 2010 gezeigt, dass die beschäftigungsrelevanten Vermittlungsquoten für Asylsuchende und geduldete Ausländer/innen sehr hoch sind.² Für die zweite Förderperiode

¹ siehe unter: http://www.esf.de/portal/generator/6610/sonderprogramm_bleibeberechtigte.html

² BMAS-Webseite, siehe Xenos, 1. Förderrunde, Evaluation: „Aus der Zwischenevaluation geht hervor, dass bis Dezember 2009 12.300 Personen an Maßnahmen des Programms teilgenommen haben, davon wurden 22 Prozent in Arbeit oder eine duale Ausbildung

von 2011 bis 2014 ist zu erwarten, dass weitere 5.000 Personen in ein Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnis und mindestens 10.000 Personen in die so genannten ESF-BAMF-Sprachkurse vermittelt werden.³

Der DiCV OS begrüßt deshalb ausdrücklich die den vorgeschlagenen Rechtsänderungen zugrunde liegende Intention, den Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden und Ausländer/innen mit einer Duldung frühzeitig zu ermöglichen.

Der DiCV OS nimmt zu den vorgeschlagenen Rechtsänderungen zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs wie folgt Stellung:

Zu Artikel 1 des Gesetzentwurfes

Änderung des Asylverfahrensgesetzes:

„In § 61 Absatz 2 Satz 1 wird das Wort „neun“ durch das Wort „drei“ ersetzt.“

Zu Artikel 2 des Gesetzentwurfes

Änderung der Beschäftigungsverordnung

„In § 32 Absatz 1 Satz 1 der Beschäftigungsverordnung vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1499), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 31. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3903) geändert worden ist, werden die Wörter „einem Jahr“ durch die Wörter „drei Monaten“ ersetzt.“

Vorgeschlagen wird die Senkung der Wartezeit auf drei Monate, nach deren Ablauf Asylsuchenden und Ausländern/-innen mit einer Duldung unter bestimmten Voraussetzungen die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden kann. Nach der Gesetzesbegründung soll dadurch die Abhängigkeit dieser Personengruppen von öffentlichen Sozialleistungen reduziert werden.

1. Senkung der Wartezeit

Der DiCV OS begrüßt die vorgeschlagene Senkung der Wartezeit, die der maximalen Verweildauer von Asylsuchenden in einer Aufnahmeeinrichtung entspricht (§ 47 Abs. 1 AsylVfG).

Damit haben Asylsuchende und Ausländer/innen mit einer Duldung nach drei Monaten gestattetem, geduldetem oder erlaubtem Voraufenthalt einen grundsätzlichen Zugang zu zustimmungspflichtiger Beschäftigung, also zu jeder Art von Arbeit (§ 61 Abs. 2 S. 1 AsylVfG; § 32 Abs. 1 BeschV; §§ 39 ff AufenthG).

Für Asylsuchende wird dadurch auch der grundsätzliche Zugang zu zustimmungsfreier Beschäftigung eröffnet; sie können nach Ablauf der Wartezeit insbesondere eine Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf und ein zustimmungsfreies Praktikum⁴ absolvieren (§ 32 Abs. 4, Abs. 2 BeschV). Damit

vermittelt. Das ist bemerkenswert, weil über 80 Prozent der Teilnehmenden keine abgeschlossene Berufsausbildung haben“ siehe: http://www.esf.de/portal/generator/6610/sonderprogramm_bleibeberechtigte.html#entry1

³ Hochrechnung und Schätzung des DiCV OS nach Vorliegen erster Zwischenergebnisse der Evaluation zur 2. Förderrunde.

⁴ § 30 BeschV regelt, dass bestimmte Tätigkeiten nicht als Beschäftigung im Sinne des Aufenthaltsgesetzes gelten. Daher könnte etwa für bestimmte Praktika die Nichtbeschäftigungsfiktion greifen, sodass eine Beschäftigungserlaubnis auch für Asylsuchenden und Ausländer/innen mit einer Duldung nicht erforderlich wäre.

können sie auch Angebote zur Arbeitsmarktintegration (insbesondere im Rahmen durch den Europäischen Sozialfonds geförderter Projekte), die ein Praktikum beinhalten, nutzen. Ausländer/innen mit einer Duldung kann die Ausübung einer zustimmungsfreien Beschäftigung bereits gegenwärtig ohne Wartefrist erlaubt werden (§ 32 Abs. 2 BeschV).⁵

Besteht nach drei Monaten ein grundsätzlicher Zugang zu zustimmungspflichtiger Beschäftigung, stehen Asylsuchenden und Ausländern/innen mit einer Duldung ab diesem Zeitpunkt auch die Förderinstrumente der Bundesagentur für Arbeit, für die im SGB III keine ausländerrechtlichen Zugangsvoraussetzungen normiert sind,⁶ grundsätzlich offen.⁷

2. Verbleibende Hürden vor der Erteilung einer Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung

Der DiCV OS stellt fest, dass der Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende und Ausländer/innen mit Duldung weiterhin mit erheblichen Hürden verbunden ist. Auch wenn mit der Reduzierung der Wartezeit auf drei Monate über die Mindeststandards der EU-Aufnahmerichtlinie hinausgegangen wird, ist die dort verankerte Verpflichtung, für einen effektiven Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden Sorge zu tragen,⁸ nicht hinreichend umgesetzt.

2.1 Arbeitsmarktliche Vorrangprüfung

Bevor Asylsuchenden und Ausländer/innen mit einer Duldung die Ausübung einer zustimmungspflichtigen Beschäftigung gestattet werden kann, erfolgt im Rahmen des Zustimmungsverfahrens durch die Bundesagentur für Arbeit eine arbeitsmarktliche Vorrangprüfung und eine Beschäftigungsbedingungsprüfung sowie die Prüfung von Versagungsgründen (§§ 39 Abs. 2; 40 AufenthG).

Bei der arbeitsmarktlichen Vorrangprüfung hat die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit unter Beteiligung des Arbeitgeberservice der örtlichen Agentur für Arbeit zu untersuchen,

- a) ob sich durch die Beschäftigung von Ausländern nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur, der Regionen und der Wirtschaftszweige ergeben (Globale Arbeitsmarktprüfung)

und

- b) für die Beschäftigung deutsche Arbeitnehmer sowie Ausländer, die diesen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellt sind oder andere Ausländer, die nach dem Recht der Europäischen Union einen Anspruch auf vorrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben, nicht zur Verfügung stehen (Einzelfallprüfung)

oder

- c) ob sie durch Prüfung nach § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a und b AufenthG für einzelne Berufsgruppen oder für einzelne Wirtschaftszweige festgestellt hat, dass die

⁵ Vgl. auch Gesetzesbegründung zu Art. 2.

⁶ Ausländerrechtliche Zugangsvoraussetzungen bestehen bei der Berufsausbildungsbeihilfe, bei ausbildungsbegleitenden Hilfen, außerbetrieblicher Berufsausbildung und bei berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (§§ 52 Abs. 2; 78 Abs. 3; 59 SGB III).

⁷ Vgl. § 138 SGB III, Geschäftsanweisung der Bundesagentur für Arbeit (BA), Stand 12/2012, Nr. 138.159 f.

⁸ Art. 15 Abs. 2 der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), Amtsblatt der Europäischen Union, L 180/96.

Besetzung der offenen Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist (Prüfung für einzelnen Berufsgruppen/ Wirtschaftszweige). Das Aufenthaltsgesetz erlaubt es der Bundesagentur für Arbeit, für einzelne Berufsgruppen die Vorrangprüfung zu vereinfachen, wenn sie festgestellt hat, dass die Besetzung der offenen Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist.⁹ Soweit ersichtlich wird von dieser Möglichkeit nur selten Gebrauch gemacht.

Aus der Sicht des DiCV OS erzeugt die arbeitsmarktliche Vorrangprüfung einen erheblichen Verwaltungsaufwand und ist damit mit nicht unerheblichen Kosten verbunden. Kommt es dann zur Ablehnung der Beschäftigungserlaubnis, werden nach Berichten aus ESF-Bleiberechtsnetzwerken und anderen Fachberatungsstellen in vielen Fällen die offenen Stellen nicht besetzt. Das liegt u.a. daran, dass Arbeitgeber nur den von ihnen ausgesuchten Arbeitnehmenden, also z.B. den jeweiligen Asylsuchenden, einstellen wollten, oder dass Arbeitgeber die zur Verfügung stehenden bevorrechtigten Arbeitssuchenden nicht beschäftigen mochten, weil sie für die Besetzung der Stelle als nicht geeignet bewertet wurden. Der Wunsch der Arbeitgeber, einen bestimmten Ausländer beschäftigen zu wollen, kann nach den Verwaltungsvorschriften der Bundesagentur für Arbeit¹⁰ bislang aber nur berücksichtigt werden, wenn er hierfür besondere, objektive und sachlich gerechtfertigte Gründe hat, die in seinem individuellen Geschäftsinteresse liegen. Im Übrigen könnte ein Verzicht auf die arbeitsmarktliche Vorrangprüfung auch zur Folge haben, dass der Ausschluss von der Ausübung von Leiharbeit (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) wegfiel und so auch ein Einstieg in dieses Segment des Arbeitsmarkts ermöglicht werden würde.¹¹

Daher empfiehlt der DiCV OS mit Nachdruck, auf eine arbeitsmarktliche Vorrangprüfung für Asylsuchende und Ausländer/innen mit Duldung zu verzichten.¹²

Es wird zumindest angeregt, in einem Prüfauftrag an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu eruiieren, ob anstelle der individuellen Vorrangprüfung nicht verstärkt von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden kann, Feststellungen für einzelne Berufsgruppen oder für einzelne Wirtschaftszweige zu tätigen, für die die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis grundsätzlich ohne Vorrangprüfung erfolgen kann.

2.2 Ausländerrechtlicher Versagungstatbestand (Arbeitsverbot)

2.2.1 Gegenwärtige Regelung

Nach § 33 BeschV darf die Ausübung einer Beschäftigung, also auch eine betriebliche Berufsausbildung und ein Praktikum¹³ nicht erlaubt werden, wenn Ausländer/innen mit einer Duldung sich in das Inland begeben haben, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen, oder aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei ihnen aus Gründen, die sie selbst zu vertreten haben, nicht vollzogen werden können.

⁹ BA, Durchführungsanweisungen (DA) zum AufenthG, Stand April 2014, 1.39.2.06.

¹⁰ BA, DA zum AufenthG, Stand April 2014, 1.39.2.05.

¹¹ Vgl. BA, DA zur Beschäftigungsverfahrensverordnung, Stand Mai 2011, 3.10.213.

¹² Vgl. ProAsyl, Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“ vom 04.04.2014, S. 14.

¹³ Siehe Fn. 3.

Der erste Versagungstatbestand liegt nur vor, wenn die Einreise vorrangig wegen des Bezugs von Sozialleistungen erfolgt ist (Leistungsbezug als prägendes Motiv).¹⁴

Der zweite Versagungstatbestand ist gegeben, wenn ein geduldeter Ausländer aus von ihm zu vertretenden Gründen nicht abgeschoben werden kann. Zu vertreten hat er die Angabe einer falschen Identität oder Staatsangehörigkeit und das Nichtnachkommen seiner Mitwirkungspflichten.¹⁵ Dabei müssen u.a. die vom Ausländer zu vertretenden Gründe zum gegenwärtigen Zeitpunkt kausal für die Unmöglichkeit der Abschiebung sein.¹⁶ Dabei trägt die Ausländerbehörde grundsätzlich die Darlegungs- und Beweislast,¹⁷ soweit es nicht allein um die Vornahme von Handlungen geht, mit denen der Ausländer seine Mitwirkungspflichten zu erfüllen versucht.¹⁸

Aus der Sicht des DiCV OS ist im Hinblick auf den ersten Versagungstatbestand zunächst festzustellen, dass die gesetzgeberische Intention einer Regelung nicht erkennbar ist, die eine Einreise zum Zwecke des Leistungsbezugs mit der Gewährung von Sozialleistungen sanktioniert, indem die Ausübung einer Erwerbstätigkeit verboten wird; warum also einer unterstellten Absicht, Leistungen zu beziehen und eben nicht aus Erwerbsarbeit den Lebensunterhalt zu bestreiten, mit einem Verbot, genau dieses tun zu können, begegnet wird. Bislang war der erste Versagungstatbestand aber ohnehin praktisch kaum relevant, da es im Regelfall weder zutreffend noch beweisbar war, dass der Leistungsbezug das prägende Einreisemotiv war.

Hingegen führt nach den Erfahrungen des DiCV OS der zweite Versagungstatbestand – insbesondere aufgrund der Verletzung der Mitwirkungspflichten – in vielen Fällen zu dem Verbot, eine Beschäftigung auszuüben.

Gegen diese Regelung spricht zunächst, dass nirgendwo belegt ist, dass ein Arbeitsverbot tatsächlich eine „Verhaltensänderung“, etwa eine Mitwirkung bei der Passbeschaffung bewirkt. Sicher ist aber, dass überall dort, wo Rückkehr im Sinne einer gelungenen Reintegration erfolgreich war, den Ausländer/innen in Deutschland zuvor eine Teilhabe an Ausbildung und Arbeit ermöglicht wurde.

Sicher ist auch, dass das Arbeitsverbot hohe Kosten verursacht. Hierzu zählen einerseits die durch aufwendige Verwaltungs- und Gerichtsverfahren verursachten Bürokratienkosten, in denen das Vorliegen der einzelnen Voraussetzungen des Arbeitsverbotes geprüft wird; zum anderen die unmittelbaren sowie die künftigen Sozialausgaben, die perspektivisch durch das Produzieren von Langzeitarbeitslosigkeit und deren Folgen entstehen.

Daher empfiehlt der DiCV OS, das in § 33 BeschV verankerte Arbeitsverbot zu streichen. Alternativ sollten die Regelungen des § 33 BeschV aber zumindest auf die in § 25a Abs. 1 Satz 3 AufenthG genannten Fallgruppen des aktiven Handelns beschränkt und § 33 BeschV wie folgt gefasst werden: „Ausländerinnen und

¹⁴ OVG NRW, Beschluss vom 9.11.2005 - 17 B 1485/05 - (asyl.net, M7604); vgl. BVerwG, Urteil vom 4.6.1992, BVerwGE 90, 212 zu § 120 Abs. 3 S. 1 BSHG.

¹⁵ OVG Nds., Beschluss vom 12.8.2010 - 8 PA 183/10 - (asyl.net, M17607); OVG NRW, Beschluss vom 18.1.06 - 18 B 1772/05 - (asyl.net, M7931).

¹⁶ OVG NRW, Beschluss vom 18.1.2006 - 18 B 1772/05 - (asyl.net, M7931); VG Aachen, Beschluss vom 26.11.2009 - 9 L 443/09 - (asyl.net, M16461); OVG Nds., Beschluss vom 12.8.2010 - 8 PA 183/10 - (asyl.net, M17607); OVG Nds., Beschluss vom 08.11.2005 - 12 ME 397/05 - (asyl.net, M 7732); VGH Baden Württemberg, 12.10.2005 - 11 S 1011/05 - (asyl.net, M7437).

¹⁷ VGH München, Beschluss vom 28.4.2011 - 19 ZB 11.875, siehe <http://openjur.de/u/490597.html>; VG Sigmaringen, Urteil vom 14.6.2005 - 4 K 468/05 - (asyl.net, M6908); VG Münster, Beschluss vom 31.3.2005 - L 189/05 - (asyl.net, M6404); VG Münster, Urteil vom 24.6.2008 - 5 K 1367/07 - (asyl.net, M13919); VG Gießen, Beschluss vom 8.6.2006 - 4 G 1454/06 - (asyl.net, M8408); VG Frankfurt, Beschluss vom 23.10.2006 - 7 G 3999/06(1) - (asyl.net, M11074); a.A. Bay VGH, Beschluss vom 12.12.2011 - 10 C 11.788 - (juris), wonach der Duldungsinhaber substantiiert darlegen muss, dass die verlangte Mitwirkung von vorneherein keinen Erfolg haben würde.

¹⁸ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18.5.2011 - OVG 3 B 3.11-<http://openjur.de/u/284568.html>; VG Stuttgart, Urteil vom 13.10.2011 - 11 K 1016/11, siehe <http://openjur.de/u/608230.html>; VG Münster, Urteil vom 24.6.2008 - 5 K 1367/07 - (asyl.net, M13919).

Ausländern, die eine Duldung besitzen, darf die Ausübung einer Beschäftigung nicht erlaubt werden, wenn die Abschiebung aufgrund eigener nachweislich falscher Angaben oder aufgrund von nachgewiesener Täuschung über Identität oder Staatsangehörigkeit ausgesetzt ist.“

2.2.2 Die künftige Rechtslage nach einem Inkrafttreten des Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums vom 07.04.2014 zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung¹⁹

Nach § 11 Abs. 7 Satz 4 AufenthG des Entwurfes gilt die Einreise „regelmäßig als zum Zwecke des Bezugs von öffentlichen Leistungen im Sinne von Satz 1 getätigt, wenn ein Asylantrag als unzulässig²⁰, unbeachtlich²¹ oder offensichtlich unbegründet²² abgelehnt wird oder wenn ein Antrag nach § 71 oder § 71a des Asylverfahrensgesetzes nicht zur Durchführung eines weiteren Asylverfahrens führt.“

Laut Gesetzesbegründung²³ wird damit eine gesetzliche Vermutung für die Einreise zum Zwecke des Bezugs von öffentlichen Leistungen aufgestellt.

Für den Arbeitsmarktzugang würde die Anwendung dieser Vermutung zu der Annahme führen, dass die Einreise in diesen Fällen vorrangig wegen des Bezugs von Sozialleistungen erfolgt ist und dass daher das Vorliegen des ersten Versagungstatbestands des § 33 BeschV angenommen wird, was dann von den betroffenen Ausländer/innen mit Duldung widerlegt werden müsste.²⁴

Im Jahr 2013 wurde in 80.978 Fällen eine Entscheidung über einen Asylantrag getroffen. Annähernd 25% dieser Anträge (19.372) wurden als ‚offensichtlich unbegründet‘ abgelehnt, weitere annähernd 20% waren so genannte Dublin-Entscheidungen, d.h. der Asylantrag wurde als unzulässig abgelehnt.²⁵

Treten beide Entwürfe unverändert in Kraft, wird nach Auffassung des DiCV OS die Zahl der Arbeitsverbote zwangsläufig eklatant steigen und damit der Gesetzeszweck – die Reduzierung der Sozialleistungen – konterkariert werden.

Dies hätte auch zur Folge, dass die in dem Referentenentwurf ebenfalls enthaltene stichtags- und altersunabhängige Bleiberechtsregelung, die Aufenthaltsgewährung bei erfolgreicher wirtschaftlicher Integration (§ 25b AufenthG-E), weitgehend nicht anwendbar wäre. Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis setzt eine überwiegende Lebensunterhaltssicherung voraus, was bei bestehendem Arbeitsverbot schwerlich gelingen kann.

¹⁹ Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern; Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 07.04.2014.

²⁰ § 27a AsylVfG (bei Dublin-III-Fälle).

²¹ § 29 AsylVfG (bei offensichtlicher Sicherheit vor politischer Verfolgung in einem sonstigen Drittstaat).

²² § 30 AsylVfG.

²³ Referentenentwurf vom 07.04.2014 zu Nummer 8 (§ 11).

²⁴ Vgl. Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 07.04.2014, 02.06.2014Nr. 3c, S. 7; ProAsyl, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 7.4.2014 vom 05.06.2014 Nr. 2a, S. 6.

²⁵ BT-Drucksache 18/705, siehe unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/007/1800705.pdf>, Seiten 19 und 29

Vor allem aber steht die in dem Entwurf aufgestellte Vermutung im Widerspruch zu den geltenden Regelungen des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG):²⁶

Nach § 30 Abs. 2, Abs. 3 AsylVfG ist die Einreise nach Deutschland aus wirtschaftlichen Gründen nur eine von 8 Fallgruppen, in denen der Asylantrag als offensichtlich unbegründet abzulehnen ist. Andere Fallgruppen sind etwa unsubstantiierte Angaben oder die Weigerung, seine Identität oder Staatsangehörigkeit anzugeben. Wurde ein Asylantrag als ‚offensichtlich unbegründet‘ abgelehnt, kann das also beispielsweise auch darauf beruhen, dass das Vorbringen des Asylsuchenden als nicht substantiiert bewertet wurde, ohne dass das Bundesamt der Auffassung war, dass der Asylsuchende wegen des Sozialleistungsbezugs eingereist ist. Auch die anderen Fallgruppen weisen keinen Zusammenhang zu einer Einreise zum Zwecke des Leistungsbezugs auf. Daher kann aus der Ablehnung als ‚offensichtlich unbegründet‘ nicht zwingend auf eine Einreise zum Zwecke des Leistungsbezugs geschlossen werden.

Nach Auffassung des DiCV OS ist die im Gesetzesentwurf aufgestellte Vermutung nicht begründbar und widerspricht bestehenden rechtlichen Regelungen.

Des Weiteren wird damit bei erfolgloser Folgeantragstellung aus der Ablehnung der Durchführung eines Asylfolgeverfahrens nach pauschal darauf geschlossen, dass die ggf. viele Jahre zuvor erfolgte Einreise vor der ersten Asylantragstellung wegen des Leistungsbezugs erfolgt ist.

Diese **generelle Schlussfolgerung** ist nicht nachvollziehbar und **entspricht auch nicht den geltenden gesetzlichen Regelungen**, da die Ablehnung nach § 71 AsylVfG i.V.m. § 51 VwVfG verschiedene Gründe haben kann. Die Ablehnung kann etwa darauf beruhen, dass der Folgeantrag nicht innerhalb von drei Monaten gestellt wurde, nachdem der Folgeantragsteller Kenntnis von dem Wiederaufnahmegrund (etwa der neuen Sachlage) hatte, oder darauf, dass das Bundesamt der Auffassung ist, dass sich die Sachlage seit der Erstentscheidung im Asylverfahren nicht zugunsten des Folgeantragstellers verändert hat. Die Ablehnungsgründe stehen in keinem Zusammenhang mit der prägenden Motivation bei der ersten Einreise, eine entsprechende Überprüfung findet deshalb im Rahmen eines Folgeverfahrens auch nicht statt. Daher können aus der Ablehnung der Durchführung eines Asylfolgeverfahrens keinerlei Rückschlüsse auf eine prägende Motivation bei der Einreise gezogen werden, wie es die in dem Entwurf enthaltene Vermutung tut.

Nach Auffassung des DiCV OS ist die im Gesetzesentwurf aufgestellte Vermutung nicht begründbar und widerspricht bestehenden rechtlichen Regelungen.

Nicht nachzuvollziehen ist auch, warum in allen Fällen, in denen aufgrund der Dublin-III-Verordnung ein anderer Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist,²⁷ vermutet werden soll, dass die Einreise nach Deutschland wegen des Leistungsbezugs erfolgte. Damit wird etwa in den Fällen, in denen ein anderer EU-Mitgliedsstaat bestimmten Drittstaatsangehörigen die visumsfreie Einreise ermöglicht hat und damit nach Art. 14 Abs. 1 der Dublin – III – Verordnung für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, ohne weitere Anhaltspunkte vermutet, dass der Asylsuchende wegen des Leistungsbezugs nach Deutschland eingereist ist. Auch die weiteren Fallgruppen, die die Zuständigkeit eines

²⁶ Vgl. auch Stellungnahme BAGFW, vgl. Fn. 21, Nr. 3c, S. 7 ff; Stellungnahme ProAsyl, vgl. Fn. 21, Nr. 2a, S. 4 f; Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins durch den Ausschuss Ausländer- und Asylrecht zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (Stand: 07.04.2014), Nr.: 29/2014, Juni 2014, III Nr. 4 S. 9 f.

²⁷ Art. 7 ff Dublin-III-Verordnung.

anderen Staates für die Durchführung des Asylverfahrens begründen, weisen keinen Zusammenhang zu einer Einreise nach Deutschland zum Zwecke des Leistungsbezugs auf.

Nach Auffassung des DiCV OS ist die im Gesetzesentwurf aufgestellte Vermutung nicht begründbar und widerspricht ebenfalls bestehenden rechtlichen Regelungen. Zudem steht der Gesetzesentwurf insoweit auch nicht im Einklang mit Unionsrecht (Dublin-III-Verordnung).

Der DiCV OS empfiehlt daher, § 11 Abs. 7 S. 4 AufenthG-E des Referentenentwurfs zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 07.04.2014 vollständig zu streichen.

3. Verbleibende Hürden durch weitere Rahmenbedingungen

Der DiCV OS stellt fest, dass trotz der Senkung der Wartefrist ein effektiver Arbeitsmarktzugang, zu dessen Gewährleistung die EU-Aufnahmerichtlinie verpflichtet,²⁸ nur mit einer Verbesserung weiterer zentraler Rahmenbedingungen vollumfänglich in nationales Recht umgesetzt werden kann.

3.1. Geltungsdauer der Aufenthaltsgestattung

Eine kurze Geltungsdauer der Aufenthaltsgestattung erschwert die Arbeitssuche nicht unerheblich, da der potentielle Arbeitgeber zunächst davon überzeugt werden muss, dass der Aufenthalt in der Regel nach Ablauf dieser Frist nicht beendet sein wird. Sicherlich werden am Arbeitsmarkt auch kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse (z.B. in saisonalen Spitzenzeiten) nachgefragt. Es kann aber nicht das Ziel sein, eine effektive Beschäftigungspolitik für Asylsuchende auf diesen Bereich zu beschränken, insbesondere auch deshalb nicht, weil damit eine nachhaltige Senkung der Sozialausgaben nicht erreicht werden kann. Darüber hinaus wird in diesen Sektoren oftmals das Instrument der Leiharbeit eingesetzt, die wiederum (regelmäßig) Asylsuchenden verschlossen bleibt (s. Vorrangprüfung).

Die Geltungsdauer der Aufenthaltsgestattung beträgt längstens sechs Monate (§ 63 Abs. 2 S. 2 AsylVfG), obwohl einem Asylsuchenden der Aufenthalt im Bundesgebiet während der GESAMTEN Dauer des Asylverfahrens gestattet ist (Aufenthaltsgestattung, § 55 Abs. 1 S. 1 AsylVfG). Das bedeutet, dass die Ausländerbehörde die Aufenthaltsgestattung bis zum Abschluss des Asylverfahrens zwingend verlängern muss, d.h. bei einer aufschiebenden Wirkung einer Klage²⁹ bis zum Ende des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. Daher trifft die in der Bescheinigung eingetragene Geltungsdauer keine aussagekräftige Prognose über die Dauer des Verbleibs in Deutschland. Endet das Asylverfahren, erlischt die Aufenthaltsgestattung von Gesetzes wegen und die Bescheinigung soll von der Ausländerbehörde eingezogen werden.³⁰ Diese Regelung verhindert somit eine Nutzung der erteilten Aufenthaltsgestattung nach deren Gültigkeit.

Damit erscheint es aus Sicht des DiCV OS zur Erleichterung der Arbeitsaufnahme sinnvoll, den Ausländerbehörden die Möglichkeit einzuräumen, im Einzelfall eine längere

²⁸ Vgl. Fn. 7.

²⁹ §§ 75 Abs. 1; 38 Abs. 1 AsylVfG.

³⁰ §§ 67 Abs. 1 Nr. 6; 63 Abs. 4 AsylVfG.

Geltungsdauer als sechs Monaten zu gewähren, insbesondere dann, wenn das Asylverfahren bei einer aufschiebenden Wirkung der Klage vermutlich deutlich länger als sechs Monate dauern wird.

***Daher empfiehlt der DiCV OS, § 63 Abs. 2 Satz 2 AsylVfG wie folgt zu ergänzen
„...; in begründeten Fällen ist eine längere Geltungsdauer zulässig.“***

3.2 Verbesserungen bei den Förderinstrumenten der Bundesagenturen für Arbeit

Der erfolgreiche Abschluss einer betrieblichen oder schulischen Berufsausbildung oder eines Studiums ist eine wesentliche Voraussetzung für eine dauerhafte Teilhabe am Arbeitsmarkt und damit auch für eine dauerhafte Unabhängigkeit von Sozialleistungen.

Auch wenn Asylsuchende und Ausländer/innen mit einer Duldung nach drei Monaten Zugang zu den meisten im SGB III normierten Förderinstrumenten der Bundesagentur für Arbeit haben, gibt es bei der Förderung der Berufsausbildung weiterhin Ausschlüsse: Besteht keine vorausgegangene eigene oder elterliche Erwerbstätigkeit,³¹ haben nur Ausländer/innen mit einer Duldung mit vierjährigem Voraufenthalt einen Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe und BAföG-Leistungen zur Finanzierung der Ausbildung;³² Asylsuchende haben diesen Anspruch nicht. Nach vier Jahren Voraufenthalt haben Asylsuchende eigentlich einen Anspruch auf Sozialleistungen nach § 2 AsylbLG i.V.m. SGB XII. Beginnen sie aber eine Ausbildung, erhalten sie diese Leistungen im Regelfall nicht mehr (§ 22 SGB XII). Daher können sie in vielen Fällen eine Ausbildung oder ein Studium nicht finanzieren (sog. BAföG-Falle).

Von ausbildungsunterstützenden Maßnahmen (ausbildungsbegleitenden Hilfen, berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen) und von einer außerbetrieblichen Berufsausbildung sind Asylsuchende und Ausländer/innen mit einer Duldung ohne vorausgegangene Erwerbstätigkeit vollständig ausgeschlossen.³³

Daher empfiehlt der DiCV OS, im Zuge der Gesetzesänderungen auch § 8 BAföG sowie §§ 52; 59 und 78 SGB III zu ändern:

§ 8 Abs. 2 BAföG wird wie folgt neu gefasst:

„Anderen Ausländern wird Ausbildungsförderung geleistet, wenn sie ihren ständigen Wohnsitz im Inland haben“.

§ 8 Abs. 2a BAföG wird gestrichen.

§ 59 Abs. 2 SGB III wird gestrichen.

***§ 52 Abs. 2 SGB III sowie § 78 Abs. 3 SGB III werden wie folgt neu gefasst:
„§ 59 SGB III gilt entsprechend.“***

³¹ § 59 Abs. 3 SGB III, § 8 Abs. 3 BAföG.

³² § 59 Abs. 2 SGB III, § 8 Abs. 2a BAföG.

³³ §§ 52 Abs. 2; 78 Abs. 3; 59 SGB III.

3.3 ESF geförderte und sonstige Teilhabe orientierte Maßnahmen des Bundes und der Länder

Es entspricht der Logik jedweder Arbeitsmarktpolitik, Arbeitnehmer/innen dort abzuholen, wo sie stehen. Das bedeutet einerseits (Nach-)Qualifizierungsbedarfen durch geeignete Maßnahmen zu begegnen, andererseits passgenaue, auch an den Bedarfen des Arbeitsmarkts orientierte Unterstützung bei der Vermittlung in den Arbeitsmarkt anzubieten.

Ein effektiver Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende und Ausländer/innen mit einer Duldung setzt voraus, dass sie über die notwendigen Deutschkenntnisse verfügen, ihre mitgebrachten Qualifikationen an die Erfordernisse des deutschen Arbeitsmarkts anpassen sowie neue erwerben und Informationen über ihre individuellen Eintrittsoptionen erhalten können.

Es liegt dabei auf der Hand, bereits in der Zeit des Aufenthalts in der Erstaufnahmeeinrichtung Asylsuchenden eine erste Orientierung über das Leben in Deutschland zu bieten, sowie ggf. erste Unterstützungsbedarfe festzustellen. Nach Koalitionsvertrag³⁴ sollen Angebote zum Erlernen der deutschen Sprache ausgebaut werden und alle Neuzuwandernden die Gelegenheit zu einem Erstberatungsgespräch über Angebote zur Integration bekommen.

Eine gute Grundlage für solche Angebote in Erstaufnahmeeinrichtungen bietet das Land Niedersachsen mit den dort durchgeführten so genannten Wegweiskursen.

Um Teilhabechancen am Arbeitsmarkt zu erhöhen und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen werden im Bund wie in den Ländern auch in der neuen Förderperiode zum Europäischen Sozialfonds (ESF) umfängliche Förderprogramme aufgelegt und durchgeführt. Auf Bundesebene sind dabei u.a. im Verantwortungsbereich des BMAS nachfolgende Programme geplant:³⁵

- Kofinanzierung der Berufseinstiegsbegleitung nach § 49 SGB III
- IQ-Qualifizierungsprogramm für Migrantinnen und Migranten im Kontext des Anerkennungsgesetzes
- Berufsbezogene Sprachförderung für Menschen mit Migrationshintergrund (ESF-BAMF-Programm)
- Betriebliche Perspektive für langzeitarbeitslose Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende
- unternehmensWert: Mensch 2.0
- Sozialpartnerrichtlinie - Demographischer Wandel und Sicherung des Fachkräftebedarfs
- Partnerrichtlinie - Wohlfahrtsverbände
- Integrationsrichtlinie Bund

Soll den Intentionen des Gesetzesentwurfes und dabei insbesondere dem Ziel, einer raschen und nachhaltigen Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden und Ausländer/innen mit Duldung entsprochen werden, liegt es auf der Hand, dass beiden Personengruppen die notwendige Unterstützung zur Teilhabe am Arbeitsmarkt auch und gerade über die **ESF - Förderprogramme von Bund und Ländern** ermöglicht wird. Darüber hinaus ist es von großer Bedeutung, ob zukünftig auch Mittel des **Asylum, Migration and Integration Fund**

³⁴ Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode S. 74 f.

³⁵ <http://www.esf.de/portal/generator/21294/programmuebersicht.html>

(AMIF) vor allem dazu genutzt werden, eine frühzeitige Partizipation von Asylsuchenden und Ausländer/innen mit einer Duldung zu unterstützen. Dies ist nach Auffassung des DiCV OS unter Nutzung der Gestaltungsmöglichkeiten der AMIF-Verordnung³⁶ im nationalen Mehrjahresprogramm noch nicht in ausreichendem Maße erfolgt.

Der DiCV OS fordert die Bundesregierung deshalb auf, den arbeitsmarktlichen Unterstützungsbedarfen von Asylsuchenden und Ausländer/innen mit einer Duldung Rechnung zu tragen, ESF-Förderprogramme des Bundes und Maßnahmen des AMIF grundsätzlich für diesen Personenkreis zu öffnen und darüber hinaus ihren Zugang zu Integrationskursen zu ermöglichen. Sofern der Bezug von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ein Zugangshindernis bei Förderprogrammen darstellt, sind Nachbesserungen zur Beseitigung dieser Ausgrenzung vorzunehmen.

³⁶ Erwägungen 21 – 23 der Verordnung (EU) 516/2014 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. April 2014, Amtsblatt der Europäischen Union, L 150/168 vom 20.05.2014.

Öffentlichen Anhörung des Innenausschusses

23. Juni 2014

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

„Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“ (BT-Drucksache 18/1528)

sowie zum

Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE „Schutzbedarf von Roma aus Westbalkanstaaten anerkennen“ (BT-Drucksache 18/1616)

**Schriftliche Stellungnahme
des Präsidenten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Dr. Manfred
Schmidt**

Inhalt

1. Vorbemerkung	3
2. Entscheidungspraxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge	4
2.1 Serbien	4
A. Hintergrund zur Entscheidungspraxis des Bundesamts: Zur Situation in Serbien	5
B. Entscheidungspraxis	8
C. Spruchpraxis der Gerichte	10
2.2 Mazedonien	11
A. Hintergrund zur Entscheidungspraxis des Bundesamts: Zur Situation in Mazedonien	12
B. Entscheidungspraxis	15
C. Spruchpraxis der Gerichte	17
2.3 Bosnien-Herzegowina	18
A. Hintergrund der Entscheidungspraxis des Bundesamts: Zur Situation in Bosnien-Herzegowina	19
B. Entscheidungspraxis des Bundesamtes	22
C. Spruchpraxis der Gerichte	24
3. Kumulierte Diskriminierung	25
4. Aufnahme von Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina in die Liste der sicheren Herkunftsländer: Auswirkung auf die Praxis des Asylverfahrens	26

1. Vorbemerkung

Die Zahl der Menschen, die in Deutschland Asyl beantragen, steigt seit 2008 wieder. Im Jahr 2008 wurden noch rund 28.000 Erst- und Folgeanträge beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gestellt, 2013 lag die Zahl der Anträge bei rund 127.000.

Bei dieser Entwicklung von besonderer Bedeutung ist der erhöhte Zugang von Antragstellern aus den drei Westbalkan-Ländern Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina. Die Entwicklung der Asylanträge aus den drei Ländern ist in der folgenden Tabelle zusammengefasst dargestellt:

Zeitraum	Zugänge (EA/FA)
2010	10.696
2011	9.150
2012	22.072
2013	32.266
01.01. - 31.05.14	13.705

Die Zugangszahlen aus diesen drei westlichen Balkanstaaten sind besonders deutlich ab August 2012 sprunghaft angestiegen.

Die Tendenz der Vorjahre setzte sich auch im Jahr 2013 mit einem weiteren Anstieg von 46 % gegenüber dem Vorjahr auf insgesamt 32.366 Anträge fort. Im laufenden Berichtsjahr 2014 wurden bis zum 31.05.14 insgesamt 13.705 Asylanträgen aus diesen drei Staaten gestellt – ein Anstieg um rund 230 % im Vergleich zum Vorjahreszeitraum.

Über 60 % der Asylanträge aus den Ländern des Westbalkans in Europa werden allein in Deutschland gestellt. Mit 32.226 Anträgen haben die Asylsuchenden aus diesen Ländern rund ein Viertel der 2013 in der Bundesrepublik Deutschland gestellten Erst- und Folgeanträge ausgemacht. Auffällig ist dabei auch die hohe Anzahl an Folgeanträge – ihr Anteil an den Anträgen aus diesen Herkunftsländern beträgt rund 30 %. Etwa ein Drittel dieser Folgeanträge wird dabei binnen Jahresfrist nach der Ausreise gestellt.

Diese Entwicklung wird seit 2013 ergänzt um stark wachsende Zugänge aus einem weiteren Land der Region Westbalkan: Seit Mitte 2013 steigen die Antragszahlen aus Albanien kontinuierlich auf hohem Niveau. 2012 wurden 251 Anträge aus Albanien gestellt, im Jahr 2013 waren es bereits 1.295 Anträge. Von Januar bis Mai 2014 wurden 3.620 Asylanträge von Personen aus Albanien gestellt, ein Anstieg um 1.188 % zum Vergleichszeitraum des Vorjahres.

Diese Gesamtentwicklung, die nicht auf eine veränderte politische Situation oder auf bürgerkriegsähnliche Zustände wie in anderen Herkunftsregionen zurückgeführt werden kann, bedarf der Erklärung:

Die Anhörungen beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zeigen, dass das Asylsystem in Deutschland in den letzten Jahren zunehmend auch von Personen als Migrationskanal genutzt wird, deren Zuwanderungsmotiv nicht in flüchtlingsrechtliche oder humanitäre Kategorien fällt, denen jedoch andere Möglichkeiten, einen Aufenthalt in Deutschland zu erhalten, unbekannt oder nach derzeitigem Recht nicht offen sind.

So werden in den Anhörungen von Antragstellern aus den Westbalkanstaaten insbesondere wirtschaftliche Gründe vorgetragen (s.u.). Die Menschen aus den genannten Herkunftsländern haben in der Regel Deutschland als Ziel, weil sie sich erhoffen, im wirtschaftsstärksten Land Europas ihre Lebenssituation zu verbessern.

Soweit auch Diskriminierung als Fluchtgrund vorgetragen wird, sind die Vorträge nahezu pauschal, austauschbar und unsubstantiiert. In den wenigen Fällen, in denen während der Anhörung detailliert eine Diskriminierung vorgetragen wird, ist bis auf ganz wenige Ausnahmen die Schwelle zur Verletzung der Menschenrechte nicht überschritten.

Aus diesem Vortrag in den Anhörungen folgt eine sehr niedrige Schutzquote für die Herkunftsländer Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina im laufenden Jahr zwischen 0,2 und 0,4 Prozent.

Die stark gestiegenen Antragszahlen aus diesen Ländern führen dazu, dass im Verfahren vor dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge übermäßig Ressourcen gebunden werden müssen. Die Bindung dieser Ressourcen, von der Antragsannahme über die Dolmetscherleistung, der persönlichen Anhörung, der Prüfung des Antrags und Bescheiderstellung bis hin zur Zustellung der ablehnenden Bescheide bedeutet, dass dem Bundesamt Mittel fehlen, um die Anträge von Personen aus Herkunftsländern mit hohen Schutzquoten zeitnah zu bearbeiten. Damit verlängert sich die Bearbeitungszeit für viele dieser Anträge deutlich.

Es ist daher im Interesse eines schnellen und fairen Asylsystems künftig wieder verstärkt sicherzustellen, dass das Asylsystem und die Kapazitäten bei der Bearbeitung von Anträgen in erster Linie auf diejenigen Menschen ausgerichtet werden können, die tatsächlich aufgrund von Verfolgung entsprechend der Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention ihr Land verlassen und in der Bundesrepublik Deutschland Schutz suchen.

Um die Ressourcen von Bund, Ländern und Kommunen wieder primär auf diejenigen Antragsteller konzentrieren zu können, die aus Herkunftsländern mit einer realistischen Aussicht auf Schutz durch die Bundesrepublik Deutschland stammen wird vorgeschlagen, die Länder Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina in die Liste der sicheren Herkunftsländer aufzunehmen. Die Bundesrepublik Deutschland folgt damit dem Beispiel anderer EU-Staaten, die diese drei Staaten bereits zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt haben (z.B. Belgien, Frankreich, Vereinigtes Königreich und Österreich).

2. Entscheidungspraxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

Im Jahr 2013 hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 25.277 Entscheidungen zu Anträgen aus den drei o.g. Westbalkan-Staaten getroffen, von Januar bis Mai 2014 waren es bereits 15.195 Entscheidungen.

Die Schutzquoten für die drei Länder lagen dabei jeweils bei deutlich unter 1 %:

Zeitraum	Serbien	Mazedonien	Bosnien-Herzegowina
2013	0,2 %	0,3 %	0,5 %
01.01. bis 31.05.2014	0,2 %	0,4 %	0,3 %

2.1 Serbien

Im Zeitraum 01.01. bis 31.05.14 wurden 7.789 Asylanträge von Personen aus dem Herkunftsland Ser-

bien gestellt und 7.663 Verfahren entschieden. Die überwiegende Zahl der Antragsteller gehört zur Volksgruppe der Roma.

In keinem der beschiedenen Verfahren wurde eine Anerkennung als Asylberechtigter (Art.16a GG oder Familienasyl) ausgesprochen. Eine Person wurden als Flüchtling gem. § 3 Abs.1 AsylVfG anerkannt. Sieben Personen wurde subsidiärer Schutz gem. § 4 Abs.1 AsylVfG gewährt.

A. Hintergrund zur Entscheidungspraxis des Bundesamts: Zur Situation in Serbien

Die Entscheidungspraxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge beruht auf folgenden Erkenntnissen zur Situation im Herkunftsland Serbien im Allgemeinen und der Lage der Roma im Besonderen:

Rechtssystem und Lage der Menschenrechte

Serbien hat in den vergangenen zehn Jahren umfassende Reformen im Bereich von Recht und Justiz durchgeführt, die die grundlegenden Rechte und Freiheiten garantieren sollen. Auch wenn es noch Defizite gibt, entspricht die Menschenrechtslage in Serbien insgesamt internationalen Standards. Serbien hat in den relevanten Bereichen politische Freiheit, Justiz und Menschenrechte seit der demokratischen Wende große Fortschritte gemacht. Der angestrebte EU-Beitritt trägt dazu bei, auch in den verbliebenen Problembereichen wie Korruption oder Justiz Reformen durchzuführen.

Die Lage der Menschenrechte in Serbien ist insgesamt gut. 2013 hat die serbische Regierung eine Anti-Diskriminierungsstrategie verabschiedet. Ein effektiver gesetzlicher Rahmen zum Schutz ethnischer Minderheiten existiert. Trotzdem gibt es verschiedene Schwächen im Menschenrechts- und Minderheitenschutz. Eine gezielte und systematische Unterdrückung bestimmter Gruppen aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit, Religion, Nationalität oder politischen Überzeugung findet jedoch nicht statt.

Serbien hat alle wesentlichen internationalen Menschenrechtsinstrumente unterzeichnet, ratifiziert und in nationales Recht übernommen, darunter die Europäische Menschenrechtskonvention, die Antifolterkonvention des Europarats oder das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung. Am 19.12.2000 hat die Bundesrepublik Jugoslawien das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes unterzeichnet, es gilt seit 2006 auch für Serbien.

Zur Lage der Roma

Es gibt keine administrativen Regelungen, die eine gezielte Ausgrenzung von Roma oder Verhinderung ihres Zugangs zur sozialen Infrastruktur zum Inhalt hätten. Serbien bemüht sich, die Lage der Roma durch eine aktive Minderheitenpolitik (Unterzeichnung der Roma Dekade 2005-2015) zu verbessern. Roma haben nach dem Minderheitengesetz (2002) den Status einer nationalen Minderheit. Seit 2003 bestehen sog. Minderheitenräte, die zwischen Regierung und Minderheitenvertretung vermitteln sollen.

2009 wurde eine umfassende Strategie zur Integration der Roma (Strategy for the Improvement of the Position of Roma, Official Gazette of RS 27/09) verabschiedet, deren Umsetzung voranschreitet. Vor allem in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Unterkunft wurden Maßnahmen zur sozialen Inklusion der Roma ergriffen.¹ In ausgewählten Gemeinden mit besonders hohem Romaanteil wurden sog. Koordinatoren für Roma-Angelegenheiten eingerichtet, die integrale Bestandteile der Gemeindeverwaltung sind. Im Jahr 2011 wurde eine Reihe von Maßnahmen unternommen, die zur Be-

¹ EU-Kommission (12.10.2011): Stellungnahme zum Antrag Serbiens auf Beitritt zur EU, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_rapport_2011_de.pdf.

seitigung von Hindernissen bei der Registrierung von sog. „gesetzlich unsichtbaren Personen“ und zum Zugang von staatlichen Grundansprüchen führen sollen.²

Das nationale Roma-Strategiebüro, angesiedelt im Ministerium für Menschen- und Minderheitenrechte, wurde in die Roma-Statusverbesserungsgruppe innerhalb des Ministeriums der öffentlichen Verwaltung und der lokalen Selbstverwaltung umgewandelt. Es wurde ein Dreijahresaktionsplan zur Durchführung der Roma-Strategie für die Jahre 2012-2014 entwickelt, dies unter Einbeziehung auch von Vertretern der Zivilgesellschaft.

Eine Untersuchung von UNICEF ergab, dass sich die Gesundheit von Roma seit 2005 beträchtlich verbessert und die Sterblichkeitsrate unter Säuglingen und Kindern beinahe halbiert hat.³ Mittlerweile wurden 75 Roma Gesundheitsmediatoren angestellt und ein Gesundheitskartensystem eingeführt.⁴

Die serbische Regierung hat am 10.06.2013 einen Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma u.a. in den Bereichen Bildung, Krankenschutz, Arbeitsaufnahme, Wohnbedingungen, amtliche Registrierung und sozialer Schutz verabschiedet.

Ein Großteil der Roma-Bevölkerung ist jedoch mit äußerst schwierigen Lebensbedingungen konfrontiert. Roma gehören meist den untersten sozialen Schichten der Bevölkerung an. Sie sind überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit und Armut betroffen. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist aufgrund sozialer Vorurteile, aber auch wegen der häufig niedrigen beruflichen Qualifikation erschwert. Der Großteil der Roma verfügt nicht über eine abgeschlossene Schul- bzw. Berufsausbildung. Trotz Schulpflicht und Kostenfreiheit für 9 Jahre (inkl. ein Jahr vor der Grundschule) ist die Einschulungsrate von Roma-Kindern relativ gering, insbesondere bei Mädchen. Es gibt zudem eine hohe Abbrecherquote. Der Volkszählung von 2002 zufolge hatten nur 29 % der Roma die Primarstufe (Klassen 1-8) abgeschlossen, 7,8 % die Sekundarstufe und 0,3 % die Universität. Laut UNICEF sollen ca. 35 % der Roma in Serbien Analphabeten sein.⁵ Neben ethnischen Vorurteilen und fehlender Registrierung sind es aber auch kulturelle Traditionen und Sprachprobleme, die viele Roma-Kinder vom Schulbesuch abhalten.

Serbien hat vor diesem Hintergrund in letzter Zeit mehrere Schritte in Richtung eines gerechteren öffentlichen Bildungssystems unternommen. Das Bildungsministerium setzte eine Arbeitsgruppe aus NGO-Vertretern und Fachleuten ein. Anfang September 2009 wurde ein neues Gesetz über die Grundlagen des Bildungssystems verabschiedet, das Verbesserungen in Bezug auf Einschreibung, Verfahren und die Schaffung eines soliden rechtlichen Rahmens für die Umsetzung der Anmeldeformalitäten brachte. Kinder aus benachteiligten Gruppen können nun ohne Nachweis des elterlichen Wohnsitzes oder anderer Dokumente eingeschrieben werden. Darüber hinaus können Kinder aus benachteiligten Gruppen auch außerhalb des formalen Einschreibungszeitraums eingeschrieben werden. Abgeschafft wurden Einschulungstests, alle Kinder im schulpflichtigen Alter werden eingeschult.

Zudem gibt es mehrere nationale und internationale Programme/Projekte zur Unterstützung der

² EU-Kommission: Analytical Report 2011, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_analytical_rapport_2011.

³ BCHR - Belgrade Centre for Human Rights (2013): Human Rights in Serbia 2012, http://www.english.bgcentar.org.rs/images/stories/Datoteke/Human_Rights_in_Serbia_2012.pdf

⁴ EC - European Commission (12.10.2011): Analytical Report. Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_analytical_rapport_2011_en.pdf

⁵ UNICEF: Serbia, http://www.unicef.org/serbia/reallives_4399.html.

Roma-Bildung in Serbien (u.a. UNICEF, OSZE, IRK).⁶ Auch das Verfahren zur Überweisung von Kindern an Sonderschulen wurde neu geregelt und so mehr Roma-Kindern der Zugang zu Regelschulen ermöglicht. Weiter wurden „Pädagogische Assistenten“ zur Förderung von Roma-Kindern eingesetzt, welche in das serbische Bildungssystem eingebunden sind (zu Beginn des Schuljahres 2010/11 gab es landesweit 177 Assistenten in Grundschulen).

Das Bildungsgesetz sieht zudem vor, dass Kinder aus marginalisierten Familien bei der Vergabe von Kindergartenplätzen bevorzugt werden. Im Bildungsbereich zeigen nach Angaben der OSZE-Mission in Serbien Erhebungen zu dem mit OSZE-Unterstützung umgesetzten Programm der „Pädagogischen Assistenten“ für Roma, dass dies zu Verbesserungen im Bereich der (Grund-)Schuleinschreibung und des Schulbesuches in den von diesem Programm abgedeckten Roma-Siedlungen beigetragen hat.⁷ 2005 besuchten lediglich 66 % der Roma-Kinder eine Grundschule, 2010 waren es 89 %. Im Schulsektor konnten eine signifikante Verbesserung beim Schulbesuch und Schulabschluss im Volksschulbereich sowie ermutigende Ergebnisse beim Besuch höherer Schulstufen erzielt werden.⁸ Es bestehen jedoch noch größere Differenzen im Sekundarschulbereich (Schulbesuch von 89 % der Gesamtbevölkerung, 19 % der Roma).⁹

Der Nationalrat der Roma hat Schritte unternommen, um die Roma-Sprache und Elemente der Roma-Kultur in den Lehrplan für Volksschulen aufzunehmen. Dieser Unterricht wird für zwei Stunden pro Woche angeboten und erfolgt auf freiwilliger Basis. 70 Gemeinden mit besonders hohem Roma-Anteil nehmen derzeit daran teil. Diese Initiative wurde in Zusammenarbeit mit dem serbischen Bildungsministerium gestartet.¹⁰

Zusätzlich zur Aufgabe, Diskriminierung in den Bereichen Erziehung, Wohnraum und öffentlicher Information zu untersuchen, startete der in Belgrad stationierte Kommissar zum Schutz von Gleichstellung eine Initiative mit dem Ziel der direkten Kontaktaufnahme mit Roma-Gemeinschaften. Ein Team des Ombudsmanns besucht zumindest auf wöchentlicher Basis Roma-Siedlungen, um Informationen und Serviceleistungen für Roma zur Verfügung zu stellen. Von den 28 Gemeinden in Serbien, die lokale Unterstützungspläne (LAPs) für Roma - die dabei auch aktiv beteiligt sind - verabschiedet haben, haben 23 die Umsetzung dieser Pläne aus dem eigenen Gemeindebudget finanziert. Diese Pläne betreffen Bereiche wie Erziehung, Beschäftigung, Gesundheit und Wohnraumbeschaffung. Daneben gibt es noch zahlreiche weitere Initiativen zur Verbesserung der Lage der Roma in Serbien.¹¹

Trotz vieler Initiativen und Aktionen sind Roma nach Einschätzung der serbischen Gleichberechtigungs-Beauftragten nach wie vor die am stärksten diskriminierte Volksgruppe in Serbien, auch wenn

⁶ Roma Education Fund: Advancing Education of Roma in Serbia, Nov. 2010, http://www.romaeducationfund.hu/sites/default/files/publications/serbia_report_2010_0.pdf.

⁷ Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung, Zur Situation von Roma in der Europäischen Union in den (potentiellen) EU-Beitrittskandidaten, 22.09.2011, Drucksache 17/1312.

⁸ European Commission (22.4.2013): Joint Report to the European Parliament and the Council on Serbia's progress in achieving the necessary degree of compliance with the membership criteria and notably the key priority of taking steps towards a visible and sustainable improvement of relations with Kosovo, http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1367223018_sr-spring-report-2013-en.pdf.

⁹ Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung, Beschränkung der Reisefreiheit für Roma aus Serbien, Montenegro und Mazedonien infolge des EU-Visumsregimes, 14.03.2012, Drucksache 17/8984, S.11.

¹⁰ BalkanInsight (23.5.2013): Serbia Introduces Roma Classes to Schools, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-introduces-roma-language-to-schools>

¹¹ OSCE - Organization for Security and Co-operation in Europe (5.2013): Best Practices for Roma Integration Regional Report on Anti-discrimination and Participation of Roma in Local Decision- Making, http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1370359982_102083.pdf

sich ihre Situation in den vergangenen Jahren gebessert habe. In der serbischen Öffentlichkeit gibt es nach wie vor Vorbehalte und Vorurteile gegenüber Roma. Auch ethnisch motivierte Gewaltakte gegenüber Roma kommen in Einzelfällen vor, sind aber nicht in größerer Zahl dokumentiert. Das European Roma Rights Centre (ERRC) berichtet von 12 Fällen ethnisch motivierte Zwischenfälle zwischen Januar 2012 und April 2013.¹² Insgesamt hat das ERRC seit 2008 24 solcher Fälle dokumentiert. Das ERRC wirft den serbischen Behörden vor, Angriffe gegen Roma herunterzuspielen und keine Ermittlungen einzuleiten.

Im Dezember 2012 wurde das serbische Strafrecht um die Bestimmung „Hassmotiv“ erweitert, was sich erschwerend auf das Strafmaß bei der Durchführung von Straftaten auswirkt. Von Übergriffen im Polizeigewahrsam sind Roma überproportional betroffen. Anders als früher werden diese jedoch – soweit bekannt und nachweisbar – disziplinarisch bzw. strafrechtlich geahndet. In einzelnen Fällen wurden Polizisten vom Dienst suspendiert. In mehreren Fällen wurde Opfern inzwischen von serbischen Gerichten finanzielle Entschädigung zugesprochen.

B. Entscheidungspraxis

Vorgetragene Fluchtgründe

Aus den Anhörungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge lassen sich folgende Erkenntnisse zu den von Antragstellern aus Serbien genannten Gründen für das Schutzbegehren in der Bundesrepublik Deutschland nennen:

Gut 1 Prozent der Antragsteller trägt politische Gründe vor, z.B. Bedrohung wegen eigener parteipolitischer Aktivitäten oder Teilnahme an politisch motivierten Demonstrationen. Etwa die Hälfte nennt soziale und wirtschaftliche Gründe, insbesondere geringe Schulausbildung, kein Berufsabschluss und daraus folgende Arbeitslosigkeit bzw. allenfalls Gelegenheitsjobs, kein geregelter eigenes bzw. sehr geringes Einkommen oder keine Zukunftsperspektive, insbesondere auch für die Kinder. Knapp die Hälfte der Antragsteller trägt sonstige Gründe vor, die insbesondere im privaten Umfeld angesiedelt sind, dazu gehörten u.a. Familienstreitigkeiten z.B. wegen Mischehen oder mit geschiedenen Partnern, Nachbarschaftstreitigkeiten wegen unterschiedlicher Volkszugehörigkeiten oder Nachzug zu bereits hier lebenden Familienangehörigen. Zusätzlich berichten die meisten Antragsteller auch von Diskriminierung.

Flüchtlingsschutz (§ 3 AsylVfG) / Asyl (Art. 16a Abs. 1 GG)

Eine gezielte und systematische Verfolgung bestimmter Gruppen wegen ihrer ethnischen Zugehörigkeit, Religion oder politischen Überzeugung durch staatliche Akteure findet in Serbien nicht statt. Übergriffe und Repressionen Dritter auf Minderheiten und andere Personengruppen können in Einzelfällen vorkommen. Die nationalen Institutionen gewährleisten jedoch Sicherheit und Schutz im Sinn des § 3d AsylVfG.

Die Lage der ethnischen Minderheiten in Serbien hat sich deutlich verbessert. Angehörige von Minderheitengruppen unterliegen grundsätzlich keinen staatlichen oder nichtstaatlichen Verfolgungsmaßnahmen. Diskriminierungen sowie Übergriffe oder Verfolgungshandlungen einzelner Amtsträger können im Einzelfall vorkommen. Die Schwelle der Gewalt, die die nicht relevante Diskriminierung von der Verfolgung trennt, wird nur in den seltensten Fällen überschritten. Angehörige bestimmter Religionsgemeinschaften sind mitunter Opfer gesellschaftlicher Vorurteile, die bis hin zu gewalttätigen

¹² European Roma Rights Centre (ERRC): Serbia. Country Profile 2011-2012, A report by the European Roma Rights Centre, Budapest, Juli 2013, <http://www.errc.org/cms/upload/file/serbia-country-profile-2011-2012.pdf>

gen Angriffen nationalistischer Organisationen gehen können. Die Zahl derartiger Übergriffe ging im Vergleich zu früheren Jahren zurück. Im Regelfall ist davon auszugehen, dass auch bei einer Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen i. S. v. § 3a Abs. 1 Nr. 2 AsylVfG nicht das für eine Schutzgewährung erforderliche Maß überschritten wird.

Geschlechtsspezifische Verfolgung von staatlicher Seite kann nicht festgestellt werden. Frauen haben formal die gleichen Rechte wie Männer, aber in der Praxis nicht den gleichen sozialen Status, da die Gesellschaft Serbiens noch stark in patriarchalischen Denkmustern wurzelt.

Gleichgeschlechtliche sexuelle Handlungen unter Erwachsenen sind nicht strafbar. Dennoch sind Vorurteile und Vorbehalte gegenüber Homosexuellen verbreitet. Die Schwelle schutzerheblicher Übergriffe wird jedoch im Regelfall nicht erreicht.

In Einzelfällen können Vertreter von Menschenrechtsorganisationen, liberale Politiker oder auch kritische Journalisten von nichtstaatlichen Akteuren, meist aus dem radikalnationalistischen Spektrum, bedroht werden bzw. Opfer von Übergriffen sein.

Subsidiärer Schutz (§ 4 AsylVfG)

Die Todesstrafe ist abgeschafft. Ein internationaler oder innerstaatlicher bewaffneter Konflikt liegt nicht vor. Die Verfassung verbietet Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Die Zahl der Meldungen über polizeiliche Folterungen und Misshandlungen ist zurückgegangen, dennoch kann es noch zu Übergriffen auf Personen im Polizeigewahrsam kommen, deren Schutzrelevanz im Einzelfall zu prüfen ist.

Nach dem Strafvollzugsgesetz sind Folter, Misshandlungen und entwürdigende Behandlung von Gefangenen verboten und strafbar. Verstöße gegen diese Bestimmungen seitens des Gefängnisaufsichtspersonals können dabei sowohl disziplinar als auch, bei vermuteten Straftatbeständen, strafrechtlich verfolgt werden. Serbien hat das optionale Protokoll der UNO-Konvention gegen Folter ratifiziert und ein spezielles Handbuch zu den Menschenrechten für Gefängnisinsassen erstellt. Zusätzlich wurden in das Trainingsprogramm für das Gefängnispersonal menschenrechtliche Aspekte aufgenommen.

Serbien hat am 28.07.2011 ein Gesetz verabschiedet, das einen nationalen Mechanismus zur Prävention einrichtet, wie ihn das Fakultativprotokoll zum UN-Übereinkommen gegen Folter vorsieht.¹³ Im Januar 2012 nahm der Ombudsmann seine Arbeit dazu auf. Die interne Polizeiaufsicht verfolgt und ahndet Misshandlungen von Gefangenen durch Polizeibeamte.

Häusliche Gewalt gegen Frauen (und Kinder) ist – insbesondere auch unter Roma – weit verbreitet. Obwohl es noch vorkommen kann, dass die Behörden im Einzelfall auf Anzeigen ungenügend und zögerlich reagieren, oder der Schutz der Opfer nicht genügend beachtet wird, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Voraussetzungen für einen ausreichenden Schutz gegeben sind. Seit 2002 ist häusliche Gewalt ein Straftatbestand. Auch Vergewaltigung in der Ehe ist strafbar und kann mit bis zu vierzig, häusliche Gewalt mit bis zu zehn Jahren Gefängnis bestraft werden.

Abschiebungsverbote (§ 60 Abs. 5 AufenthG / § 60 Abs. 7 AufenthG)

Die wirtschaftliche Lage ist durch hohe Arbeitslosigkeit und ein überlastetes Sozialsystem gekennzeichnet. Die Sozialhilfe bewegt sich auf niedrigem Niveau und hat mit der Steigerung der Lebenshaltungskosten nicht Schritt gehalten. Beim Zusammentreffen mehrerer besonderer individueller

¹³ Commission of the European Communities: Analytical Report Serbia, 12.10.2011 SEC(2011) 1208.

Umstände – etwa Behinderung, Familienmitglieder mit schweren Krankheiten o.ä.. Arbeitslosigkeit - kann es daher schwierig sein, den Lebensunterhalt zu sichern, so dass im Ausnahmefall eine Schutzgewährung in Betracht kommen kann.

Alle registrierten Bewohner Serbiens haben freien Zugang zur medizinischen Versorgung. Die medizinische Grundversorgung ist gesichert. Es gibt nur sehr wenig Erkrankungen, die auf Grund fehlender Ausrüstung grundsätzlich nicht oder nur schlecht behandelt werden können.

Interner Schutz (§ 3e AsylVfG)

Insbesondere bei Verfolgung aufgrund ethnischer Zugehörigkeit kommen Ausweichmöglichkeiten in anderen Teilen Serbiens in Betracht. Vor allem Belgrad gilt als Auffangbecken. 12 % der Einwohner Belgrads zählen zur Gruppe der Minderheiten. Als tolerant gelten auch die Großstädte der Vojvodina.

C. Spruchpraxis der Gerichte

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass in der gerichtlichen Spruchpraxis fast durchgängig die Voraussetzungen für Asylrecht gemäß Art. 16a Abs. 1 GG und für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft verneint werden. Eine rechtskräftige Verpflichtung zur Feststellung von unionsrechtlich subsidiärem Schutz ist von 2009 bis einschließlich Februar 2014 in keinem Fall erfolgt. Die Bejahung von Ansprüchen betrifft in aller Regel die Zuerkennung des nationalen ausländerrechtlichen Abschiebungsverbotes auf Grundlage des § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG wegen spezifisch einzelfallbezogener Umstände bei behandlungsbedürftigen Erkrankungen. Die Verwaltungsgerichte haben im Jahr 2013 bei 7.142 eingelegten Klagen in 40 Fällen Verpflichtungsurteile mit Zuerkennung eines nationalen Abschiebungsschutzes nach § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG gefällt.

Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz bleiben in der Regel erfolglos, weil die Gerichte keine ernstlichen Zweifel an Antragsablehnungen als offensichtlich unbegründet feststellen können. Soweit die aufschiebende Wirkung einer Klage gerichtlich angeordnet wird, entfällt dies zu einem nicht geringen Teil auf Verfahren, bei denen unter Erlass einer Abschiebungsanordnung der Asylantrag wegen der nach der Dublin-Verordnung gegebenen Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates als unzulässig abgelehnt wurde.

Eine Sonderrolle hat kürzlich das Verwaltungsgericht Stuttgart eingenommen. Mit zwei Urteilen vertritt der Vorsitzende der 11. Kammer die Meinung, Angehörige der Roma-Minderheit seien vor dem Hintergrund ihrer allgemein benachteiligten Lage durch die neuen serbischen Ausreise- und Grenzkontrollbestimmungen aus ethnischen/rassistischen Gründen in ihrer Ausreisefreiheit beschränkt. Das stelle Verfolgung dar, weil damit eine schwerwiegende Menschenrechtsverletzung vorliege. (VG Stuttgart, Urt.v. 25.03.2014 - A 11 K 2917/13 und A 11 K 5036/13 <BAMF-Az.: 5628187-170 und 5655801-170>). Diese Urteile des VG Stuttgart haben keine Rechtskraft erlangt, weil das Bundesamt die Zulassung der Berufung beantragt hat.

Nach übereinstimmender Spruchpraxis leiten sich allein aus der Zugehörigkeit zu einer Bevölkerungsminderheit keine Ansprüche her. So weist das VG München mit Urteil vom 13.01.2014 (M 17 K 13.31269 <5674024-170>) zur Klage eines albanischen Volkszugehörigen darauf hin, dass es keinerlei Anzeichen für systematische staatliche Verfolgungsmaßnahmen gegenüber Angehörigen ethnischer Minderheiten gibt.

Auch die allgemein schwierige soziale Stellung der Roma in Serbien wird von den Gerichten nicht als asylrelevant bewertet (so z.B. VG München, Urt.v. 09.01.2014 - M 17 K 13.30832 <5642152-170>). Zwar könnten vereinzelte Übergriffe, die eventuell ethnisch motiviert oder sonst i.S.d. § 3 Abs. 1

AsylVfG i.V.m. § 60 Abs. 1 AufenthG relevant seien, gegenüber Angehörigen der Roma in Serbien nicht völlig ausgeschlossen werden. Die erforderliche Verfolgungsdichte, die die Annahme rechtfertigen könnte, dass für jedes Gruppenmitglied ohne weiteres die aktuelle Gefahr bestehe, selbst Opfer von i.S.d. § 3 Abs. 1 AsylVfG i.V.m. § 60 Abs. 1 AufenthG relevanten Verfolgungshandlungen zu werden, sei indes - wie das Oberverwaltungsgericht des Saarlandes mit Beschluss vom 17.04.2013 (3 A 268/11, m.w.N. <5416146-170 u.a.>) klarstellt - in Übereinstimmung mit anderer obergerichtlicher Rechtsprechung zu verneinen. Das VG Bremen geht mit Urteil vom 06.01.2014 (4 K 1005/12.A <5550946-170 u.a.>) zudem davon aus, dass innerhalb von Serbien Fluchtmöglichkeiten nach § 3e AsylVfG bestehen.

Mit der vorstehend angeführten Ausnahme zu Serbien folgern die Gerichte auch nicht im Hinblick auf Einschränkungen der Freizügigkeit bzw. der Ausreisefreiheit oder wegen einer etwaigen Ahndung der Asylantragstellung im Ausland auf zu bejahende Ansprüche.

Sonstige über den Einzelfall hinausgehend relevante Verfolgungsgründe werden in der aktuellen Rechtsprechung mit Ausnahme von Homosexualität in Bezug auf Serbien nicht konkret angesprochen. Homosexuelle Handlungen stehen in Serbien, wie das VG München mit Urteil vom 19.02.2014 (M 17 K 13.31074 <5668017-170>) feststellt, nicht unter Strafe. Beschimpfungen und Schmähungen sowie die Vermittlung eines Gefühls des Unerwünschtseins, seien zwar unangenehm und geeignet, den Betroffenen vom Ausleben seiner sexuellen Orientierung in der Öffentlichkeit abzuhalten, aber nicht so gravierend, dass sie eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte darstellten. Auch unsubstantiierte Drohungen seien noch unterhalb dieser Schwelle anzusiedeln. Seitens der Polizei bestehe grundsätzlich Schutzbereitschaft, auch wenn diese nicht in allen Fällen mit der gebotenen Konsequenz gegen Übergriffe auf Minderheiten, v.a. auch auf Homosexuelle, vorgehe. Ein generell geduldetes bzw. angeordnetes Staatsversagen sei darin nicht zu erblicken. Rechtswidriges, da diskriminierendes Verhalten von Polizisten in Einzelfällen werde als Unrecht gehandelt.

Mit Blick auf die Situation im Gesundheitswesen sieht die Rechtsprechung schließlich auch keine generellen Abschiebungsschutzansprüche. Als in Serbien ebenfalls grundsätzlich behandelbare Leiden bewertet etwa das VG Minden mit Urteil vom 28.06.2013 (7 K 2542/11.A <5512909-170>) psychische Erkrankungen, Epilepsie oder Schwerhörigkeit. Als nicht gewährleistet sieht das Gericht dagegen die regelmäßige Feineinstellung eines Cochlea-Implantats und dessen technische Wartungs- und ggf. Reparaturmaßnahmen. Angesichts der unsicheren Kostentragung, einem zwei- bis dreimonatigem Wartungsbedarf sowie dem dauerhaften Infektionsrisiko über die Elektrode des Cochlea-Implantats und dann einer möglicherweise lebensgefährlichen Meningitis bestehe zum Beibehalt der Hör- und Sprachfähigkeit für ein Kind Anspruch auf Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG.

Davon, dass in Serbien psychische Erkrankungen, insbesondere Depressionen, Traumata, Schizophrenie und Posttraumatische Belastungsstörungen medikamentös und psychologisch behandelbar sind, geht etwa auch das VG Bremen mit Urteil vom 06.01.2014 (4 K 1005/12.A <5550946-170>) aus.

2.2 Mazedonien

Im Zeitraum 01.01. bis 31.05.14 wurden 3.154 Asylanträge von Personen aus dem Herkunftsland Mazedonien gestellt und 3.078 Verfahren entschieden. Die überwiegende Zahl der Antragsteller gehört zur Volksgruppe der Roma.

In keinem der beschiedenen Verfahren wurde eine Anerkennung als Asylberechtigter (Art.16a GG oder Familienasyl) ausgesprochen. Zwei Personen wurden als Flüchtlinge gem. § 3 Abs.1 AsylVfG anerkannt. Fünf Personen wurde subsidiärer Schutz gem. § 4 Abs.1 AsylVfG gewährt.

A. Hintergrund zur Entscheidungspraxis des Bundesamts: Zur Situation in Mazedonien

Die Entscheidungspraxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge beruht auf folgenden – hier zusammengefassten - Erkenntnissen zur Situation im Herkunftsland Mazedonien im Allgemeinen und der Lage der Roma im Besonderen:

Rechtssystem und Lage der Menschenrechte

Ebenso wie Serbien hat auch Mazedonien in den vergangenen zehn Jahren umfassende Reformen im Bereich von Recht und Justiz durchgeführt, die die grundlegenden Rechte und Freiheiten garantieren sollen. Die Justiz ist unabhängig. Mazedonien hat einen Großteil seiner Justizreformen zwischen 2004 und 2010 abgeschlossen. Laut EU-Fortschrittsbericht wurden Fortschritte hinsichtlich der Effizienz der Justiz erzielt.¹⁴ Die Verfassung verbietet Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, sie garantiert die Menschen- und Freiheitsrechte sowie die Freiheit der Versammlung und der Meinungsäußerung. In den Bereichen Justiz, Rechtsicherheit, Konfliktprävention, Kampf gegen die Korruption und organisierte Kriminalität sind jedoch noch Herausforderungen zu bewältigen.

Auch wenn es noch Defizite gibt, entspricht die Menschenrechtssituation insgesamt internationalen Standards. Der gesetzliche und institutionelle Rahmen für den Schutz der Menschenrechte und Minderheiten ist vorhanden. Die mazedonische Verfassung setzt im Bereich der Menschen- und Minderheitenrechte hohe Standards.¹⁵ Eine gezielte und systematische Unterdrückung bestimmter Gruppen wegen ihrer ethnischen Zugehörigkeit, Religion, Nationalität oder politischen Überzeugung findet nicht statt. Die bürgerlichen und politischen Rechte der Bevölkerung werden im Allgemeinen geachtet. Eine interministerielle Körperschaft für Menschenrechte ist seit 2012 für die Untersuchung von Problemen zuständig, die sich bei der Förderung von Menschenrechten und Grundfreiheiten im Zusammenhang mit Verpflichtungen aus ratifizierten internationalen Menschenrechtsverträgen ergeben.¹⁶

Es kommt jedoch auch zu Verstößen gegen Menschenrechte, dabei wird Straflosigkeit beklagt. Spannungen zwischen den albanischen und mazedonischen Gemeinden sowie gesellschaftliche Diskriminierung von Roma und anderen ethnischen Minderheiten kommen vor.¹⁷ In Bezug auf die Bekämpfung von Straflosigkeit sind in Mazedonien mittlerweile Fortschritte zu erkennen. Im Jahr 2012 wurden 374 Disziplinarverfahren und 10 Strafverfahren gegen Polizeibeamte eingeleitet.¹⁸

Um den Missbrauch der Visafreiheit einzudämmen wurde 2011 das Strafgesetz durch den Artikel 418e ergänzt, der den „Missbrauch des visumsfreien Regimes mit den Mitgliedstaaten der Europäi-

¹⁴ European Commission (16.04.2013): Report from the Commission to the European Parliament and the Council, http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1367221736_mk-spring-report-2013-en.pdf,

¹⁵ Auswärtiges Amt, Länderinformation Mazedonien, Innenpolitik, März 2014, <http://www.auswaertiges-amt.de>

¹⁶ US Department of State (27.02.2014): Country Report on Human Rights Practices 2013 - Macedonia, http://www.ecoi.net/local_link/270794/385916_en.html

¹⁷ European Commission (10.10.2012): The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report, European Commission (16.10.2013): The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2013 Progress Report;

¹⁸ European Commission, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, 2011 Progress Report, 16.10.2013

schen Union und des Schengen-Abkommens“ betrifft. Danach kann mit bis zu vier Jahren bestraft werden, wer zum Missbrauch des Schengenabkommens beiträgt (Schleusung und Quasischleusung organisiert, unterstützt etc.).¹⁹ Daneben kann einer Person, die zwangsweise aus einem anderen Staat wegen Verstoßes gegen die Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen dieses Staates zurückgeführt oder deportiert wurde, für ein Jahr der Reisepass entzogen werden (Art. 37 Abs. 1 des Gesetzes über Reisedokumente). Dies bedeutete jedoch nicht, dass während dieser Zeit kein Zugang zum Sozialsystem besteht.

Zur Lage der Roma

Der gesetzliche und institutionelle Rahmen für den Schutz der Minderheiten ist in Mazedonien vorhanden – dies gilt auch für Roma. Roma haben in Mazedonien die gleichen Minderheitenrechte wie andere Volksgruppen; dies ist durch die Verfassungsreform vom 16.11.2001 in der mazedonischen Verfassung ausdrücklich verankert worden. Es gibt einen Minister von der „Vereinigten Partei für die Emanzipation der Roma“, der selbst Roma ist und als Vertreter der Interessen der Roma in der Regierung ernannt wurde, wenngleich ohne diesbezügliche Kompetenzen und mit begrenzten Budgetmitteln. Im 120-köpfigen Parlament sind Roma mit einem Vertreter der „Union der Roma aus Mazedonien“-Partei vertreten.

Es liegen keine Erkenntnisse über gezielte staatliche Übergriffe gegen Roma vor. Sie werden in gleicher Weise geschützt wie andere Minderheiten und können weitgehend ihre kulturelle Identität leben. Ethnisch diskriminierende Gesetze oder Vorschriften gibt es nicht. Es gibt es mehrere NGOs, die sich um die Belange der Roma kümmern.

Gezielte staatliche Verfolgung oder systematische Unterdrückung von Roma wegen ihrer ethnischen Zugehörigkeit bestehen nicht. Von einer insgesamt fehlenden Schutzfähigkeit oder -bereitschaft der Behörden ist grundsätzlich nicht auszugehen. In wenigen Einzelfällen können die bestehenden Probleme in ihrer Gesamtheit so kumulieren, dass von Verfolgung gesprochen werden kann (§ 3a Abs. 1 Nr.2 AsylVfG).

Die Fortschritte beim Schutz von Minderheiten bleiben durch begrenzte finanzielle Ressourcen und Mängel bei der Zusammenarbeit der betroffenen Behörden begrenzt. Unbestritten ist, dass die Gruppe der Roma die am meisten benachteiligte Ethnie in Mazedonien ist und Diskriminierungen in verschiedenen Bereichen des täglichen Lebens ausgesetzt ist. Diese sind primär sozial und nicht rassistisch motiviert. Insbesondere im ländlichen Bereich stoßen sie auch auf gesellschaftliche Ablehnung. Organisierte Gewaltaktionen oder gar Pogrome gegen Roma gibt es jedoch nicht. Festzustellen ist, dass Roma häufiger als andere ethnische Gruppen Opfer von Übergriffen der Polizei und von Mängeln des Justizsystems werden.

Aus der Gesamtschau ergibt sich ein differenziertes Bild: Mazedonien bemüht sich in den letzten Jahren die Lage der Roma durch eine aktive Minderheitenpolitik (Unterzeichnung der Roma Dekade 2005- 2015) zu verbessern. Die Regierung hat eine nationale Strategie für die Verbesserung des Status der Roma angenommen und hierbei die Wohn- und Bildungssituation als prioritäre Bereiche identifiziert.

Die Regierung finanziert die Umsetzung der Nationalen Strategie für Roma, insbesondere auf den Gebieten schulische Erziehung, Wohnraum, Beschäftigung und infrastrukturelle Entwicklung. Mit

¹⁹ Flüchtlingsrat NRW (Hrsg.), Die Liberalisierung des Visasystems und Einschränkungen des Rechts auf Asyl - Zur Situation serbischer Roma, die im Ausland Asyl beantragt haben (S.48) , Juli 2012 http://www.ggua.de/fileadmin/downloads/roma-abschiebungen/Visaliberalisierung_und_Asylrecht__2013.pdf

Ausnahme der schulischen Erziehung waren die Fonds dafür jedoch nicht ausreichend dotiert, um signifikante Resultate erzielen zu können. Unterstützung gab es auch für die Roma-Informationszentren, die den Roma den Zugang zu staatlichen Ressourcen erleichtern sollen.²⁰ Die Polizei ist interethnisch besetzt – in Roma-Siedlungen werden auch Roma eingesetzt.

Die Auswirkungen der öffentlichen Programme zur Verbesserung der Lage der Roma sind im Alltag begrenzt. Die Umsetzung läuft langsam, die Finanzierung erfolgt nur zu einem Teil über die öffentliche Hand erfolgt. Roma berichten von sozialer Diskriminierung, insbesondere am Arbeitsmarkt und beim Zugang zu staatlichen Leistungen. So beträgt laut einer Untersuchung des ERRC aus 2013 die Arbeitslosenrate unter Roma 53 % im Vergleich zu 27 % unter Nicht-Roma. Die Mehrheit der Roma arbeitet im informellen Sektor, im Handel, sammelt Altmetall oder betreibt Recycling.²¹ Laut Bericht des zuständigen Ombudsmanns von 2012 hat die Anzahl von beschäftigten Roma in der öffentlichen Verwaltung und den Institutionen beständig zugenommen, wobei 1.383 Roma (das entspricht 1,3 %) in diesem Bereich tätig sind.

Nach Angaben des EU Fortschrittsberichts von 2012 leben zwei Drittel der Roma-Familien unterhalb der Armutsgrenze. Sie sind aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit nicht von sozialen Leistungen ausgeschlossen - 80 % der Roma erhalten Sozialhilfe.²² Die gesetzlichen Bestimmungen bieten Roma unter gleichen Voraussetzungen wie allen anderen ethnischen Gruppen Zugang zu sozialen Leistungen. Viele sind jedoch nicht registriert bzw. haben keine Personaldokumente. Zur Hilfestellung bei der Beantragung von Sozialleistungen wurden 11 Informationszentren eingerichtet. Zudem finden unter Federführung des Innenministeriums und des Arbeits- und Sozialministeriums in von Roma bewohnten Siedlungsgebieten Aufklärungskampagnen statt.

Eine UNDP-Umfrage unter Roma ergab, dass es keine wesentlichen Unterschiede beim Zugang zu medizinischen Serviceleistungen zwischen Roma und Nicht-Roma in Mazedonien gibt. 92 % der Roma besitzen eine Krankenversicherung, der Anteil der Roma, die sich in den letzten 12 Monaten medizinischen Spezialuntersuchungen unterzogen hat, ist nur geringfügig niedriger als im Vergleich zur Restbevölkerung. Für romastämmige Gesundheitsmediatoren wurden Schulungen durchgeführt.²³ Daten über den Gesundheitszustand von Roma zeigen jedoch, dass ihre Lebenserwartung um 10 Jahre geringer und die Kindersterblichkeit doppelt so hoch ist wie bei der übrigen Bevölkerung.

Die Grundschule wird Schätzungen zufolge nur von ca. 61 % der Roma-Kinder besucht und nur von ca. 44 % abgeschlossen. Laut EU-Fortschrittsbericht besuchen nur ca. 17 % der Roma-Kinder der entsprechenden Altersgruppen eine Sekundarschule. Die Zahl der Schulabbrecher ist unter den Roma-Kindern überproportional hoch. Ein Grund dafür dürften die mangelnden Kenntnisse der mazedonischen Sprache sein - die Schulen sind oft nur schlecht in der Lage, mit dieser Problematik umzugehen. Die Regierung bemüht sich um eine Erhöhung der Schulbesuchsquote von Roma-Kindern und ist dabei auch erfolgreich. Der Staat stellt mittlerweile kostenlos Schulbücher und den Schultransport bereit. Laut dem Menschenrechtsbericht des U.S. Department of State besuchten 2012 mehr Roma-Schüler eine Grundschule bzw. Sekundarschule als im Jahr zuvor.²⁴ Auch der Fortschrittsbericht der

²⁰ ERRC - European Roma Rights Centre (16.7.2013): Macedonia Country Profile 2011-2012

<http://www.errc.org/cms/upload/file/macedonia-country-profile-2011-2012.pdf>

²¹ ebenda

²² Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender; Die Situation von Rückkehrern; Interview Nr.4; <http://www.ggua.de/Hintergrund-Situation-von-Rueckkehrern-nach-Serbien-und-Mazedonien.309.0.html>

²³ Europäische Kommission, Dritter Bericht über die Überwachung für die Zeit nach der Visaliberalisierung für die westlichen Balkanstaaten gemäß der Erklärung der Kommission vom 8. November 2010; 28.08.2012, S.9 http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/09/08/EU_90883/imfname_10374410.pdf

²⁴ US Department of State: Country Report on Human Rights Practices Macedonia 2012, 19.5.2013

EU-Kommission berichtet von einem Anstieg des Sekundar- und Hochschulbesuches unter Roma.

Die Regierung hat inzwischen Maßnahmen ergriffen, um die Lage der Roma zu verbessern. Im Dezember 2011 wurde der Aktionsplan zur Eingliederung von Roma angenommen. Dieser Plan umfasst Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs der Roma-Bevölkerung zu Beschäftigung, Bildung, Wohnraum und Ausweispapieren.²⁵

Die OSCE berichtet in ihrem Report zu den "Best Practices for Roma Integration" detailliert über die Roma-Strategie Mazedoniens im Kampf gegen Diskriminierung und für Menschenrechtsschutz. Der Fokus liegt dabei primär auf der Bekämpfung von Vorurteilen und Stereotypen. Weitere Aktivitäten umschließen eine kostenlose Rechtshilfe, Menschenrechtsprogramme in Schulen und Kooperationen mit den zuständigen Institutionen und Roma-NGOs. Darüber hinaus gibt es Informationen über die Anwendung von Sanktionen im Falle von Diskriminierung im Gesundheitsbereich, Training für Vorschullehrer für interkulturelle Aktivitäten und die Einbeziehung von Roma-Vertretern in den Kommissionen zur Bewertung für den Besuch von Spezialschulen.²⁶

B. Entscheidungspraxis

Vorgetragene Fluchtgründe

Aus den Anhörungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge lassen sich folgende Erkenntnisse zu den von Antragstellern aus Mazedonien genannten Gründen für das Schutzbegehren in der Bundesrepublik Deutschland nennen:

Politische Gründe werden von den Antragstellern nicht vorgetragen. Rund vierzig Prozent Etwa die Hälfte nennt soziale und wirtschaftliche Gründe, insbesondere geringe Schulausbildung, kein Berufsabschluss und daraus folgende Arbeitslosigkeit bzw. allenfalls Gelegenheitsjobs, kein geregeltes eigenes bzw. sehr geringes Einkommen oder keine Zukunftsperspektive, insbesondere auch für die Kinder. Rund sechzig Prozent der Antragsteller trägt sonstige Gründe vor, die insbesondere im privaten Umfeld angesiedelt sind, dazu gehörten u.a. Familienstreitigkeiten z.B. wegen Mischehen oder mit geschiedenen Partnern, Nachbarschaftstreitigkeiten wegen unterschiedlicher Volkszugehörigkeiten oder Nachzug zu bereits hier lebenden Familienangehörigen. Zusätzlich berichten die meisten Antragsteller auch von Diskriminierung.

Flüchtlingsschutz (§ 3 AsylVfG) / Asyl (Art. 16a Abs. 1 GG)

Eine gezielte und systematische politische Verfolgung bestimmter Gruppen wegen ihrer ethnischen Zugehörigkeit, Religion, Nationalität oder politischen Überzeugung findet nicht statt. Bei den Menschen- und Minderheitenrechten setzt die Verfassung hohe Standards und diese werden im Allgemeinen respektiert. Nicht auszuschließende Diskriminierungen seitens nichtstaatlicher Dritter erreichen, wenn es dazu kommt, in aller Regel nicht das für eine Schutzgewährung erforderliche Maß an Intensität, wie es in § 3a Abs. 1 und 2 AsylVfG beschrieben wird.

Als ärmste ethnische Gruppe in der ohnehin überwiegend ärmlichen Gesamtbevölkerung sind die Roma in ihrer Alltagserfahrung Vorurteilen bzw. Diskriminierungen ausgesetzt. Diese sind primär so-

²⁵ Europäische Kommission, Dritter Bericht über die Überwachung für die Zeit nach der Visaliberalisierung für die westlichen Balkanstaaten gemäß der Erklärung der Kommission vom 8. November 2010; 28.08.2012, S.9
http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/09/08/EU_90883/imfname_10374410.pdf

²⁶ OSCE - Organization for Security and Co-operation in Europe (5.2013): Best Practices for Roma Integration Regional Report on Anti-discrimination and Participation of Roma in Local Decision-Making;
http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1370359982_102083.pdf

zial und nicht rassistisch motiviert. Fälle krimineller Bedrohungen und Gewalt sind in der Regel ohne ethnischen Bezug. Gegen rechtswidrige Übergriffe nichtstaatlicher Akteure kann von staatlichem Schutz ausgegangen werden.

Gleichgeschlechtliche sexuelle Handlungen unter Erwachsenen sind seit 1996 nicht mehr strafbar. Eine gesetzliche Anerkennung gleichgeschlechtlicher Paare von staatlicher Seite steht bisher aus.

Subsidiärer Schutz (§ 4 AsylVfG)

Die Todesstrafe ist abgeschafft. Die Verfassung verbietet Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Bei Verstößen steht der Rechtsweg offen. Es gibt keine Anzeichen für eine diskriminierende Strafverfolgungs- und Strafzumessungspraxis. In den Bereichen Justiz, Rechtsicherheit, Konfliktprävention, Kampf gegen die Korruption und organisierte Kriminalität sind jedoch noch Herausforderungen zu bewältigen.

Ein internationaler oder innerstaatlicher bewaffneter Konflikt liegt nicht vor. Grundsätzlich sind Folter oder eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung nicht mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit zu befürchten. Die nationalen Sicherheitskräfte gewährleisten i. d. R. ausreichenden Schutz vor Schäden, die von nichtstaatlichen Akteuren drohen könnten.

Es gibt keine Berichte über willkürliche oder ungesetzliche Tötungen durch die Regierung, auch nicht über politisch motiviertes „Verschwindenlassen“.²⁷ Todesstrafe und unmenschliche Strafen gibt es in Mazedonien nicht. Es gibt keine Anzeichen für eine diskriminierende Strafverfolgungs- und Strafzumessungspraxis.

Die Verfassung verbietet willkürliche Festnahmen und Inhaftierungen. Die Haftbedingungen entsprechen jedoch nicht den internationalen Standards und werden von Menschenrechtsaktivisten als nach wie vor schwierig beschrieben. So werden z.B. vorgegebene Belegzahlen aufgrund des vorherrschenden Platzmangels in den Anstalten regelmäßig überschritten. Es gibt Beschwerden über Misshandlungen durch Polizisten.²⁸ Hierbei wird auch Straflosigkeit beklagt. Laut den letzten EU Fortschrittsberichten kam es hier zu Verbesserungen. 2012 wurde ein Risikobewertungshandbuch erstellt, um die Bedürfnisse und Risiken für Gefängnisinsassen zu eruieren.²⁹ Es sind zudem Fortschritte im Kampf gegen Straflosigkeit festzustellen. Ein Ombudsmann wird bei einem rechtswidrigen Fehlverhalten von Behörden aktiv. Beschwerden über Polizeigewalt sind deutlich zurückgegangen (Beschwerden im Zusammenhang mit polizeilichem Vorgehen machten 2012 5,06 % aus, im Jahr 2003 waren es noch 10,21 %).³⁰

Häusliche Gewalt ist in Mazedonien ein rein innerfamiliäres Problem und knüpft nicht an die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe an. In Bezug auf häusliche Gewalt und Opferschutz wurde in den letzten Jahren ein fortschrittlicher Rechtsrahmen für Schutz und Hilfe entwickelt. Es gibt eine nationale Strategie, einen Aktionsplan sowie Aufklärungskampagnen. Häusliche Gewalt und Vergewaltigung in der Ehe sind strafbar und können mit Freiheitsstrafe bis zu 15 Jahren bestraft werden. Hunderte von mazedonischen Frauen, die Opfer von häuslicher Gewalt wurden, erhielten in den letzten Jahren aber Hilfen durch soziale Zentren (u.a. mit der Einleitung von Gerichtsverfahren und

²⁷ US Department of State (27.02.2014): Country Report on Human Rights Practices 2013 – Macedonia.

²⁸ ebenda

²⁹ European Commission (10.10.2012): The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report, European Commission (16.10.2013): The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2013 Progress Report;

³⁰ Republic of Macedonia Ombudsman, Ombudsman, Annual Report 2012, S.23
<http://www.ombudsman.mk/upload/documents/2013/GI-2012->

Schutzmaßnahmen).³¹

Abschiebungsverbote (§ 60 Abs. 5 AufenthG / § 60 Abs. 7 AufenthG)

Obwohl Mazedonien eines der ärmsten Länder auf dem Balkan ist, kann grundsätzlich von der Erreichbarkeit des Existenzminimums ausgegangen werden. Hierfür spricht neben staatlichen Sozialleistungen die Möglichkeit von ad-hoc Verdienstmöglichkeiten, auch im Bereich der Schattenwirtschaft.

Die medizinische Versorgung der Bevölkerung erfolgt durch ein öffentliches, dreistufiges Gesundheitssystem, das allen Ethnien offensteht. Die staatliche Gesundheitsfürsorge sieht für alle Versicherten eine grundsätzlich kostenfreie Behandlung vor; es wird jedoch ein Eigenanteil in Form einer Zuzahlung erhoben. Eine Zuzahlung entfällt in Fällen, in denen es sich um eine lebensbedrohliche Erkrankung handelt oder das Einkommen unter dem Durchschnittseinkommen liegt.

C. Spruchpraxis der Gerichte

Eine rechtskräftige Verpflichtung zur Feststellung von Flüchtlingsschutz oder unionsrechtlich subsidiärem Schutz ist von 2009 bis einschließlich Februar 2014 in keinem Fall erfolgt. Die Verwaltungsgerichte haben 2013 bei 3.976 eingelegten Klagen in einem Fall ein Verpflichtungsurteil mit Zuerkennung auf Asyl nach Art. 16a GG, in neun Fällen Verpflichtungsurteile mit Zuerkennung auf Flüchtlingsschutz nach § 60 I AufenthG und in 17 Fällen Verpflichtungsurteile mit Zuerkennung eines nationalen Abschiebungsschutzes nach § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG gefällt. Die Bejahung von Ansprüchen betrifft in aller Regel die Zuerkennung des nationalen ausländerrechtlichen Abschiebungsverbotes auf Grundlage des § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG wegen spezifisch einzelfallbezogener Umstände bei behandlungsbedürftigen Erkrankungen.

Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz bleiben in der Regel erfolglos, weil die Gerichte keine ernstlichen Zweifel an Antragsablehnungen als offensichtlich unbegründet feststellen können. Soweit die aufschiebende Wirkung einer Klage gerichtlich angeordnet wird, entfällt dies zu einem nicht geringen Teil auf Verfahren, bei denen unter Erlass einer Abschiebungsanordnung der Asylantrag wegen der nach der Dublin-Verordnung gegebenen Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates als unzulässig abgelehnt wurde.

Nach übereinstimmender Spruchpraxis leiten sich allein aus der Zugehörigkeit zu einer Bevölkerungsmindertheit keine Ansprüche her. Roma drohe allein wegen ihrer Volkszugehörigkeit weder eine unmittelbare noch mittelbar staatliche Gruppenverfolgung. Die schwierige soziale wie wirtschaftliche Lage der meisten Roma sei nicht derart extrem, dass sie einen Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG begründe. Auch wenn insbesondere Roma mit großen sozialen Problemen kämpfen müssten und von der schwierigen wirtschaftlichen Lage Mazedoniens als Transformationsland besonders betroffen seien, seien die Minderheiten nicht aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit von der Vergabe von Sozialleistungen ausgeschlossen. Die gesetzlichen Bestimmungen böten allen ethnischen Gruppen unter gleichen Voraussetzungen Zugang zu staatlichen Leistungen (vgl. z.B. VG Aachen, B.v. 29.01.2014 - 1 L 28/14.A <5682528-144> sowie Urt.v. 09.12.2013 - 1 K 2355/12.A <5570862-144>, jeweils m.w.N.). Nach den Feststellungen des VG Münster (Urt.v. 02.05.2013 - 6 K 2710/12.A <5555127-144>) werden in Mazedonien die Minderheitenrechte der Roma durch die Verfassung in gleicher Weise geschützt wie die anderer Bevölkerungsgruppen.

Die Gerichte folgern auch nicht im Hinblick auf Einschränkungen der Freizügigkeit bzw. der Ausreise-

³¹ UNIFEM: Partner Violence amongst Roma and the public sector response: http://www.unifem.sk/uploads/doc/Partner_violence_amongst_Roma_and_the_public_sector_response_ENG.pdf.

freiheit oder wegen einer etwaigen Ahndung der Asylantragstellung im Ausland auf zu bejahende Ansprüche. Das VG Augsburg führt mit Urteil vom 31.10.2013 (Au 7 K 13.30233 <5611035-144>) aus, dass Asylbewerber bei Rückkehr nicht aufgrund der Stellung eines Asylantrags im Ausland mit Maßnahmen zu rechnen haben. Erfolgte Verschärfungen bei der Ausreisekontrolle und im strafrechtlichen Bereich zielten auf die Bekämpfung der Schlepperaktivitäten ab, nicht auf die Rückkehrer an sich. Allgemeine Ausreisesperren gebe es nicht. Ein möglicher einjähriger Passentzug aufgrund der Ausreise bzw. der Asylantragstellung habe keine Sperrung der sozialen Leistungen (auch nicht im Gesundheitssystem) zur Folge. Das VG Münster verweist z.B. mit Urteil vom 02.05.2013 (6 K 2710/12.A <5555127-144>) zudem darauf, dass es sich bei den Einschränkungen, die Rückkehrern nach Mazedonien drohen, nicht um schwerwiegende Rechtsverletzungen handelt, die eine politische Verfolgung begründen. Wegen einer als missbräuchlich angesehenen Asylantragstellung im Ausland bzw. wegen eines Missbrauchs der Reisefreiheit seien über den Entzug des Reisepasses hinaus keine weiteren Sanktionen vorgesehen.

Mit Blick auf die Situation im Gesundheitswesen gewährt die Rechtsprechung schließlich auch keine generellen Abschiebungsschutzansprüche. Das Krankheitsbild der schweren Hämophilie A begründet aber keinen Anspruch auf ein Abschiebungsverbot (so VGH Baden-Württemberg, B.v. 27.11.2013 - A 6 S 919/13 <5494081-144>). Die nötige Behandlung sei in Mazedonien grundsätzlich durchführbar und finanzierbar.

Es sei davon auszugehen, dass auch bei psychischen Krankheiten grundsätzlich eine medizinische Basisversorgung selbst für Mittellose zu erhalten sei. Die Behandlung psychischer Krankheiten sei in Mazedonien sowohl stationär als auch ambulant möglich. Für Angehörige der Volksgruppe der Roma bestünden bei einer offiziellen Registrierung keine Beschränkungen beim Zugang zum Gesundheitssystem. Allerdings könne im Einzelfall gleichwohl der nötige Zugang nicht in ausreichendem Umfang möglich und die medizinische Versorgung dann nicht gewährleistet sein (VG Augsburg mit Urteil vom 31.10.2013 (Au 7 K 13.30263 <5648699-1-144>). Dies kann sich etwa aus der fehlenden Finanzierbarkeit des Eigenanteils an den Medikamentenkosten ergeben, wie das VG Münster mit Urteil vom 02.05.2013 (6 K 2710/12.A <5555127-144>) ausführt. Für rückkehrende abgeschobene Asylbewerber bestehe Zugang zur kostenfreien Gesundheitsfürsorge. Wer längere Zeit nicht in Mazedonien gewohnt habe, könne sich nach Rückkehr beim Krankenversicherungsfonds melden und sei ab dem gleichen Tag versichert. Trotz genereller Möglichkeit könne aber bei Rückkehr beachtlich wahrscheinlich sein, dass sich der Betreffende die erforderlichen Medikamente nicht beschaffen könne, weil nicht die finanziellen Mittel zur Verfügung stünden, um den erforderlichen Eigenanteil der Medikamentenkosten zu tragen.

2.3 Bosnien-Herzegowina

Im Zeitraum 01.01. bis 3.05. 2014 wurden 2.762 Asylanträge von Personen aus dem Herkunftsland Bosnien-Herzegowina gestellt und 2.457 Verfahren entschieden. Die überwiegende Zahl der Antragsteller gehört zur Volksgruppe der Roma.

In keinem der beschiedenen Verfahren wurde eine Anerkennung als Asylberechtigter (Art. 16a GG oder Familienasyl) ausgesprochen, es wurde kein Flüchtlingsschutz gewährt.

Zwei Personen wurde subsidiärer Schutz gem. § 4 Abs. 1 AsylVfG gewährt (Schutzquote 0,1 %).

A. Hintergrund der Entscheidungspraxis des Bundesamts: Zur Situation in Bosnien-Herzegowina

Die Entscheidungspraxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge beruht auf folgenden – hier zusammengefassten - Erkenntnissen zur Situation im Herkunftsland Bosnien-Herzegowina im Allgemeinen und der Lage der Roma im Besonderen:

Rechtssystem und Lage der Menschenrechte

Die Grundstrukturen eines demokratischen Rechtsstaats (Gewaltenteilung, Unabhängigkeit der Justiz, Pressefreiheit, etc.) sind in Bosnien-Herzegowina vorhanden, die Gesetze entsprechen weitgehend europäischem Standard. Die Verfassung verbietet Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Bei Verstößen steht der Rechtsweg offen.

Die Menschenrechte sind formal auf höchstem Niveau geschützt. Bosnien-Herzegowina hat alle für Menschenrechtsfragen relevanten UN-Konventionen und internationalen Verträge ratifiziert und in den letzten Jahren Fortschritte im Bereich der Gesetzgebung gemacht. Laut Verfassung gilt die Europäische Menschenrechtskonvention mit ihren Zusatzprotokollen direkt und unmittelbar. Sie hat Vorrang vor allen anderen Gesetzen. Daneben gelten noch weitere zahlreiche Menschenrechtsübereinkommen. Menschenrechtsorganisationen können sich frei betätigen. Es herrscht Vereins- und Versammlungsfreiheit.

Die Verfassungsänderung garantiert allen Volksgruppen auf dem gesamten Gebiet des Staatswesens die gleichen Rechte. Dennoch haben Angehörige nationaler Minderheiten zu einigen staatlichen Ämtern auf Grund der Verfassung keinen Zugang oder werden in anderer Weise schlechter gestellt als die Angehörigen der drei konstitutiven Volksgruppen.

Alle Grund- und Freiheitsrechte werden auf breiter Basis respektiert, wenn auch Einschüchterungen von und Drohungen gegen Journalisten vorvorkommen. Die Polarisierung entlang politischer und ethnischer Linien in den Medien bleibt ein Problembereich.³² Im letzten Fortschrittsbericht der EU-Kommission vom Oktober 2013 wurden dem Land erhebliche politische und wirtschaftliche Mängel attestiert, aber auch Fortschritte bei der Stärkung der demokratischen Institutionen, der Menschenrechte und dem Aufbau der Justiz.³³ Insbesondere bei der Reform des Justizwesens forderte die EU weitere Anstrengungen. Beim Zugang zum Rechtssystem in Zivil- oder Strafrechtsangelegenheiten wurden bereits einige Fortschritte erzielt. Ein Netzwerk aus kostenlosen Rechtsberatern wurde eingerichtet, an dem auch Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen beteiligt sind.³⁴

Anhaltspunkte für eine systematische Verfolgung bestimmter Personengruppen sind nicht gegeben, auch wenn in Einzelfällen Menschenrechtsverletzungen durch Behörden und Dritte nicht auszuschließen sind. Es gibt allerdings Umsetzungsprobleme der Reformen, z.B. in den Bereichen Strafverfolgung, Justiz, Korruptionsbekämpfung und ethnische Minderheiten. Es bestehen zudem weiterhin Probleme in Bezug auf die Gleichbehandlung von Angehörigen verschiedener Religionsgemeinschaften und ethnischer Gruppen sowie Diskriminierung und Gewalt gegen Frauen sowie sexuellen Minderheiten.

Es gibt keine Anzeichen für eine diskriminierende Strafverfolgungs- und Strafzumessungspraxis. Die

³² European Commission (10.10.2012): Bosnia and Herzegovina 2012 Progress Report. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/ba_rapport_2012_en.pdf

³³ European Commission (16.10.2013): Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/bosnia_and_herzegovina_2013.pdf

³⁴ ebenda

Arbeit der Sicherheitsbehörden ist im Allgemeinen zufrieden stellend, wenngleich Probleme wie unzulässige Verhörmethoden in einigen Fällen bestehen bleiben.

Eine gezielte staatliche Verfolgung oder systematische Unterdrückung wegen der ethnischen Zugehörigkeit ist jedoch aufgrund der Erkenntnislage zu verneinen. Von einer insgesamt fehlenden Schutzfähigkeit oder -bereitschaft der Behörden ist grundsätzlich nicht auszugehen.

Die Sicherheitslage ist stabil. Bei den Protesten vom Juli 2013 und vom Februar 2014 handelte es sich nicht um ethnische Auseinandersetzungen, sondern um soziale Proteste, die die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der wirtschaftlichen Lage und der Effizienz der politischen Institutionen offenbaren. Die Proteste sind wieder abgeflaut, eine Destabilisierung des Staates ist nicht zu befürchten.

Zur Lage der Roma

In Bosnien-Herzegowina gibt es 17 anerkannte nationale Minderheiten, darunter auch Roma (nach Schätzungen zwischen 40.000 – 100.000). Viele der Roma wurden während des Bürgerkrieges aus den östlichen Landesteilen vertrieben, die heute zur Republik Srpska gehören. Viele können nicht an ihren Herkunftsort zurückkehren, weil die Häuser zerstört oder von anderen Flüchtlingen besetzt sind.

Gemäß der Verfassung stehen die Grundrechte allen Personen unabhängig von ihrer ethnischen Zugehörigkeit grundsätzlich in gleicher Weise zu. Im Minderheitenschutzgesetz (2003) wird das Europäische Rahmenübereinkommen zum Schutz der nationalen Minderheit unmittelbar angewandt. Es ist damit integraler Bestandteil des nationalen Rechtssystems.

Roma zählen laut unterschiedlichen Menschenrechtsberichten zu den am meisten gefährdeten Personengruppen. Ihre Lage wird als prekär beschrieben. Grund hierfür ist insbesondere ihre überdurchschnittliche Beschäftigungslosigkeit, die zu schlechten Wohnbedingungen und Armut führt. Der „Roma Information Council“ schätzt, dass nur ein Prozent der Roma im arbeitsfähigen Alter tatsächlich einer geregelten Arbeit nachgeht.³⁵ Es liegen keine offiziellen Zahlen vor. Damit spiegelt sich für diese Ethnie die allgemeine Beschäftigungssituation in Bosnien-Herzegowina in besonderem Maße wieder.

Seit Kriegsende stellen Armut, Arbeitslosigkeit, Korruption und Schattenwirtschaft die Regierungen der verschiedenen Ebenen vor Probleme. Es sind zwar Anzeichen für eine Erholung vorhanden, die Arbeitslosigkeit ist aber nach wie sehr hoch und wird auf 44,5 % geschätzt. Das Durchschnittseinkommen und beträgt 2013 428 Euro.³⁶ Ein Fünftel der Bevölkerung lebt unter der Armutsgrenze und hat weniger als 150 Euro monatlich zur Verfügung.

Das Wohlfahrtssystem umfasst Sozialleistungen für alle Personen, die nicht in der Lage sind, für sich selbst zu sorgen, und die keine Verwandten haben, die für sie sorgen können. Die Sozialleistung beinhaltet die Krankenversicherung für den Antragsteller sowie für dessen Familie.

Viele Roma erhalten keine Sozialleistungen, weil sie nicht im Besitz von Dokumenten sind, die ihre Staatsangehörigkeit nachweisen. Voraussetzung für den Erhalt eines Personalausweises oder Reisepasses ist z.B. eine Geburtsurkunde, die viele Roma nur schwer oder überhaupt nicht beschaffen können.³⁷ Daher unterstützen UNICEF und OSCE Roma bei der Registrierung durch die Erleichterung

³⁵ U.S. Department of State (19.04.2013): Human Rights Practices for 2012. Bosnia and Herzegovina.

³⁶ Office of the High Representative; 45th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations (09.05.2014), http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content_id=48532

³⁷ Roma Education Fund, Advancing Education of Roma in Bosnia and Herzegovina, 2009, Human Rights Watch, World Report 2012: Bosnia and Herzegovina, 2012 <http://www.hrw.org/world-report-2012/bosnia-and-herzegovina>

des Dialogs mit den lokalen Behörden, um die komplexen Verfahren der Nachmeldung zu vereinfachen.³⁸

Eine Studie des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2011 ergab, dass 70 % aller Roma über 16 Jahre krankenversichert sind im Vergleich zu 95 % der Gesamtbevölkerung.³⁹ Einer Studie des bosnischen Ministeriums für Menschenrechte und Flüchtlinge über die Gesundheitssituation von Roma-Frauen und Kindern vom Februar 2013 zur Folge ist die Kindersterblichkeit bei Roma in etwa doppelt so hoch als bei anderen Bevölkerungsgruppen.⁴⁰

Nach Angaben der EU-Kommission besuchen 69 % aller Roma-Kinder die Grundschule und 23 % die Sekundarstufe. Die Quote der Schulabbrecher ist hoch, insbesondere bei Mädchen.⁴¹ Seit Verabschiedung des Aktionsplans „Roma Education“ 2004 gibt es aber Verbesserungen beim Zugang zur Bildung. So besuchten 2002 nur wenige Roma eine Schule, mittlerweile ist die Zahl deutlich gestiegen – fast alle Roma, die im Rahmen einer Umfrage von Human Rights Watch befragt wurden, schicken ihre Kinder in die Schule und nur wenige von ihnen beklagen Belästigung oder offene Diskriminierung.⁴²

Nach Angaben des Ministeriums für Menschenrechte und Flüchtlinge und des European Roma Rights Center (ERRC) kommt es gelegentlich zu verbalen und körperlichen Übergriffen gegenüber Roma durch Private; Statistiken hierzu liegen nicht vor. Menschenrechts-NGOs kritisieren auch, dass die Sicherheitskräfte in Fällen häuslicher Gewalt und Menschenhandel tatenlos bleiben.⁴³

Die staatlichen Behörden und internationalen Organisationen haben zwischenzeitlich Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Roma ergriffen. 2003 wurde ein Gesetz über den Schutz von nationalen Minderheiten verabschiedet, das die Interessen und Gleichbehandlung von Minderheiten (auch Roma) schützen soll. Im August 2009 wurde ein Anti-Diskriminierungsgesetz verabschiedet. Bei der OSZE gibt es das Amt des Roma-Referenten, ferner einen Roma-Projektbeauftragten und einen Roma-Beobachter. Beim Ministerrat gibt es einen neunköpfigen Roma-Rat und ein sogenanntes „Advisory Board on Roma“, in dem Vertreter der Ministerien, des Roma-Rates und der internationalen Gemeinschaft vertreten sind.

Bosnien-Herzegowina schloss sich im September 2008 dem Programm Decade for Roma Inclusion 2005-2015 an. Zur selben Zeit beschloss der Ministerrat einen Aktionsplan zu Bildung, Wohnungsbau, Gesundheit und Beschäftigung für Romangehörige und setzte einen Koordinationsausschuss für die Umsetzung dieses Planes ein. Bei der Umsetzung des Aktionsplans wurden in Bezug auf Wohnraum für die Roma Fortschritte erzielt. So wurde beispielsweise in Gorica eine der größten Roma-

³⁸ OSZE, Report on the Roma Civil Registration Information Campaign, September 2005; Child Rights References in the Universal Periodic Review, Bosnia & Herzegovina 2010, <http://www.crin.org/docs/Bosnia%20&%20Herzegovina.pdf>

³⁹ United Nations Development Programme (UNDP): The health situation of Roma communities analysis of the UNDP/World Bank/EC, Regional Roma Survey Data, Bratislava, 2013, <http://de.scribd.com/doc/154052699/Policy-brief-Roma-health>

⁴⁰ Ministry for Human Rights and Refugees of Bosnia and Herzegovina/Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina: Multiple Indicator Cluster Survey (MICS) 2011–2012, Bosnia and Herzegovina: Roma Survey, Final Report. Autor: UNICEF, Sarajevo, February 2013, http://www.mhrr.gov.ba/PDF/djeca/MICS4_BiH_Roma_Survey_FinalReport_2011-12.pdf

⁴¹ Commission of the European Communities, Bosnia and Herzegovina Progress Report, Oct. 2013

⁴² HRW - Human Rights Watch (4.4.2012): Second Class Citizens Discrimination Against Roma, Jews, and other National Minorities in Bosnia and Herzegovina; http://www.ecoi.net/file_upload/1788_1333622076_bosnia0412forupload-0-0.pdf

⁴³ U.S. Department of State (February 2014): Human Rights Practices 2013 - Bosnia and Herzegovina

Siedlungen vollständig saniert. Weitere Sanierungen sind geplant. Fortschritte gab es im Hinblick auf den Wohnungsbau, weil zusätzliche finanzielle Ressourcen zugeteilt wurden. Mittlerweile wurden 400 Häuser bzw. Wohnungen für Roma errichtet. In den Bereichen Gesundheit, Beschäftigung und Bildung waren die Fortschritte dagegen noch begrenzt.⁴⁴

Ein im April 2011 veröffentlichter Bericht der NGO „Kali Sari“, die Maßnahmen der Regierung im Rahmen der „Roma- Dekade 2005-2015“ überwacht, stellt insgesamt substantielle Verbesserungen bezüglich der allgemeinen Lage der Roma-Bevölkerung fest. Dabei werden insbesondere die Regierungsprogramme zur Verbesserung der Beschäftigungslage, der Wohnsituation und der Gesundheitsversorgung genannt. Auch die Errichtung einer Datenbank und ein neuer Aktionsplan im Bereich Bildung werden positiv im Bericht hervorgehoben.⁴⁵ Laut den Berichten der EU-Kommission der letzten Jahre müssen die Anstrengungen zur Sicherstellung einer wirksamen und nachhaltigen Umsetzung der Aktionspläne in den Bereichen Gesundheit, Beschäftigung und Bildung jedoch noch verstärkt und die dafür vorgesehenen Mittel aufgestockt werden.⁴⁶

2012 wurden zwischen Roma-Vertretern und lokalen Behörden Gespräche durchgeführt mit dem Ziel, Leitlinien für die Einrichtung eines unabhängigen Überwachungssystems zur Lage der Roma zu erstellen. EU-Mittel werden für die Verbesserung der Eingliederung der Roma verwendet. Als besonders problematisch wird die prekäre Beschäftigungslage der Roma betrachtet, hier haben die Aktionspläne noch nicht gegriffen. Die Wirtschaftskrise, verbunden mit geringer Bildung und beruflicher Qualifikation, verschlechtern die Chancen der Roma auf Beschäftigung und soziale Integration.

B. Entscheidungspraxis des Bundesamtes

Vorgetragene Fluchtgründe

Aus den Anhörungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge lassen sich folgende Erkenntnisse zu den von Antragstellern aus Mazedonien genannten Gründen für das Schutzbegehren in der Bundesrepublik Deutschland nennen:

Rund zwei Prozent der Antragsteller nennen politische Gründe, etwa Bedrohung wegen eigener parteipolitischer Aktivitäten oder Teilnahme an politischen Demonstrationen. Gut die Hälfte der Antragsteller nennt soziale und wirtschaftliche Gründe, insbesondere geringe Schulausbildung, kein Berufsabschluss und daraus folgende Arbeitslosigkeit bzw. allenfalls Gelegenheitsjobs, kein geregeltes eigenes bzw. sehr geringes Einkommen oder keine Zukunftsperspektive, insbesondere auch für die Kinder. Gut vierzig Prozent der Antragsteller trägt sonstige Gründe vor, die insbesondere im privaten Umfeld angesiedelt sind, dazu gehörten u.a. Familienstreitigkeiten z.B. wegen Mischehen oder mit geschiedenen Partnern, Nachbarschaftstreitigkeiten wegen unterschiedlicher Volkszugehörigkeiten oder Nachzug zu bereits hier lebenden Familienangehörigen. Zusätzlich berichten die meisten Antragsteller auch von Diskriminierung.

Flüchtlingsschutz (§ 3 AsylVfG) / Asyl (Art. 16a Abs. 1 GG)

Eine gezielte und systematische Verfolgung bestimmter Gruppen wegen ihrer ethnischen Zugehörigkeit, Religion oder politischen Überzeugung durch staatliche Akteure findet nicht statt. Es kann jedoch zu Diskriminierungen seitens staatlicher Stellen oder nichtstaatlicher Akteure kommen; dabei handelt

⁴⁴ Commission of the European Communities (16.10.2013): Bosnia and Herzegovina Progress Report.

⁴⁵ U.S. Department of State: Country Reports on Human Rights Practices for 2011, Bosnia and Herzegovina, May 2012

⁴⁶ Commission of the European Communities, Bosnia and Herzegovina Progress Reports 2011, 2012, 2013

es sich aber nicht um schutzerhebliche Verfolgung, da die Intensität in aller Regel nicht so weit geht, Leben oder persönliche Freiheit des Einzelnen akut zu gefährden. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Staatsmacht in der Lage ist, den erforderlichen Schutz zu bieten.

Allen Ethnien ist eine Rückkehr in sog. Mehrheitsgebiete, Gebiete in denen sie ethnisch/religiös in der Mehrheit sind, grundsätzlich möglich und zumutbar.

Die Religionszugehörigkeit hängt in der Regel sehr eng mit der Zuordnung zu einer bestimmten ethnischen Gruppe zusammen, da sich die größten ethnischen Bevölkerungsgruppen vor allem über die Religionszugehörigkeit definieren. Benachteiligungen aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Bevölkerungsgruppe sind verbreitet, sie können aber religiöse oder ethnische Ursachen haben. Die Intensität dieser Verhaltensweisen geht in aller Regel nicht so weit, Leben oder persönliche Freiheit des Einzelnen akut zu gefährden. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass der Staat willens ist, Schutz vor einer drohenden Verfolgung zu bieten.

Verfolgungshandlungen gegen Frauen, insbesondere aus einem traditionellen, patriarchalischen und von Unterordnung geprägtem Umfeld kommen in Betracht und können in Anknüpfung an die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe erfolgen.

Homosexuelle Handlungen sind nicht strafbar. Das Anti-Diskriminierungsgesetz von 2009 verbietet Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung und der Geschlechtsidentität. Dennoch sind Diskriminierungen – angesichts einer ausgeprägt homophoben gesellschaftlichen Mehrheit – in der Realität noch weit verbreitet. Die Schwelle schutzerheblicher Übergriffe wird jedoch im Regelfall nicht erreicht.

Die Pressefreiheit wird eingeschränkt. In Einzelfällen können Vertreter von Menschenrechtsorganisationen oder auch kritische Journalisten von nicht-staatlichen Akteuren bedroht werden bzw. Opfer von Übergriffen sein. Auch die EU-Kommission äußert Besorgnis, weil Journalisten trotz gesetzlicher Vorkehrungen zum Schutz der Meinungsfreiheit weiterhin eingeschüchtert werden.

Im Ausnahmefällen können die bestehenden Probleme in ihrer Gesamtheit so kumulieren, dass von Verfolgung gesprochen werden kann. (§ 3a Abs. 1 Nr.2 AsylVfG).

Subsidiärer Schutz (§ 4 AsylVfG)

Die Todesstrafe ist abgeschafft. Ehemals verhängte Todesstrafen wurden seit Kriegsende nicht mehr vollstreckt bzw. in Haftstrafen umgewandelt. Es gibt keine Berichte über willkürliche oder ungesetzliche Tötungen durch die Regierung, auch nicht politisch motiviertes „Verschwindenlassen“.⁴⁷ Unmenschliche oder erniedrigende Strafen werden nicht verhängt. Willkürliche Festnahmen und Inhaftierungen sind gesetzlich verboten. Das Verbot wird im Allgemeinen eingehalten. Es gibt keine Anzeichen für eine diskriminierende Strafverfolgungs- und Strafzumessungspraxis.

Die Verfassung schreibt für alle Menschen das Recht auf Freiheit von Folter fest. Bosnien-Herzegowina ist an die Antifolterkonvention (1984) und die Europäische Folterverhütungskonvention gebunden.

Ein internationaler oder innerstaatlicher bewaffneter Konflikt liegt nicht vor.

In Fällen häuslicher Gewalt ist die Möglichkeit einer Inanspruchnahme staatlichen Schutzes individuell zu prüfen. Im Einzelfall kann Schutz nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 AsylVfG (insbesondere wegen unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung) nicht ausgeschlossen werden.

Die Haftbedingungen entsprechen in der Regel nicht Europarats-Standards und variieren sehr stark

⁴⁷ U.S. Department of State (February 2014): Bosnia and Herzegovina 2013, Report on Human Rights

zwischen den einzelnen Haftanstalten. Es kommt zu einzelnen Fällen von Gewaltanwendung durch das Gefängnispersonal und unter den Inhaftierten. Veränderungen sind hier jedoch erkennbar: Die EU-Kommission stellte 2012 und 2013 fest, dass sich die Bedingungen in den Haftanstalten insbesondere im Hinblick auf Überbelegungen und die Verhinderung von Gewalt unter Insassen sowie ein Beschwerdesystem verbessert hätten.⁴⁸ Die Bedingungen in den Haftanstalten werden regelmäßig durch das Justizministerium, Mitglieder der Ombudsmann-Institutionen und Vertreter internationaler Organisationen (Rotes Kreuz, Vertreter des Komitees zur Verhinderung von Folter, etc.) überprüft.

Abschiebungsverbote (§ 60 Abs. 5 AufenthG / § 60 Abs. 7 AufenthG)

Seit Kriegsende stellen Armut, Arbeitslosigkeit, Korruption und Schattenwirtschaft die Regierungen der verschiedenen Ebenen vor Probleme. Es sind zwar Anzeichen für eine Erholung vorhanden, die Arbeitslosigkeit ist aber nach wie sehr hoch und wird auf 44,5 % geschätzt. Das Durchschnittseinkommen und betrug 2013 428 Euro.⁴⁹ Ein Fünftel der Bevölkerung lebt unter der Armutsgrenze und hat weniger als 150 Euro monatlich zur Verfügung.

Das Wohlfahrtssystem umfasst Sozialleistungen für alle Personen, die nicht in der Lage sind, für sich selbst zu sorgen, und die keine Verwandten haben, die für sie sorgen können. Die Sozialleistung beinhaltet die Krankenversicherung für den Antragsteller sowie für dessen Familie.

In Einzelfällen können Abschiebungsverbote wegen fehlender Verfügbarkeit einer erforderlichen medizinischen Behandlung festzustellen sein.

Interner Schutz (§ 3e AsylVfG)

Von der Verfügbarkeit internen Schutzes wird regelmäßig ausgegangen; im Einzelfall kann anderes gelten. Besonders sensibel wird der Frage nachgegangen, ob schutzbedürftige Frauen oder Mädchen am internen Zufluchtsort eine eigenständige Existenz abseits der Familie aufbauen können.

C. Spruchpraxis der Gerichte

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass in der gerichtlichen Spruchpraxis fast durchgängig die Voraussetzungen für Asylrecht gemäß Art. 16a Abs. 1 GG und für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft verneint werden. Eine rechtskräftige Verpflichtung zur Feststellung von Flüchtlingsschutz oder unionsrechtlich subsidiärem Schutz ist von 2009 bis einschließlich Februar 2014 in keinem Fall erfolgt. Die Bejahung von Ansprüchen betrifft in aller Regel die Zuerkennung des nationalen ausländerrrechtlichen Abschiebungsverbotes auf Grundlage des § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG wegen spezifisch einzelfallbezogener Umstände bei behandlungsbedürftigen Erkrankungen. Die Verwaltungsgerichte haben 2013 bei 1.563 eingelegten Klagen in 17 Fällen Verpflichtungsurteile mit Zuerkennung eines nationalen Abschiebungsschutzes nach § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG gefällt.

Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz bleiben ebenfalls erfolglos, weil die Gerichte keine ernstlichen Zweifel an Antragsablehnungen als offensichtlich unbegründet feststellen können. Soweit die aufschiebende Wirkung einer Klage gerichtlich angeordnet wird, entfällt dies zu einem nicht geringen Teil auf Verfahren, bei denen unter Erlass einer Abschiebungsanordnung der Asylantrag wegen der

⁴⁸ European Commission (10.10.2012): Bosnia and Herzegovina 2012 Progress Report. European Commission (16.10.2013): Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report.

⁴⁹ Office of the High Representative; 45th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations (09.05.2014), http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content_id=48532

nach der Dublin-Verordnung gegebenen Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates als unzulässig abgelehnt wurde.

Nach übereinstimmender Spruchpraxis leiten sich allein aus der Zugehörigkeit zu einer Bevölkerungsminderheit keine Ansprüche her. So stellt das VG Aachen (Urt.v. 30.01.2014 -1 K 2865/13.A <5638269-122>) fest, dass Roma dort keiner Gruppenverfolgung unterliegen. Die allgemeine soziale und (schlechte) wirtschaftliche Situation der Roma und anderer Minderheiten in Bosnien und Herzegowina begründe auch kein Abschiebungsverbot. Insbesondere Roma müssten zwar mit großen sozialen Problemen kämpfen und würden bei der Vergabe von Sozialleistungen benachteiligt. Hierbei sei aber zu beachten, dass die Gesamtbevölkerung allgemein unter einem niedrigen Lebensstandard zu leiden habe und ca. ein Fünftel unterhalb der Armutsgrenze lebe. Gleichwohl sei die Versorgung der Bevölkerung mit Grundnahrungsmitteln, Kleidung, Heizmaterial und Strom landesweit sichergestellt (im Ergebnis ähnlich im Rahmen einstweiligen Rechtsschutzes z.B. VG München, B.v. 18.03.2014 - M 2 S 14.30220 <5693649-122> oder bereits VG Braunschweig, B.v. 20.12.2012 - 6 B 421/12 <5588643-122>).

Bei Angehörigen einer der drei konstituierenden Volksgruppen sehen die Gerichte umso weniger gruppenbezogen beachtliche Gefährdungen. So weist etwa das VG Würzburg (B.v. 27.02.2014 - W 1 S 14.30167 <5718908-122>) hinsichtlich eines Angehörigen der Volksgruppe der Bosniaken darauf hin, dass eine Gruppenverfolgung schon deshalb nicht droht, weil die Bosniaken (Muslime) eine der drei konstituierenden Volksgruppen von Bosnien und Herzegowina darstellen, die jeweils in ihren angestammten Gebieten die Mehrheitsbevölkerung bilden.

Mit Blick auf die Situation im Gesundheitswesen sieht die Rechtsprechung schließlich auch keine generellen Abschiebungsschutzansprüche. So stellt zu Bosnien und Herzegowina das VG München mit Urteil vom 28.06.2013 (M 2 K 12.31013 <5594857-122>) bezüglich einer psychischen Erkrankung fest, dass gängige Medikamente auf dem örtlichen Markt generell erhältlich sind und verordnet werden können. Die Behandlung psychisch Kranker könne zumindest mit Medikamentengaben erfolgen, auch wenn Therapeuten sowie Gesprächs- und Selbsthilfegruppen und Beschäftigungsinitiativen fehlen mögen. Eine über die Medikamentenversorgung hinausgehende Therapie, wie z.B. Gespräche mit einem Psychotherapeuten, könne möglicherweise zwar noch bessere Heilungschancen bieten. § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG gewährleiste jedoch nicht die Heilung oder bestmögliche Linderung einer bestehenden Erkrankung. Hierauf bestehe kein Anspruch, wenn durch eine Behandlung mit Medikamenten ausreichend gewährleistet sei, dass sich die psychische Erkrankung nicht in einer Weise verschlimmere, die zu einer erheblichen und konkreten Gefahr für Leib und Leben führen würde.

3. Kumulierte Diskriminierung

Nach § 3a Abs. 1 Nr. 2 AsylVfG (= Art. 9 Abs. 1 b) QualfRL) gelten Handlungen als Verfolgung, die in einer Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen, einschließlich einer Verletzung der Menschenrechte, bestehen, die so gravierend ist, dass eine Person davon in ähnlicher Weise betroffen ist wie bei der in Nr. 1 beschriebenen schwerwiegenden Verletzung grundlegender Menschenrechte. Die Eingriffe müssen in ihrer Gesamtheit einer schweren Verletzung grundlegender Menschenrechte gleichkommen. Dabei sind auch Verletzungen sogenannter wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte (z.B. das Recht auf Wohnen, Bildung, Arbeit, soziale Sicherheit und Gesundheit) zu berücksichtigen.

Der Einzelne muss durch dauernde Diskriminierungen, Benachteiligungen, kleinere Rechtsverletzungen, Schikanen etc. in eine Situation geraten sein, die ihm ein Weiterleben unter solchen Bedingungen schließlich wegen Unvereinbarkeit mit seiner Menschenwürde unzumutbar machen.

Eine Flüchtlingsanerkennung auf der Grundlage kumulierter Eingriffe ist dann möglich, wenn in der Summe die Benachteiligungen das Leben unmöglich machen bzw. so stark einschränken, dass dies einem echten Vertreibungsdruck durch Schaffung einer ausweglosen Lage gleichkommt. In den bisherigen Verfahren aus dem Westbalkan ist die Schwelle so gut wie nie erreicht worden.

Antragsteller aus sicheren Herkunftsstaaten können die gesetzliche Vermutung der Verfolgungsfreiheit auch durch die Glaubhaftmachung kumulierter Maßnahmen widerlegen.

4. Aufnahme von Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina in die Liste der sicheren Herkunftsländer: Auswirkung auf die Praxis des Asylverfahrens

Mit der Aufnahme eines Landes in die Liste der sicheren Herkunftsländer tritt die Regelvermutung in Kraft, dass in diesem Land keine systematische, staatliche bzw. nicht-staatliche Verfolgung existiert. Jede Asylbewerberin / jeder Asylbewerber hat – ungeachtet, ob er / sie aus einem sicheren Herkunftsland kommt oder nicht – grundsätzlich immer das Anrecht auf die individuelle Prüfung seines Einzelfalls.

Die Aufnahme in die Liste sicherer Herkunftsländer bedeutet daher nicht, dass Antragsteller aus diesen Ländern keinen Zugang zum Asylverfahren haben oder ihre Anträge ohne Prüfung abgelehnt werden. Es geht hierbei vielmehr um eine Verwaltungsvereinfachung, Verfahren können schneller entschieden werden.

Im Einzelnen hat die Aufnahme eines Landes in die Liste sicherer Herkunftsländer folgende Auswirkungen auf die Praxis des Asylverfahrens:

Verteilung der Antragsteller auf die Bundesländer und Antragstellung:

Keine Unterschiede zu anderen Herkunftsländern.

Anhörung:

Die Antragstellerin / der Antragsteller erhält wie jede/r andere auch die Möglichkeit, in der Anhörung ihr / sein persönliches Verfolgungsschicksal darzulegen. Dabei muss sie / er jedoch glaubhaft schildern, dass ihr / ihm abweichend von der allgemeinen Lage Verfolgung im Herkunftsland droht. Das Bundesamt hat die Pflicht den Sachverhalt aufzuklären und erforderliche Beweise zu erheben.

Entscheidung:

Kann sie / er dies nicht glaubhaft darlegen, ist der Asylantrag als offensichtlich unbegründet abzulehnen.

Die Entscheidung des BAMF ist nicht fristgebunden, eine Entscheidung als offensichtlich unbegründet kann jederzeit ergehen. Es werden dabei in jedem Fall Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG geprüft.

Klagemöglichkeit und Fristen:

Eine Klage gegen einen Bescheid „offensichtlich unbegründet“ hat keine aufschiebende Wirkung. Die Klage- und Eilantragsfrist beträgt nach § 36 Abs. 3 iVm § 74 Abs. 1 AsylVfG eine Woche; die vom Bundesamt gesetzte Ausreisefrist beträgt ebenfalls eine Woche.

Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts über den Eilantrag soll innerhalb einer Woche nach Ablauf der Rechtsmittelfrist erfolgen.

Bei Ablehnung ist die Abschiebungsandrohung vollziehbar, bei Stattgabe endet

die Ausreisefrist 30 Tage nach dem unanfechtbarem Abschluss des Asylverfahrens.

Wird die Klage in der Hauptsache als offensichtlich unbegründet abgewiesen, ist kein Rechtsmittel möglich (§ 78 Abs.1 AsylVfG); dies gilt auch, wenn das Bundesamt einen Asylantrag als einfach unbegründet abgelehnt hat.

Dr. Hans-Eckhard Sommer

München, 20.06.2014

Ministerialrat

Leiter des Sachgebiets Ausländer- und Asylrecht

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr

Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer (BT-Drucksache 18/1528);

hier: Stellungnahme als Sachverständiger

I. Gegenstand der Anhörung

1. Mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung werden zwei Vereinbarungen im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD umgesetzt. Zum einen sollen die Staaten Bosnien und Herzegowina, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Serbien in die dem Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) als Anlage beigefügte Liste der sicheren Herkunftsstaaten aufgenommen werden. Zum anderen beinhaltet der Gesetzentwurf die Verkürzung der Sperrfrist für den Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber und Geduldete auf drei Monate.
2. Gegenstand der Anhörung ist außerdem der Antrag der Fraktion DIE LINKE. Schutzbedarf von Roma aus Westbalkanstaaten anerkennen (BT-Drs. 18/1616). Er wendet sich im Wesentlichen grundsätzlich gegen die Aufnahme weiterer Länder in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten und fordert humanitäre Aufenthaltsrechte für einreisende Roma.

II. Ausgangslage des Gesetzgebers

Der Gesetzentwurf wird in einer Zeit vorgelegt, in der die Zahl der Asylbewerber wieder in einem noch vor wenigen Jahren nicht vorstellbaren Maß steigt. Dies stellt nicht nur den Bund, insbesondere das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), vor große Herausforderungen, sondern vor allem auch die Länder, die diese Menschen zunächst unterzubringen und zu versorgen haben. Gestatten Sie mir daher, bevor ich auf die Einzelheiten des Gesetzentwurfs eingehe, dass ich kurz die Ausgangssituation näher beleuchte, auf die der Gesetzgeber mit den richtigen Maßnahmen reagieren muss.

1. Entwicklung der Asylbewerberzugangs

Wie die nachfolgende Tabelle der Zahl der Asylerstanträge in Deutschland und Bayern verdeutlicht, war die Zahl der Asylanträge nach dem bisherigen Allzeithoch im Jahr 1992 kontinuierlich zurückgegangen auf bundesweit weniger als 20.000 Erstanträge im Jahr 2007. Seitdem ist wieder ein deutlicher Anstieg der Zahlen festzustellen. Von 2012 auf 2013 erfolgte ein sprunghafter Anstieg um nahezu 70 Prozent auf ca. 110.000 Erstanträge.

Jahr	Bund	Veränderung z. Vorjahr	Bayern	Veränderung z. Vorjahr
1992*	438.191		59.337	
1995	127.937	+ 0,6 %	18.630	+ 4,0 %
2000	78.564	- 17,4 %	11.287	- 16,7 %
2005	28.914	- 18,8 %	3.594	- 26,0 %
2006	21.029	- 27,3 %	2.948	- 18,0 %
2007	19.164	- 8,9 %	2.966	+ 0,6 %
2008	22.085	+ 15,2 %	3.389	+ 14,3 %
2009	27.649	+ 25,2 %	4.234	+ 24,9 %
2010	41.332	+ 49,5 %	6.146	+ 45,2 %
2011	45.741	+ 10,7 %	7.020	+ 14,2 %
2012	64.539	+ 41,1 %	9.827	+ 40,0%
2013	109.580	+ 69,8 %	16.698	+ 69,9%
2014**	54.956	+ 59,7 %**	7.965	+ 55,1 %**

* bis 1994 enthalten die Zahlen des BAMF Erst- und Folgenträge

** bis einschließlich Mai 2014; die Prozentangaben beziehen sich auf den Mai 2013

Nach der aktuellen Prognose des BAMF ist im Jahr 2014 bundesweit mit 175.000 Erstantragstellern zu rechnen; das BAMF geht für die nächsten Monate von monatlich 12.000 bis 14.000 Erstantragstellern aus. Damit setzt sich der Anstieg der letzten Jahre weiter fort. Die Asylbewerberzahlen sind damit wieder auf dem Niveau von Anfang der 90iger Jahre.

Hauptherkunftsländer im Jahr 2013 waren:

	Herkunftsland	Erstanträge	Prozent
1.	Russische Föderation	14.887	13,6 %
2.	Syrien	11.851	10,8 %
3.	Serbien	11.459	10,5 %
4.	Afghanistan	7.735	7,1 %
5.	Mazedonien	6.208	5,7 %
6.	Iran	4.424	4,0 %
7.	Pakistan	4.101	3,7 %
8.	Irak	3.958	3,6 %
9.	Somalia	3.786	3,5 %
10.	Eritrea	3.616	3,3 %

Im Zeitraum von Januar bis Mai 2014 haben sich deutliche Veränderungen in der Rangfolge ergeben, insbesondere sank die russische Föderation von Platz 1 auf Platz 9 und Albanien stieg auf Platz 4 und damit erstmals in die Liste der zehn Hauptherkunftsländer:

	Herkunftsland	Erstanträge	Prozent
1.	Syrien	9.374	17,1 %
2.	Serbien	5.306	9,7 %
3.	Afghanistan	3.589	6,5 %
4.	Albanien	3.204	5,8 %
5.	Eritrea	2.621	4,8 %
6.	Somalia	2.345	4,3 %
7.	Mazedonien	2.141	3,9 %
8.	Bosnien-Herzegowina	2.071	3,8 %
9.	Russische Föderation	2.008	3,7 %
10.	Irak	1.766	3,2 %

Betrachtet man nur die visabefreiten Westbalkanstaaten, hat sich die Zahl der Erstanträge seit 2012 wie folgt entwickelt:

Land	2012			2013			2014 (bis Mai)		
	TOP 10	Zahl	%	TOP 10	Zahl	%	TOP 10	Zahl	%
Albanien		232	0,4 %		1.247	1,1 %	(4.)	3.204	5,8 %
Bosnien-Herz.	(9.)	2.025	3,1 %		3.323	3,0 %	(8.)	2.071	3,7 %
Mazedonien	(5.)	4.546	7,0 %	(5.)	6.208	5,7 %	(7.)	2.141	3,9 %
Montenegro		290	0,4 %		258	0,2 %		351	0,6 %
Serbien	(1.)	12.812	19,9 %	(3.)	11.459	10,5 %	(2.)	5.306	9,7 %
gesamt		19.905	30,8 %		23.742	21,7 %		13.073	23,8 %

Insgesamt zeigt sich, dass die Zahl der Asylbewerber aus den visabefreiten Westbalkanstaaten kontinuierlich zugenommen hat. Zwanzig bis dreißig Prozent aller Asylbewerber kommen aus diesen Staaten, wobei Serbien – bei leicht zurückgehender Tendenz – deutlich den größten Anteil hat und ganz oben in der Liste der Hauptherkunftsländer steht. Bemerkenswert ist der seit Oktober 2013 zu beobachtende massive Anstieg der Zahl der Asylbewerber aus Albanien; in den ersten fünf Monaten des Jahres 2014 wurden weit mehr als doppelt so viele Erstanträge wie im gesamten Jahr 2013 und nahezu 15 mal so viele wie im Jahr 2012 gestellt.

2. Entscheidungen über Asylanträge

Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, hat sich die Gesamtschutzquote, also die Summe aller erfolgreichen Anträge, in den vergangenen Jahren unterschiedlich entwickelt und beträgt

derzeit beim BAMF rund 25 Prozent. Zu den erfolglosen Anträgen gehören neben Antragsablehnungen auch formelle Entscheidungen, darunter insbesondere sog. Dublin-Fälle. Auch wenn man erfolgreiche Klagen gegen ablehnende Asylentscheidungen berücksichtigt, erhalten rund 70 Prozent der Asylbewerber keinen asylrechtlichen Schutz und sind zur Ausreise verpflichtet.

Jahr	Entscheidungen*	Asyl Art. 16a GG		Flüchtlingsschutz § 60 Abs. 1 AufenthG		subsidiärer Schutz §§ 60 Abs. 2,3,5 und 7 AufenthG, § 4 Abs. 1 AsylVfG		Gesamt- schutzquote		erfolgreiche Anträge	
1992	216.356	9.189	4,2 %	./.	./.	./.	./.	9.189	4,2 %	207.167	95,8 %
1995	200.188	18.100	9,0 %	5.368	2,7 %	3.631	1,8 %	27.099	13,5 %	173.089	86,5 %
2000	105.502	3.128	3,0 %	8.318	7,9 %	1.597	1,5 %	13.043	12,4 %	92.459	87,6 %
2005	48.102	411	0,9 %	2.053	4,3 %	657	1,4 %	3.121	6,5 %	44.981	93,5 %
2006	30.759	251	0,8 %	1.097	3,6 %	603	2,0 %	1.951	6,3 %	28.808	93,7 %
2007	28.572	304	1,1 %	6.893	24,1 %	673	2,4 %	7.870	27,5 %	20.702	72,5 %
2008	20.817	233	1,1 %	7.058	33,9 %	562	2,7 %	7.853	37,7 %	12.964	62,3 %
2009	28.816	452	1,6 %	7.663	26,6 %	1.611	5,6 %	9.726	33,8 %	19.090	66,2 %
2010	48.187	643	1,3 %	7.061	14,7 %	2.691	5,6 %	10.395	21,6 %	37.792	78,4 %
2011	43.362	652	1,5 %	6.446	14,9 %	2.577	5,9 %	9.675	22,3 %	33.687	77,7 %
2012	61.826	740	1,2 %	8.024	13,0 %	8.376	13,5 %	17.140	27,7 %	44.686	72,3 %
2013	80.978	919	1,1 %	9.996	12,3 %	9.213	11,4 %	20.128	24,9 %	60.850	75,1 %
2014	52.054	737	1,4 %	8.861	17,0 %	3.593	6,9 %	13.191	25,3 %	38.863	74,7 %

*Erst- und Folgeanträge

Bemerkenswert ist, dass die Schutzquote je nach Herkunftsland zwischen nahezu Null und nahezu 100 Prozent (derzeit insbesondere Syrien) differiert. Sie betrug im Jahr 2013 für die zehn Hauptherkunftsländer:

Herkunftsland	Gesamtentscheidungen	Asyl	Flüchtlingsschutz	Subsidiärer Schutz	Ablehnungen	formelle Entscheidungen	Schutzquote
Russische Föderation	12.301	23	132	116	1.319	10.711	2,2 %
Syrien	9.235	340	2.567	5.795	23	510	94,2 %
Serbien	12.229	1	0	24	7.255	4.949	0,2 %
Afghanistan	6.126	56	1.233	1.648	2.255	934	47,9 %
Mazedonien	6.400	2	4	11	3.881	2.502	0,3 %
Iran	3.501	263	1.585	96	1.012	545	55,5 %
Pakistan	2.383	29	755	25	1.153	421	33,9 %
Irak	4.218	8	2.108	159	1.459	484	53,9 %
Somalia	1.459	2	450	268	274	465	49,3 %
Eritrea	591	34	339	54	20	144	72,3 %

Im Hinblick auf den Gesetzentwurf ist die Entscheidungspraxis des BAMF zu den fünf visabefreiten Westbalkanstaaten von besonderer Relevanz. Dabei zeigt sich, dass die Schutzquote bei den drei vom Gesetzentwurf erfassten Staaten seit 2012 nahe Null Prozent liegt (leichte Abweichung bei Bosnien-Herzegowina 2012 mit 1,1 Prozent), sich aber auch die beiden übrigen visabefreiten Westbalkanstaaten Albanien und Montenegro dieser Quote nähern oder sie sogar noch unterbieten (2014 Albanien 2,7 Prozent, Montenegro 0,0 Prozent).

Herkunftsland	Gesamtentscheidungen	Asyl	Flüchtlingschutz	Subsidiärer Schutz	Ablehnungen	formelle Entscheidungen	Schutzquote
2012							
Albanien	133	0	0	13	84	36	9,8 %
Bosnien-H.	2.131	0	0	24	1.796	311	1,1 %
Mazedonien	6.639	0	1	9	4.535	2.094	0,1 %
Montenegro	365	0	0	6	280	79	1,6 %
Serbien	13.807	0	3	20	9.111	4.673	0,2 %
2013							
Albanien	517	0	4	32	362	119	7,0 %
Bosnien-H.	3.339	0	0	18	2.073	1.248	0,5 %
Mazedonien	6.400	2	4	11	3.881	2.502	0,3 %
Montenegro	298	0	0	7	153	138	2,3 %
Serbien	12.229	1	0	24	7.255	4.949	0,2 %
2014 (Januar bis Mai)							
Albanien	1.613	0	6	38	1.380	189	2,7 %
Bosnien-H.	2.457	0	0	7	1.471	979	0,3 %
Mazedonien	3.078	0	2	10	1.885	1.181	0,4 %
Montenegro	235	0	0	0	124	111	0,0 %
Serbien	7.663	0	1	18	4.551	3.093	0,2 %

3. Dauer der Asylverfahren

Die durchschnittliche Verfahrensdauer bis zu einer behördlichen Entscheidung lag im Jahr 2013 bei 7,2 Monaten¹. Diese Zahl ist aber wenig aussagekräftig, da sich die Verfahrensdauer je nach Herkunftsland sehr stark unterscheidet. Während insbesondere Asylverfahren aus Serbien und Mazedonien vom BAMF zum Teil in einem beschleunigten Verfahren abgewickelt werden (Bearbeitungszeit in Bayern zum Teil nur eine Woche), dauern Verfahren bei anderen Herkunftsstaaten umso länger, mittlerweile nicht selten länger als ein Jahr.

¹ Antwort der Bundesregierung vom 05.03.2014, BT-Drs. 18/705, S. 12

Besorgniserregend ist die Zahl der anhängigen Verfahren beim BAMF, die in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen ist und mittlerweile (Stand 30.05.2014) 106.963 Personen beträgt (97.729 Erstverfahren, 9.234 Folgeverfahren). Sie übersteigt damit deutlich die Zahl der im Jahr 2013 entschiedenen Erst- und Folgeanträge (80.978). Angesichts dieser Zahlen wird die von der Bundesregierung angekündigte Personalmehrung beim BAMF erst langsam greifen, so dass die im Koalitionsvertrag als Ziel genannte Verfahrensdauer von drei Monaten bei Erstverfahren noch lange Zeit nicht erreicht werden dürfte.

4. Situation in den Ländern

Die steigende Zahl der Asylbewerber, verbunden mit immer längeren Verfahrensdauern beim BAMF stellt wohl nahezu alle Länder vor schwierige Aufgaben bei der ihnen obliegenden Unterbringung, Versorgung und Betreuung der Asylbewerber. Auch die Rückführung abgelehnter Asylbewerber wird dadurch zunehmend schwieriger, da die Erfahrung zeigt, dass der Widerstand aus dem Bekanntenkreis oder bei Unterstützerguppen wächst, je länger sich eine Person in Deutschland aufgehalten und sich während dieser Zeit zumindest teilweise integriert hat. Ich möchte im Folgenden exemplarisch einen Blick vor allem auf die Situation in Bayern werfen, die mit derjenigen in anderen Ländern zu einem großen Teil vergleichbar sein dürfte.

Die Verteilung der neu einreisenden Asylbewerber auf die Länder erfolgt nach dem sog. Königsteiner Schlüssel. Danach entfallen auf Bayern jährlich ca. 15 Prozent der neu einreisenden Asylbewerber²: Bayern verfügt über eine staatliche, den Bezirksregierungen zugeordnete Unterbringungsverwaltung. Bedingt durch den kontinuierlichen Rückgang der Asylbewerberzahlen seit Mitte der neunziger Jahre wurden Schritt für Schritt – auch auf Druck des Rechnungshofes – Unterbringungskapazitäten sowie das Personal der Unterbringungsverwaltung abgebaut. Im Jahr 2009 verfügte Bayern noch über 2 Aufnahmeeinrichtungen und 103 Gemeinschaftsunterkünfte, in denen nahezu alle Leistungsbezieher nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (im Wesentlichen Asylbewerber und ausreisepflichtige abgelehnte Asylbewerber) untergebracht waren.

² Der Königsteiner Schlüssel wird für jedes Jahr entsprechend den Steuereinnahmen und der Bevölkerungszahl der Länder berechnet; 2014 beträgt er für Bayern 15,22505 %.

Als die Zahl der Asylbewerber seit 2010 wieder deutlich zu steigen begann, waren die Unterbringungskapazitäten in den Gemeinschaftsunterkünften bald erschöpft. Die Bezirksregierungen begannen mit erheblichem Aufwand, geeignete Gebäude und Grundstücke für die Einrichtung neuer Gemeinschaftsunterkünfte zu akquirieren. Dies erwies sich aus vielerlei Gründen als schwierig und langwierig, nicht zuletzt wegen des Widerstands von Anwohnern und Gemeinden. Ende 2011 musste schrittweise von der Möglichkeit des Bayerischen Aufnahmegesetzes Gebrauch gemacht werden, den Landkreisen und kreisfreien Städten Asylbewerber dezentral zur Unterbringung zuzuweisen. Mittlerweile übersteigt die den Kommunen direkt zugewiesene Zahl von Leistungsbeziehern nach dem AsylbLG die Zahl der in staatlichen Gemeinschaftsunterkünften untergebrachten Personen. Parallel dazu wurden die Kapazitäten der beiden Aufnahmeeinrichtungen ausgeweitet.

Die Zahl der Leistungsbezieher nach dem AsylbLG (Asylbewerber im Verfahren und abgelehnte Asylbewerber) in Bayern, die überwiegend in staatlichen Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften sowie durch die Kreisverwaltungsbehörden untergebracht sind, hat sich wie folgt entwickelt:

Stichtag	Asylbewerber	Ausreisepflichtige und Geduldete	gesamt
31.05.2009	3.462	5.449	8.911
31.12.2009	3.799	5.049	8.847
31.12.2010	6.029	4.739	10.768
31.12.2011	7.342	4.737	12.079
31.12.2012	11.313	4.924	16.237
31.12.2013	19.054	5.277	24.331
31.05.2014	22.529	5.672	28.201

Während die Zahl der Ausreisepflichtigen und Geduldeten nahezu konstant geblieben ist, hat sich die Zahl der untergebrachten Asylbewerber in den vergangenen fünf Jahren mehr als versechsfacht. Dies ist eine Folge der massiv steigenden Asylbewerberzahlen und des Antragsstaus beim BAMF. Die Steigerung der Unterzubringenden um nahezu 320 Prozent in den vergangenen fünf Jahren macht deutlich, welche Aufgaben von Freistaat und Kommunen zu bewältigen sind, um die drängenden Unterbringungsprobleme zu lösen, auch im Hinblick auf die vom BAMF prognostizierte weitere Steigerung der Zahl in diesem Jahr.

Zum Stand Mai 2014 konnte die Zahl der staatlichen Gemeinschaftsunterkünfte auf 172 gesteigert werden; der Ausbau wird kontinuierlich fortgesetzt. Darüber hinaus wurde entschieden, dass in jedem Regierungsbezirk eine Aufnahmeeinrichtung angesiedelt werden soll, um dem Bedarf von insgesamt 4.000 Aufnahmeplätzen Rechnung zu tragen. Die Zahl der Auf-

nahmeeinrichtungen wird dadurch von zwei auf sieben gesteigert und erreicht damit eine Größenordnung wie Anfang der 90iger Jahre. Daneben haben nahezu alle Landkreise und kreisfreien Städte Unterbringungskapazitäten in eigener Trägerschaft geschaffen und müssen unter Hochdruck und immer wieder sehr kurzfristig neue Kapazitäten aufbauen, um den Abfluss aus den Aufnahmeeinrichtungen sicher zu stellen. Überall stehen die Verwaltungen an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit. Der Präsident des Bayerischen Landkreistages hat auf der Landesversammlung am 5. Juni 2014 die Unterbringung der Asylbewerber als zurzeit drängendstes Problem der Landkreise bezeichnet.

Dies stellt auch eine erhebliche Belastung für den Landeshaushalt dar. Die dem Freistaat Bayern für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von Asylbewerbern entstehenden Kosten sind in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen.

	Ausgaben In Mio. €
2005	121,0
2006	108,5
2007	84,5
2008	73,9
2009	76,1
2010	78,6
2011	109,4
2012	148,7
2013	220,1
2014 (bis 31.05)	125,3

Nur am Rande sei abschließend darauf hingewiesen, dass die starke Zunahme der Zahl der Asylbewerber nicht nur ein organisatorisches und finanzielles Problem ist. Obwohl sich viele Kommunen und Bürger bei der Bereitstellung weiterer Unterkünfte aktiv engagieren, muss doch konstatiert werden, dass die Unterbringung von Asylbewerbern bei betroffenen Bürgern und Gemeinden keineswegs nur auf Zustimmung stößt. Immer wieder gründen sich Bürgerinitiativen gegen geplante neue Unterkünfte, Gemeinden versuchen auch auf dem Weg über die Bauleitplanung, Standorte zu verhindern. Diese Akzeptanzschwierigkeiten werden mit weiter steigenden Asylbewerberzahlen zunehmen. Auch wenn es in Bayern noch sehr ruhig ist, zeigt die Antwort der Bundesregierung vom 30. Mai 2014 auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. (BT-Drs. 18/1593) bundesweit doch eine bedenkliche Entwicklung.

5. Was ist zu tun?

Die Gewährleistung von politischem Asyl ist nicht nur im Grundgesetz verankert, sondern genießt auch in weiten Teilen der Bevölkerung hohe Akzeptanz. Nachdem aufgrund der niedrigen Zugangszahlen noch bis vor vier Jahren das Thema Asyl weitgehend aus der öffentlichen Wahrnehmung verschwunden war, hat sich dies in letzter Zeit wegen der massiv steigenden Asylbewerberzahlen deutlich verändert.

Viele dieser Menschen kommen aber nicht aus Gründen einer asylrelevanten Verfolgung, sondern weil sie der schwierigen wirtschaftlichen Situation in ihren Herkunftsländern, die oft auf einem Versagen der dortigen Regierung beruht, entgehen wollen. Sie suchen ihr Glück in Europa und in Deutschland, wobei oft völlig falsche Vorstellungen von dem, was sie erwartet, eine Rolle spielen. Kriminelle Schlepperorganisationen, die nur am Profit interessiert sind und für die Menschenleben keine Rolle spielen – erinnert sei an die Bootsflüchtlinge im Mittelmeer – profitieren davon.

Der Gesetzgeber muss in dieser Situation dafür sorgen, dass das Asylrecht für politisch Verfolgte da ist, aber keinen Weg für die Zuwanderung in den Sozialstaat oder für die Arbeitsmigration darstellt; für letztere gibt es seit wenigen Jahren großzügige Regelungen für die legale Zuwanderung. Asylverfahren müssen deshalb schnell ablaufen und anerkannte Asylbewerber in unsere Gesellschaft integriert werden; die Integrationskurse in Verantwortung des BAMF haben hier zentrale Bedeutung. Abgelehnten Asylbewerbern dagegen muss vor Augen geführt werden, dass für sie keine Aufenthaltsperspektive in Deutschland besteht. Andernfalls droht ein Akzeptanzverlust des Asylrechts in der Bevölkerung. Erinnert sei an die politischen Entwicklungen Anfang der 90iger Jahre, die letztlich nur durch den parteiübergreifenden Asylkompromiss, auf dem unser geltendes Asylrecht nach wie vor beruht, befriedet werden konnten.

Zu vermeiden sind gesetzgeberische Maßnahmen, die einen weiteren Zuwanderungsanreiz bewirken oder dazu führen, abgelehnte Asylbewerber von der freiwilligen Ausreise abzuhalten:

- So ist immer zu berücksichtigen, ob Maßnahmen geeignet sind, einen Anreiz für asylfremde Zuwanderung (Pullfaktor) und damit für einen Missbrauch des Asylsystems zu setzen. Es kann eindeutig belegt werden, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19.07.2012, infolge der das Taschengeld für Asylbewerber deutlich erhöht werden musste, eine wesentliche Ursache für den massiven Anstieg der

aussichtslosen Asylanträge aus den Westbalkanländern war; die Zahl der Asylanträge aus diesen Ländern ist seitdem auf hohem Niveau geblieben.

- Außerdem ist zu beachten, inwieweit solche Maßnahmen aufenthaltsverfestigende Wirkung haben, also die Bereitschaft abgelehnter Asylbewerber zur freiwilligen Ausreise und zur Mitwirkung bei der Klärung ihrer Identität verringern. Bei abgelehnten Asylbewerbern muss auch für den Gesetzgeber die Aufenthaltsbeendigung ganz klar im Vordergrund stehen. Mit geeigneten Maßnahmen ist die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise zu fördern und alles zu unterlassen, was den weiteren Aufenthalt attraktiver macht. Insbesondere dürfen integrative Maßnahmen erst dann ansetzen, wenn dem Asylantrag stattgegeben worden ist.

III. Der Gesetzentwurf im Einzelnen

Der Gesetzentwurf enthält zwei gänzlich unterschiedliche Regelungsgegenstände, die abgesehen davon, dass sie Asylbewerber betreffen, in keinem sachlichen Zusammenhang stehen. Die Verknüpfung kann daher nur politisch aus dem Koalitionsvertrag erklärt werden. Während es sich bei der Erweiterung der Liste der sicheren Herkunftsstaaten um einen Vorschlag der Koalitionsparteien CDU und CSU handelt, ist die Verkürzung der Sperrfrist für den Arbeitsmarktzugang ein Anliegen der SPD.

Im ersten Durchgang im Bundesrat am 13. Mai 2014 fand sich keine Mehrheit für eine Stellungnahme, obwohl zuvor die beiden beteiligten Ausschüsse – Innen- sowie Arbeits- und Sozialausschuss – nahezu einstimmig dem Bundesrat empfohlen hatten, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben. Damit ist fraglich, ob der zustimmungsbedürftige Gesetzentwurf im zweiten Durchgang im Bundesrat eine Mehrheit finden wird. Ein Antrag des Freistaates Bayern, auch Albanien und Montenegro in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten aufzunehmen, war in beiden Bundesratsausschüssen mehrheitlich abgelehnt worden.

1. Sichere Herkunftsstaaten

§ 29a Abs. 1 AsylVfG sieht in Verbindung mit Art. 16a Abs. 3 GG vor, dass vom Gesetzgeber sichere Herkunftsstaaten bestimmt werden können, für die die gesetzliche Vermutung gilt,

dass dort keine asylrechtlich relevante Verfolgung stattfindet. Sichere Herkunftsstaaten sind nach § 29a Abs. 2 AsylVfG derzeit die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie Ghana und Senegal.

Die Vorschrift führt zu einer deutlichen Beschleunigung der Asylverfahren. Soweit im Einzelfall die gesetzliche Vermutung nicht widerlegt wird, ist der Asylantrag als „offensichtlich“ unbegründet abzulehnen. Hieran knüpfen sich zahlreiche verfahrensbeschleunigende Bestimmungen:

- Verkürzung der Ausreisefrist auf eine Woche (§ 36 Abs. 1 AsylVfG)
- Verkürzung der Klagefrist auf eine Woche (§ 74 Abs. 1 AsylVfG)
- Ausschluss der aufschiebenden Wirkung der Klage (§ 75 Abs. 1 AsylVfG)
- Verkürzung der Antragsfrist für gerichtlichen Eilrechtsschutz auf eine Woche nach Bekanntgabe der Entscheidung (§ 36 Abs. 3 Satz 1 AsylVfG)
- Regelentscheidungsfrist für das Gericht im Eilverfahren eine Woche (§ 36 Abs. 3 Satz 5 AsylVfG)

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Aufnahme der Staaten Bosnien und Herzegowina, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Serbien in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten (Anlage II zum AsylVfG) ist zu begrüßen. Sie erweist sich als eine richtige Maßnahme, um der hohen Zahl der aus nicht asylrelevanten Gründen gestellten Asylbegehren aus diesen Ländern zu begegnen und ist unter Berücksichtigung der Situation in diesen Ländern mit dem geltenden Recht vereinbar.

1. Seit Aufhebung der Visumpflicht für Serbien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien ab dem 19. Dezember 2009 sowie für Bosnien u. Herzegowina ab dem 15. Dezember 2010 ist die Zahl der in Deutschland von Staatsangehörigen dieser Staaten gestellten Asylanträge sprunghaft angestiegen. Während die Zahl der Asylzugänge aus Serbien und Mazedonien bundesweit im August 2011 noch 170 betrug, lag sie im August 2012 bereits bei 1.411; die Gesamtzahl der Asylerstanträge aus diesen beiden Ländern stieg von 5.710 im Jahr 2011 auf 13.023 im Jahr 2012 und auf 17.667 im Jahr 2013. Weitere Zahlen können der Tabelle oben entnommen werden. Alle drei Staaten gehören zu den zehn Hauptherkunftsländern.

Der plötzliche massive Anstieg der Asylbewerberzahlen war nicht durch verfolgungsrelevante Ereignisse in diesen Staaten ausgelöst worden; solche sind nicht bekannt. Ursache war ausschließlich, wie sich schon aus der zeitlichen Abfolge ergibt, die Gewährung

der Visumfreiheit durch die Europäische Union und kurze Zeit später die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum AsylbLG, die eine Erhöhung der Geldleistungen erzwungen hat. Mittlerweile hat sich in den betreffenden Staaten ein eigenes Gewerbe etabliert, das vor allem Angehörigen der Volksgruppe der Roma günstige Reisemöglichkeiten nach Deutschland bietet.

2. Nach der im Gesetzentwurf vorgenommenen Gesamtwürdigung der Lage in den drei betreffenden Staaten, die ausführlich auf die einschlägigen Erkenntnisquellen eingeht, kann trotz gewisser noch vorhandener Entwicklungsdefizite in den drei Staaten davon ausgegangen werden, dass dort keine asylrelevante Verfolgung droht und auch sonst in zureichendem Maß gewährleistet ist, dass die Menschen dort keiner Situation ausgesetzt sind, die Ansprüche auf subsidiären Schutz auslösen können. Auf die Ausführungen im Gesetzentwurf wird insoweit verwiesen.

Zur Beurteilung heranzuziehen ist auch die Entscheidungspraxis des BAMF, das Asylentscheidungen mit hoher Sachkunde fällt und im internationalen Vergleich mit einer vorbildlichen Entscheidungspraxis aufwarten kann. Die Schutzquote liegt bei diesen Staaten nahe Null. Die wenigen Einzelfälle, in denen Flüchtlingsschutz oder subsidiärer Schutz in den vergangenen Jahren gewährt wurde (siehe Tabelle oben), ändern am Gesamtbild nichts. Ob es sich hierbei um besonders gelagerte Einzelfälle gehandelt hat oder schlichtweg auch um fragwürdige Entscheidungen, die bei der großen Zahl der Verfahren wohl kaum zu vermeiden sind – seit der Abschaffung des Bundesbeauftragten ist eine Anfechtung stattgebender Asylentscheidungen nicht mehr möglich –, kann dahinstehen.

3. Die vorgesehene Gesetzesänderung ist mit geltendem Bundesrecht und der dazu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 14.05.1996, 2 BvR 150/93 und 2 BvR 1508/93) sowie EU-Recht, insbesondere der Richtlinie 2013/32/EU (sog. Verfahrensrichtlinie) vereinbar. Insbesondere ist zu beachten, dass die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat nach dem Wortlaut von Art. 16a Abs. 3 GG und § 29a Abs. 1 AsylVfG gerade keine absolute Verfolgungsfreiheit voraussetzt. Vielmehr macht die Konstruktion als widerlegliche Vermutung deutlich, dass die Existenz von Ausnahmen unschädlich ist, solange nach den dort genannten objektiven Kriterien die Nichtverfolgung allgemein gewährleistet erscheint. Dies zeigt auch die Entscheidungspraxis des BAMF zu Ghana und Senegal: Obwohl beide sichere Herkunftsstaaten sind, ergingen in den vergangenen Jahren doch stattgebende Entscheidungen (Flücht-

lingsschutz: Ghana: 9 Fälle 2012 und 3 Fälle 2013, Senegal 2 Fälle 2012, 1 Fall 2013 und 2 Fälle 2014; subsidiärer Schutz: Ghana 5 Fälle 2012 und 9 Fälle 2013, Senegal 3 Fälle 2013).

4. Weit hergeholt scheint mir die Argumentation, die zur Begründung der Rechtswidrigkeit des vorliegenden Gesetzentwurfs auf eine vermeintliche Europarechtswidrigkeit von Art. 16a Abs. 3 GG abstellt:

Zum einen wird behauptet, dass die Anforderungen an die Verfolgungssicherheit in Art. 16a Abs. 3 GG („*gewährleistet erscheint*“) geringer seien als in Art. 37 Richtlinie 2013/32/EU i.V.m. Anhang I („*nachweisen lässt*“). Dabei wird übersehen, dass die Rechtslage bereits unter der Vorgängerfassung der Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2005/85/EG) identisch war und, soweit ersichtlich, weder von der Kommission noch von der höchst- oder obergerichtlichen Rechtsprechung beanstandet worden ist. Auch Frankreich, Belgien, Luxemburg, Österreich, Großbritannien und die Schweiz stufen die drei betreffenden Staaten als sichere Herkunftsstaaten ein. Zudem hat der Gesetzgeber bei der Umsetzung einer Richtlinie einen Umsetzungsspielraum innerhalb des Richtlinienziels und ist nicht zur wörtlichen Übernahme des Richtlinientextes gezwungen.

Zum anderen wird ein vermeintlich zu enger Verfolgungsbegriff in Art. 16a GG („*politische Verfolgung*“) im Vergleich zu Art. 9 der Qualifikationsrichtlinie (Richtlinie 2011/95/EU) („*Verfolgung*“) herangezogen. Hier gilt dasselbe wie beim ersten Argument. Die Rechtslage ist seit der Vorgängerfassung der Qualifikationsrichtlinie (Richtlinie 2004/83/EG) praktisch unverändert und wurde, soweit ersichtlich, weder von der Kommission noch obergerichtlich bislang beanstandet. Außerdem wird übersehen, dass Art. 16a GG nicht nur auf „politische Verfolgung“ abstellt, sondern daneben u.a. auch auf „unmenschliche oder erniedrigende Behandlung (Art. 3 EMRK).“

5. Die Einstufung der drei Staaten als sichere Herkunftsstaaten ist auch geeignet, die Zahl der aussichtslosen Asylbegehren aus diesen Ländern zu reduzieren. Zwar lehnt das BAMF bereits nach geltendem Recht auf der Grundlage von § 30 AsylVfG einen Großteil der Asylanträge aus den betreffenden Staaten als „offensichtlich“ unbegründet ab, so dass die unmittelbaren Beschleunigungseffekte beim BAMF nur gering sein dürften und sich die Bearbeitungszeit im Einzelfall wohl nur um wenigen Minuten verringern dürfte. Nicht zu unterschätzen ist aber die Signalwirkung, die von der Entscheidung des Gesetzgebers ausgehen wird. Außerdem wäre dem Gesetzgeber zu empfehlen, an die

Einstufung als sichere Herkunftsstaaten weitere gesetzliche Maßnahmen zur Verhinderung rechtsmissbräuchlicher Asylantragstellungen zu knüpfen. Denkbar wäre ein Wiedereinreiseverbot im Fall der Antragsablehnung oder der Ausschluss von Geldleistungen für die erste Zeit des Aufenthalts in Deutschland, z.B. in der Aufnahmeeinrichtung.

6. Die Verringerung der Zahl der aus nicht asylrelevanten Motiven gestellten Asylanträge aus diesen Staaten ist dringend geboten. Sie machen einen Anteil von 20 bis 30 Prozent aller Asylanträge aus und gehen Ergebnis zu Lasten der tatsächlich schutzbedürftigen Asylsuchenden, da für die zeitnahe Bearbeitung ihrer Fälle weniger Kapazitäten zur Verfügung stehen. Durch die aussichtslosen Asylanträge werden zudem Bund, Länder und Kommunen mit erheblichen Kosten für die Durchführung der Asylverfahren und für die Versorgung der Asylbewerber belastet und Länder und Kommunen vor schwierige Probleme bei der Unterbringung gestellt. Nicht zuletzt dient damit die vorgesehene Gesetzesänderung auch der Akzeptanz des Asylrechts in der Bevölkerung.

2. **Exkurs: Aufnahme von Albanien und Montenegro in die Liste sicherer Herkunftsstaaten**

Seit Oktober 2013 steigt die Zahl der Asylerstanträge von Staatsangehörigen Albaniens massiv an. Während im Jahr 2012 lediglich 232 Erstanträge gestellt wurden, waren es im Jahr 2013 bereits 1.247; in den ersten fünf Monaten des Jahres 2014 wurden mit 3.204 bereits weit mehr als doppelt so viele Erstanträge gestellt wie im gesamten Jahr 2013 und nahezu 15 mal so viele wie im Jahr 2012. Albanien steht im Jahr 2014 auf Rang 4 der Liste der Hauptherkunftsländer. Während allein im Mai 2014 620 Erstanträge aus Albanien gezählt wurden, lag die Zahl im Vorjahresmonat lediglich bei 47; das ist eine Steigerung um 1.319 Prozent.

Die Gesamtschutzquote für Albanien ist in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen. Im Jahr 2014 beträgt sie in den ersten fünf Monaten 2,7 Prozent (in vier Fällen Flüchtlingsschutz, in 20 Fällen subsidiärer Schutz, in 18 Fällen Abschiebungsverbote). Weitere Einzelheiten können den Tabellen oben entnommen werden.

Für Montenegro ist die Situation – auf niedrigerem Niveau – vergleichbar (2012 232 Erstanträge, 2013 258 Erstanträge, in den ersten fünf Monaten des Jahres 2014 bereits 351 Erstanträge).

Die Gesamtschutzquote für Montenegro lag 2012 bei 1,6 Prozent (in 6 Fällen Abschiebungsverbote) und 2013 bei 2,3 Prozent (in 7 Fällen Abschiebungsverbote). Im Jahr 2014 liegt sie bei null.

Die gleichen Gründe, die für die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene Aufnahme von Bosnien Herzegowina, Mazedonien und Serbien in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten sprechen, gelten auch die Aufnahme der gleichfalls visabefreiten Westbalkanstaaten Albanien und Mazedonien. Es sollte deshalb erwogen werden, in den Gesetzentwurf auch diese beiden Westbalkanstaaten aufzunehmen, zumal zum Zeitpunkt der Abfassung des Koalitionsvertrags der massive Anstieg der Asylbewerberzahlen aus Albanien noch nicht bekannt war.

1. Die Visumpflicht für Montenegro wurde zum 19.12.2009 und für Albanien zum 15.12.2010 aufgehoben. Erst danach stiegen die Asylbewerberzahlen zunächst verhalten, in den letzten Monaten jedoch sprunghaft an, ohne dass ein verfolgungsbedingter Grund erkennbar ist.
2. Während im Hinblick auf die geringe Schutzquote bei Montenegro die asylrelevante Verfolgung nicht anders beurteilt werden kann als bei den drei in den Gesetzentwurf aufgenommenen Westbalkanstaaten, ist die Situation in Albanien differenzierter zu betrachten. Aber auch bei Albanien ist die Gesamtschutzquote bedingt durch die stark gestiegene Zahl aussichtsloser Asylanträge im Jahr 2014 auf 2,3 Prozent zurückgegangen. Soweit erkennbar, liegen den anerkennenden Entscheidungen keine Fälle staatlicher Verfolgung zugrunde, sondern wenige Fälle von Blutrache und anderer Schwerekriminalität, in denen der Staat offenbar nicht ausreichend Schutz gewähren kann. In den betreffenden Fällen hätten Asylbewerber aber die Möglichkeit, die gesetzliche Vermutung von § 29a AsylVfG durch Angabe von Tatsachen und Beweismitteln zu widerlegen.
3. Bei der Beurteilung der Frage, welche Gesamtschutzquote für die Einstufung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat noch hingenommen werden kann, könnte man auch auf die Verordnung (EU) Nr. 1289/2013 vom 11.12.2013 (ABl L 347 vom 20.12.2013 S. 74 ff.) zurückgreifen. Diese Verordnung enthält einen Mechanismus zur vorübergehenden Aussetzung der Visumfreiheit und setzt dafür u.a. einen erheblichen und plötzlichen Anstieg der Asylanträge mit geringer Anerkennungsrate voraus, wobei hierunter eine Anerkennungsrate von 3 oder 4 Prozent verstanden wird (vgl. Erwägungsgrund 6). Diese Anerkennungsrate wird für Albanien im Jahr 2014 mit einer Gesamtschutzquote

von 2,7 Prozent unterschritten. Lässt man die 18 Fälle, in denen lediglich nationaler Abschiebungsschutz gewährt wurde, außer acht und berücksichtigt nur die 6 Fälle von Flüchtlingsanerkennungen und die 20 Fälle mit internationalem subsidiärem Schutz, läge die Schutzquote sogar nur bei 1,6 Prozent.

4. Die Aufnahme von Albanien und Montenegro in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten würde schließlich auch zur Kohärenz des Bundesrechts mit den europäischen Rechtsvorschriften beitragen. Für die Westbalkanstaaten würde dann gelten, dass europarechtliche Visafreiheit und nationale Einstufung als sicherer Herkunftsstaat einander bedingen. Daran sollte die EU-Kommission gemessen werden, wenn sie weiteren Drittstaaten Visumfreiheit einräumen will.

3. Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs

Der zweite Teil des Gesetzesentwurfs beinhaltet die Verkürzung der Sperrfrist, nach der Asylbewerbern und Geduldeten die Ausübung einer Beschäftigung grundsätzlich erlaubt werden kann, auf drei Monate. Dazu werden § 61 Abs. 2 Satz 1 AsylVfG und § 32 Abs. 1 Satz 1 Beschäftigungsverordnung entsprechend geändert. Derzeit beträgt die Sperrfrist für Asylbewerber neun Monate; sie war erst mit Wirkung zum 1. Dezember 2013 von zwölf auf neun Monate verkürzt worden (Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie Nr. 2011/95/EU vom 28.08.2013, BGBl I S. 3474). Für ausreisepflichtige abgelehnte Asylbewerber (Geduldete) gilt bislang eine Frist von zwölf Monaten. Unverändert bleibt das Erfordernis der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit, die nach § 39 Abs. 2 AufenthG eine Vorrang- und Arbeitsmarktprüfung vorzunehmen hat.

Vordergründig wird diese Änderung im Gesetzentwurf damit begründet, dass die Abhängigkeit des betreffenden Personenkreises von öffentlichen Sozialleistungen reduziert werden soll; im Ergebnis ist damit wohl eine Einsparung von Haushaltsmitteln ins Auge gefasst. Diese Argumentation wird allerdings den migrationspolitischen Gründen nicht gerecht, die den Gesetzgeber dazu bewogen hatten, längere Sperrfristen für den Arbeitsmarktzugang vorzusehen.

1. Die Gesamtschutzquote von derzeit lediglich ca. 25 Prozent macht deutlich, dass der größte Teil der Asylbewerber aus asylfremden Motiven nach Deutschland kommt. Aller Erfahrung nach ist wesentliches Motiv bei diesen Personen, in Deutschland zu arbeiten.

Dies ist auch deshalb notwendig, weil sich die meisten Asylbewerber Schlepper bedienen, um nach Deutschland zu gelangen; die Schulden bei Schleppern oder Verwandten in der Heimat, die oft Geld zusammengelegt haben, um die Reise nach Deutschland zu finanzieren, müssen beglichen werden. Damit erweist sich die Arbeitsmöglichkeit als Pullfaktor. Kriminelle Schlepperorganisationen werden die deutliche Absenkung der Sperrfrist als Verkaufsargument verwenden und behaupten, in Deutschland könne man jetzt kurz nach der Einreise schon arbeiten. Der Gesetzentwurf schafft insoweit einen weiteren Anreiz zur Zuwanderung aus asylfremden Motiven. Schon deshalb dürfte es nicht zu einer Entlastung öffentlicher Haushalte kommen, sondern durch eine Erhöhung der Asylbewerberzahlen eher das Gegenteil bewirkt werden.

2. Der Pullfaktor wird auch dadurch kaum geringer, dass die Bundesagentur für Arbeit bei diesem Personenkreis, der abgesehen von geringen Ausnahmen über keine oder keine auf dem deutschen Arbeitsmarkt nachgefragten Qualifikationen verfügt, nur selten schnell eine Zustimmung zur Beschäftigungsaufnahme erteilen können. Denn auf dem deutschen Arbeitsmarkt gibt es trotz guter wirtschaftlicher Lage bei den Un- und Niedrigqualifizierten nach wie vor eine hohe Sockelarbeitslosigkeit. Nur einem Bruchteil der Begünstigten wird es daher gelingen, bereits nach drei Monaten einen –legalen – Arbeitsplatz zu finden.
3. Die Ausweitung der Beschäftigung hat integrative Wirkung bei einem Personenkreis, dessen Integration gerade nicht im staatlichen Interesse liegt. Sie wird deshalb auch die Bereitschaft abgelehnter Asylbewerber zur freiwilligen Ausreise weiter senken. Für die Ausländerbehörden wird es bei diesem Personenkreis deshalb zunehmend schwieriger werden, die Ausreisepflicht durchzusetzen.
4. Zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung sollte daher auch weiterhin an einer strikten Trennung zwischen legaler Arbeitsmigration und Asylzuwanderung festgehalten werden. Im Bereich der Arbeitsmigration wurden in den letzten Jahren die Zuwanderungsmöglichkeiten großzügig erweitert. Sollte hier in der Wirtschaft Bedarf für eine Ausweitung bestehen, wäre dies im Einzelnen zu prüfen und der rechtliche Rahmen entsprechend anzupassen. Bei der Einreise von Asylbewerbern muss es dabei bleiben, dass sie nur bei einer anerkennenden Entscheidung des BAMF eine Bleibeperspektive haben.

IV. Schlussbemerkung

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Aufnahme der Staaten Bosnien und Herzegowina, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Serbien in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten ist nachdrücklich zu unterstützen. Durch die nahezu ausschließlich aus nicht asylrelevanten Motiven gestellten Asylanträge werden Bund, Länder und Kommunen mit erheblichen Kosten für die Durchführung der Verfahren und für die Versorgung der sich in Deutschland aufhaltenden Asylsuchenden belastet. Dies geht im Ergebnis zu Lasten der tatsächlich schutzbedürftigen Asylsuchenden, da für die zeitnahe Bearbeitung ihrer Fälle weniger Kapazitäten zur Verfügung stehen.

Dem Gesetzgeber ist zu empfehlen, auch die beiden übrigen visumbefreiten Westbalkanstaaten Albanien und Montenegro angesichts der vergleichbaren Entwicklung in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten aufzunehmen.

Den Roma aus den Westbalkanstaaten, für deren zugegebenermaßen schwierige wirtschaftliche und soziale Lage nicht nur die Staaten, deren Staatsangehörigkeit sie besitzen, verantwortlich sind, muss durch Maßnahmen in den betreffenden Staaten geholfen werden. Die Europaminister haben auf ihrer Konferenz am 5. Juni 2014 dazu jüngst ein Maßnahmenpaket beschlossen, das die richtigen Ansätze benennt. Keineswegs können die Probleme der Roma in den Westbalkanstaaten durch Zuwanderung nach Deutschland gelöst werden, worauf der Antrag der Fraktion die LINKE. (BT-Drs. 18/1616) im Ergebnis hinausläuft. Dies würde Deutschland in jeder Hinsicht überfordern und zu innenpolitischen Verwerfungen führen.

Die Verkürzung der Sperrfrist für den Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber und Geduldete ist hingegen kein Mittel, der Asylzuwanderung aus asylfremden Motiven zu begegnen. Zu befürchten ist vielmehr, dass damit weitere Anreize für eine illegale Zuwanderung gesetzt werden.

Dr. Sommer