

# **Gutachten**

**zur**

**Verfassungsmäßigkeit des „Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“ v. 6. November 2014.**

**von**

**Prof. Dr. Norman Paech**

**Hamburg, d. 24. März 2015**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>A. Das Konzept sicherer Herkunftsstaaten</b>	<b>1</b>
I. Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab	3
1. Politische Verfolgung	3
2. Unmenschliche oder erniedrigende Behandlung	5
II. Europarechtlicher Prüfungsmaßstab	5
1. EU-Richtlinien	6
2. Folgen für das Einstufungsverfahren	12
3. Beachtlichkeit nichtstaatlicher Verfolgung	16
<b>B. Verfahrensanforderungen</b>	<b>19</b>
I. Verfassungsrechtliche Verfahrensanforderungen	19
1. Beschränkung des Grundrechts	19
2. Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers	21
3. Kritik der Bundesverfassungsrichterin Limbach	23
4. Nachweis der Sicherheit des Herkunftsstaates	23
II. EU-Recht in der Verfassungsprüfung	27
<b>C. Der Gesetzentwurf im Einzelnen</b>	<b>34</b>

I. Anerkennungsquoten als Indiz?	34
1. Entscheidungspraxis der BAMF	34
2. Anerkennungsquoten anderer Staaten	41
3. Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte	43
II. Mangelnde Sorgfalt der Recherche	47
1. Unzureichende Quellenauswertung	47
2. Defizite der parlamentarischen Anhörung	48
3. Vorbestimmte Entscheidung der BT-Abgeordneten	52
<b>D. Einzeluntersuchung „sicherer“ Herkunftsstaaten.</b>	<b>57</b>
I. Serbien	57
1. Diskriminierung der Roma – Bericht der EASO	57
2. Angriffe auf Roma	63
3. Menschenunwürdige Wohnbedingungen	65
4. Auswirkung der Wohnbedingungen auf andere Lebensbereiche	70
5. Einschränkung der Ausreisefreiheit	74
II. Mazedonien	81
1. Verfassungsrechtliche Lage	82
2. Ethnische Spannungen	86
3. Meinungs- und Medienfreiheit	88

4. Allgemeine Lage der Roma	90
5. Menschenunwürdige Wohnbedingungen	94
6. Ausschluss vom wirtschaftlichen Leben	97
7. Geringe Bildungschancen	98
8. Ungenügende medizinische Versorgung	101
9. Eingeschränkte Freizügigkeit	102
10. Diskriminierung der LGBTI	105
III. Bosnien und Herzegowina	109
1. Missstände im Justizwesen	109
2. Gewalt	112
3. Ethnische Spannungen	116
4. Diskriminierung der LGBTI	119
5. Diskriminierung der Roma	124
6. Prekäre Wohnbedingungen	127
7. Eingeschränkter Zugang zu Bildung und medizinischer Versorgung	131
8. Ausschluss vom Arbeitsmarkt	132
<b>E. Stellungnahmen der Kirchen</b>	134
<b>F. Zusammenfassung</b>	139

Ich danke Herrn Daniel Kamiab Hesari für seine wertvolle Mitarbeit.

## **Verfassungsmäßigkeit des „Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“.**

Am 06. 11. 2014 trat das „Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“ (Einstufungsgesetz) in Kraft. Durch Artikel 1 Nr. 2 dieses Gesetzes wurde das Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) derart geändert, dass Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien zur Liste sicherer Herkunftsstaaten in Anlage II hinzugefügt wurden.

### **A.**

Das Konzept sicherer Herkunftsstaaten ist in Art. 16 a Abs. 3 GG verankert. Demnach kann der Gesetzgeber Staaten bestimmen, *„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“*. Bei einem Ausländer aus diesen Ländern wird vermutet, dass er nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, dass er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird. Die Prüfungsaufgabe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) beschränkt sich durch die antizipierte Tatsachen- und Beweiswürdigung des Gesetzgebers auf die Frage, ob dem Antragsteller der Widerlegungsvortrag gelingt. Ist dies nicht der Fall, ist der Asylantrag als offensichtlich unbegründet abzulehnen (§ 29 a AsylVfG) und eine Abschiebeandrohung mit einwöchiger Ausreisefrist zu erlassen (§ 36 Abs. 1 AsylVfG). Durch das Verdikt der offensichtlichen Unbegründetheit entfällt das vorläufige Bleibe-recht des Antragstellers (§ 75 S. 1 AsylVfG), und seine Rechtsschutzmöglichkeiten im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes unterliegen erheblichen Einschränkungen (§ 36 Abs. 3, 4 AsylVfG). Durch die gesetzliche Bestimmung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat wird der verfahrensbezogene Gewährleistungs-

inhalts des Grundrechts auf Asyl aus Art. 16 a Abs. 1 GG für alle Asylsuchenden aus diesem Land also erheblich beschränkt.

Ziel des Gesetzes ist laut Begründung, *„die Möglichkeit“* zu verbessern, *„aussichtslose Asylanträge von Antragstellern aus diesen Staaten in kürzerer Zeit zu bearbeiten und damit den Aufenthalt dieser Personen in Deutschland schneller beenden zu können“*.

Entwurf „Einstufungsgesetz“, Deutscher Bundestag Drucksache 18/258 v. 26. Mai 2014, S. 8.

Gleichzeitig könne dadurch im Falle bestehender Hilfsbedürftigkeit *„die Zeit des Sozialleistungsbezugs in Deutschland verkürzt und der davon ausgehende Anreiz für eine Asylantragstellung aus wirtschaftlichen Gründen reduziert“* werden. Es sind also zwei Ziele, die mit der Gesetzesänderung verfolgt werden: die Beschleunigung der Abschiebung im Asylverfahren und die Abschreckung vor der Flucht nach Deutschland. Da die Bundesregierung selbst lediglich mit einer *„Verkürzung der Bearbeitungsdauer um jeweils 10 Minuten“* rechnet, setzt sie vor allem auf Abschreckung: *„Durch die Einstufung der Westbalkanstaaten Serbien, Mazedonien und Bosnien- Herzegowina als sichere Herkunftsstaaten ist mit einem Rückgang der Zugangszahlen zu rechnen, der zu nicht unerheblichen Entlastungen führen dürfte. .... Der Gesetzentwurf ist daher auch als klares Signal an diejenigen gedacht, die offensichtlich unbegründete Asylanträge stellen... Der angestrebte Entlastungseffekt entsteht daher ganz überwiegend durch eine Verringerung der Zahl der gestellten Anträge.“*

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Deutscher Bundestag Drucksache 18/394, zu Frage 9 und 19.

Da die Flüchtlinge aus den drei Staaten in der Vergangenheit zu Zweidritteln und mehr Roma waren,

Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Deutscher Bundestag Drucksache 18/2471 v. 3. September 2014, Informationen zur Asylstatistik für das zweite Quartal 2014, S. 31 f.

kann das Gesetz den Eindruck eines Anti-Roma-Gesetzes kaum vermeiden.

## I.

Nach Art. 16 a Abs. 3 GG darf ein Staat nur dann als sicherer Herkunftsstaat bestimmt werden, wenn gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet.

1. Art. 16 a Abs. 3 GG greift mit dem Begriff der politischen Verfolgung die Formulierung des Art. 16 a I GG auf. Verfolgung im Sinne des Art. 16a I GG setzt die gegenwärtig drohende, gezielte Beeinträchtigung absoluter Rechtsgüter – Leib, Leben oder persönliche Freiheit – voraus, durch die der Betroffene in eine ausweglose Lage gebracht wird.

Bei einer Beeinträchtigung anderer Rechtsgüter ist die Verfolgung nur dann asylerblich, wenn die Maßnahme nach ihrer Art, Schwere und Intensität die Menschenwürde verletzt und über das hinausgeht, was die Bewohner des Heimatstaats aufgrund des dort herrschenden Systems allgemein hinzunehmen haben.

Vgl. BVerfG, B. v. 02, 07, 1980 – 1 BvR 147/80.

Eine solche Verfolgung ist dann politisch, wenn sie dem Einzelnen in Anknüpfung an bestimmte asylerbliche Merkmale – nämlich seine politische Überzeugung, seine religiöse Grundentscheidung oder für ihn unverfügbare Merkmale, die sein Anderssein prägen – gezielt Rechtsverletzungen zufügt, die ihn ihrer Intensität nach aus der übergreifenden Friedensordnung der staatlichen Einheit ausgrenzen.

Vgl. BVerfGE 80, 315, 335.

Politische Verfolgung ist dabei grundsätzlich staatliche Verfolgung.

Vgl. BVerfGE 80, 315, 333 f.

Verfolgungsmaßnahmen privater Dritter sind nur dann politische Verfolgung, wenn sie dem Staat zuzurechnen sind (sog. Zurechnungslehre). Das ist dann der Fall, wenn er die Verfolgungshandlungen Dritter anregt, unterstützt oder tatenlos hinnimmt und damit den Betroffenen den erforderlichen Schutz versagt, weil er hierzu nicht willens ist oder nicht fähig ist, die ihm an sich verfügbaren Mittel im konkreten Fall einzusetzen.

Vgl. BVerfGE 54, 341.

Die Zurechnung endet aber dort, wo der Staat prinzipiell und auf Dauer nicht in der Lage ist, solche Übergriffe zu verhindern, die Schutzgewährung also seine Kräfte übersteigt.

Vgl. BVerfGE 94, 115, 134 f.

Da es um die Beurteilung der allgemeinen Situation in einem Land geht, ist ein Staat auch bei regional begrenzter Verfolgung nicht sicher im Sinne des Art. 16a III GG. Anders als bei der Einzelfallprüfung im Rahmen des Art. 16a I GG, ist eine bestehende inländische Fluchtalternative somit unerheblich. Vielmehr muss die Sicherheit vor politischer Verfolgung landesweit bestehen.

Vgl. BVerfGE 94, 115, 135 f.

Ein Staat kann auch dann nicht zum sicheren Herkunftsstaat bestimmt werden, wenn dort nur Angehörige einer bestimmten Gruppe, nicht hingegen andere,

dieser Gruppe nicht angehörende Personen verfolgt werden. Wenn ein Staat bei genereller Betrachtung überhaupt zu Verfolgung greift, sei dies auch auf eine oder einige Personen- oder Bevölkerungsgruppen begrenzt, kann die Verfolgungsfreiheit auch für die übrige Bevölkerung nicht mehr generell gewährleistet werden. Die Sicherheit vor politischer Verfolgung muss deshalb für alle Bevölkerungsgruppen bestehen.

Vgl. BVerfGE 94, 115, 135 f.

2. Damit ein Staat als sicher eingestuft werden darf, muss nach Art. 16 a Abs. 3 S. 1 GG zudem gewährleistet erscheinen, dass dort keine unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Mit dieser Bezugnahme auf die Bestimmung des Art. 3 EMRK geht Art. 16 a Abs. 3 S. 1 GG über den Schutzbereich von Art. 16 a Abs. 1 GG hinaus. Durch die Erweiterung des Prüfungsumfangs soll den fließenden Übergängen zu asylrechtlich erheblichen Verfolgungsmaßnahmen Rechnung getragen werden.

Vgl. BVerfGE 94, 115, 137.

Wesentliches Merkmal dieses Verfolgungsbegriffs ist seine Staatsfixiertheit, die den Flüchtlingsschutz davon abhängig macht, dass die Verfolgung von staatlichen Organen, ob Polizei, Justiz, Behörden oder Gesetzgeber ausgeht. Zudem wird damit der Eingriff vornehmlich auf die politischen Rechte verkürzt. Beides entsprach schon lange nicht mehr der sozialen Realität in den Ländern, aus denen die meisten Flüchtlinge kommen, auf jeden Fall nicht der Realität in Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina. Insbesondere wurde durch die Rechtsetzung auf EU-Ebene (asylrechtliche Richtlinien) der Staatsfixiertheit des in der deutschen Rechtsprechung entwickelten Verfolgungsbegriffs wirksam entgegen gewirkt.

## II.

Das Konzept sicherer Herkunftsstaaten ist europarechtlich in Art. 36 f. der Richtlinie 2013/32/EU (Verfahrens-Richtlinie) geregelt. Nach Art. 37 Abs. 1 der Richtlinie können die Mitgliedsstaaten Rechts- oder Verwaltungsvorschriften beibehalten oder erlassen, aufgrund deren sie im Einklang mit Anhang I zur Verfahrens-Richtlinie sichere Herkunftsstaaten bestimmen können. Die nationale Vorschrift zur Einstufung sicherer Herkunftsstaaten, Art. 16 a Abs. 3 GG, darf also beibehalten werden, aber nur im Einklang mit Anhang I angewandt werden.

1. Gemäß Abs. 1 von Anhang I Verfahrens-Richtlinie gilt ein Staat nur dann als sicher, *„wenn sich anhand der dortigen Rechtslage, der Anwendung der Rechtsvorschriften in einem demokratischen System und der allgemeinen politischen Lage nachweisen lässt, dass dort generell und durchgängig weder eine Verfolgung im Sinne des Art. 9 der Richtlinie 2011/95/EU (Qualifikations-Richtlinie) 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“*.

Der deutsche Gesetzgeber ist wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts an die Art. 36 f. Verfahrens-Richtlinie gebunden, soweit diese strengere Anforderungen als die nationalen Vorschriften hinsichtlich der Einstufung eines Herkunftsstaates als sicher stellen. Davon geht auch der Entwurf des Einstufungsgesetzes aus.

Ein Staat darf nach Abs. 1 von Anhang I der Verfahrens-Richtlinie zunächst dann nicht als sicher eingestuft werden, wenn dort eine Verfolgung im Sinne des Art. 9 Qualifikations-Richtlinie zu befürchten ist. Der Verfolgungsbegriff der Qualifikations-Richtlinie wurde mittlerweile durch § 3 a AsylVfG auch auf nationaler Ebene übernommen. Gemäß Art. 9 Abs. 1 Qualifikations-Richtlinie muss eine Handlung, um als Verfolgung zu gelten, entweder aufgrund ihrer Art und Wiederholung so gravierend sein, dass sie eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte darstellt oder in einer Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen bestehen, die so gravierend ist, dass eine Person davon in ähnlicher Weise betroffen ist.

Die Vorschrift beschränkt Verfolgungshandlungen also einerseits auf grundlegende Menschenrechte. Dazu zählen ausweislich des Wortlauts insbesondere die

Rechte, von denen gemäß Artikel 15 Abs. 2 der EMRK keine Abweichung zulässig ist. Dieser notstandsfeste Kern der EMRK umfasst das Recht auf Leben (Art. 2 EMRK), das Folterverbot (Art. 3 EMRK), das Verbot der Sklaverei und Leibeigenschaft (Art. 4 Abs. 1 EMRK) sowie das Prinzip nulla poena sine lege (Art. 7 EMRK). Der Hinweis auf den notstandsfesten Kern hat jedoch keine begrenzende Funktion, sondern lediglich beispielhaften Charakter.

Vgl. R.Bank, N. Schneider, Durchbruch für das Flüchtlingsvölkerrecht, Beilage zum Asylmagazin 6/2006, S. 5; R. Göbel-Zimmermann, Th. Masuch, in B. Huber, AufenthG, § 60 AufenthG, Rn. 60; R. Marx, Flüchtlingsschutz, § 12 Rn. 4 f.

Bei der Qualifizierung als „grundlegend“ hat die Rechtsprechung keine hohen Hürden aufgestellt. Als grundlegende Menschenrechte kommen etwa auch die Art. 5 EMRK (Freiheit und Sicherheit), Art. 6 (faïres Verfahren), Art. 9 (Gedanken-, Gewissens-, und Religionsfreiheit), Art. 10 (Freiheit der Meinungsäußerung), Art. 11 (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) und Art. 14 EMRK (Diskriminierungsverbot) in Betracht.

Vgl. VG Lüneburg, Urteil vom 29.11.2006 – 1 A 164/04, S. 14.

Auch der Entzug der Staatsangehörigkeit (Art. 15 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte) wurde vom BVerwG als Verstoß gegen ein grundlegendes Menschenrecht anerkannt.

Vgl. BVerwG, InfAuslR 2009, 310; R. Göbel-Zimmermann, Th. Masuch in B. Huber, AufenthG, § 60 AufenthG, Rn. 60.

Art. 9 Abs. 1 lit. a Qualifikations-Richtlinie verlangt zudem, dass das betroffene grundlegende Menschenrecht schwerwiegend verletzt ist. Es genügt also nicht jede Verletzung, sondern es wird eine gewisse Intensität verlangt. Was im konkreten Fall schwerwiegend ist, bedarf einer wertenden, alle vorgebrachten und sonst ersichtlichen Umstände und Tatsachen einschließenden Gesamtbetrachtung.

Vgl. BVerwG, 20.02.2013, 10 C 23.12, Rz. 35; R. Göbel-Zimmermann, Th. Masuch, in B. Huber, AufenthG, § 60 AufenthG, Rn. 61; E. Hollmann, Die Qualifikationsrichtlinie – Voraussetzung des Flüchtlingsschutzes nach dem europäischen Recht, S. 8.

Art. 4 Abs. 3 lit. c Qualifikations-Richtlinie schreibt diesbezüglich ausdrücklich vor, dass die individuelle Lage und die persönlichen Umstände des Antragstellers, einschließlich solcher Faktoren wie familiärer und sozialer Hintergrund, Geschlecht und Alter zu berücksichtigen sind, um bewerten zu können, ob in Anbetracht seiner persönlichen Umstände die Handlungen, denen er ausgesetzt war oder ausgesetzt sein könnte, einer Verfolgung gleichzusetzen sind. Im Rahmen der Gesamtbetrachtung kann es zudem hilfreich sein, die Schwere des konkreten Eingriffs dem Umfang gegenüberzustellen, in dem das entsprechende Rechtsgut menschenrechtlich geschützt ist.

Vgl. J. Dörschner, Vermeidungsverhalten bei religiöser Verfolgung, S. 139.

Der erforderliche schwerwiegende Charakter der Verletzung kann sich im Rahmen des Art. 9 Abs. 1 lit. a Qualifikations-Richtlinie insbesondere auch aus der Wiederholung gleichartiger Handlungen ergeben, die zwar nicht einzeln aber in ihrer Gesamtwirkung eine schwerwiegende Menschenrechtsverletzung darstellen.

Vgl. R. Bank, F. Foltz, Flüchtlingsrecht auf dem Prüfstand, Beilage zum Asylmagazin 10/2008, S. 3.

Eine Verfolgung kann gemäß Art. 9 Abs. 1 lit. b Qualifikations-Richtlinie darüber hinaus aber auch in einer Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen, einschließlich einer Verletzung der Menschenrechte, bestehen, die so gravierend ist, dass eine Person davon in ähnlicher wie der unter lit. a beschriebenen Weise betroffen ist.

Dadurch wird der Verfolgungsbegriff der Qualifikations-Richtlinie gegenüber Art. 9 Abs. 1 lit. a erweitert: Unterschiedliche Maßnahmen niedriger Eingriffsintensität, die jeweils für sich die Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 1 lit. a

nicht erfüllen, können durch ihre Kumulierung ebenfalls eine Verfolgung darstellen, wenn sie in ihrer Gesamtwirkung eine ähnliche Betroffenheit auslösen. Erforderlich hierfür ist eine Gesamtbewertung der Situation der schutzsuchenden Person.

Vgl. R. Bank, F. Foltz, Flüchtlingsrecht auf dem Prüfstand, Beilage zum Asylmagazin 10/2008, S. 3.

Bei der Prüfung der Verfolgungshandlung im Sinne von Art. 9 Abs. 1 lit. b der Qualifikations-Richtlinie sind deshalb zunächst alle in Betracht kommenden Eingriffshandlungen in den Blick zu nehmen, und zwar Menschenrechtsverletzungen wie sonstige schwerwiegende Repressalien, Diskriminierungen, Nachteile und Beeinträchtigungen.

Vgl. BVerwG, 20.02.2013, 10 C 23.12, Rz. 37.

Es ist also nicht erforderlich, dass die einzelnen Maßnahmen bereits eine Menschenrechtsverletzung darstellen.

Vgl. J. Dörschner, Vermeidungsverhalten bei religiöser Verfolgung, S. 141; E. Hollmann, Asylfolgeantrag auf Grund der Qualifikationsrichtlinie, Asylmagazin 11/2006, S. 6.

Anschließend ist anhand einer Vergleichsbetrachtung mit den von Art. 9 Abs. 1 lit. a Qualifikations-Richtlinie erfassten Verfolgungshandlungen zu ermitteln, ob diese in ihrer Gesamtwirkung eine Betroffenheit in ähnlicher Weise begründen. Dazu muss der Maßstab für eine schwerwiegende Verletzung grundlegender Menschenrechte jeweils fallbezogen konkretisiert werden.

Vgl. BVerwG, 20.02.2013, 10 C 23.12, Rz. 37.

Der Zweck des Kumulationsansatzes besteht also darin, alle diskriminierenden Maßnahmen zu identifizieren, um anschließend die Frage beantworten zu können, ob diese in ihrer Gesamtwirkung einer Verfolgung gleichkommen.

Vgl. R. Marx, Diskriminierung als Fluchtgrund, Asylmagazin 2013, 233, 236.

Anders als in Art. 9 I lit. a) Qualifikations-Richtlinie ist der Kumulationsansatz nicht auf „grundlegende“ Menschenrechte beschränkt. Vielmehr sind konzeptionell alle Menschenrechte zu berücksichtigen.

Vgl. R. Marx, Asylverfahrensgesetz, § 3a, Rn. 13.

Die Prüfung darf sich deshalb nicht auf bürgerliche und politische Rechte beschränken, sondern muss auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (sog. WSK-Rechte) mit einbeziehen. Dazu zählen insbesondere auch das Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit, das Recht auf Bildung und das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 12, 13 und 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte). Zwar unterscheidet den Flüchtlingsschutz vom Menschenrechtsschutz, dass nicht die ungehinderte größtmögliche Ausübungsfreiheit der Menschenrechte gewährt werden soll, sondern dass dieser nur eingreift, wenn die Verletzung ernsthaft genug ist.

Vgl. R. Marx, Asylverfahrensgesetz, § 3a, Rn. 14.

Bei der Prüfung von Verfolgungshandlungen im Sinne des Art. 9 Abs. 1 lit. b Qualifikations-Richtlinie dürfen mögliche Verletzungen der WSK-Rechte aber nicht außer Acht gelassen werden.

Prof. Daniel Thym weist in der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages darauf hin, dass die WSK-Rechte nicht in derselben Art und Weise rechtlich geschützt sind, wie das bei den politischen und bürgerlichen Menschenrechten der Fall ist.

Vgl. Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Innenausschuss v. 23. Juni 2014, Wortprotokoll der 15. Sitzung Nr. 18/15, S. 19, 31.

Das stimmt rechtlich nicht, denn die WSK-Rechte verfügen über die gleiche rechtliche Verbindlichkeit wie die politischen und bürgerlichen Menschenrechte. Der häufig nur unzureichend gewährte Schutz stellt jedoch ein seit langem kritisiertes Defizit dar, welches sich durch die ganze Menschenrechtsdebatte seit 1945 zieht.

Ausdruck dieses minderen Schutzes findet sich z.B. in der ehemaligen Asylrechtsprechung, die ein Asylrecht nur bei einer „völligen wirtschaftlichen Existenzvernichtung“ anerkennen wollte.

Vgl. z.B. BayVGH, Urteile v. 27. April 1971-Nr. 152 VIII 69; v. 12. März 1975 – Nr. 222 VIII 72; v. 24. Mai 1976 – Nr. 226 II 73; Nachweise bei R. Marx, Handbuch zum Flüchtlingsschutz, 2012, S. 54 ff.

Einen ähnlich strengen Prüfungsmaßstab legt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an, wenn sie eine Verfolgungssituation nur dann für gegeben ansieht, wenn staatliche Maßnahmen darauf abzielen, Mitglieder einer Minderzeit „physisch zu vernichten“ oder mit der „Vorenthaltung elementarer Lebensgrundlagen“ zu bedrohen.

Vgl. BVerfGE 76, 143, 158.

Auch das Bundesverwaltungsgericht stellt für die flüchtlingsrelevante Verletzung der Rechte auf eine „existentielle berufliche oder wirtschaftliche Einschränkung“ ab.

BVerwG, Urteil v. 20. Februar 2013 – 10 C 23.12. unter Bezug auf UNHCR Richtlinie v. 28. April 2004 zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft aufgrund religiöser Verfolgung, HCR/GIP/04/06 Rz. 17.

Es fügt jedoch hinzu: „ *Die einzelnen Eingriffshandlungen müssen nicht für sich allein die Qualität einer Menschenrechtsverletzung aufweisen, in ihrer Gesamtheit aber eine Betroffenheit des Einzelnen bewirken, die der Eingriffsintensität einer schwerwiegenden Menschenrechtsverletzung im Sinne von Buchstabe a (Art. 9 Abs. 1 a Richtlinie 2004/83/ EU) entspricht.*“ Es ist also mehr ein Problem der Quantität als der Qualität, bei der alle unterschiedlichen Eingriffe wie Diskri-

minierungen, Repressalien, Bedrohungen, Nachteile und Beeinträchtigungen untersucht werden müssen, um in der Summe zu der Einschätzung einer ähnlich schweren Rechtsverletzung bei den Betroffenen zu kommen wie eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte gem. Art. 9 Abs. 1 Richtlinie 2011/95/EU.

Bei dieser Prüfung darf der Verletzung der WSK-Rechte für die Verfolgungssituation der Flüchtlinge keine geringere Bedeutung als der Verletzung der politischen und bürgerlichen Menschenrechte zuerkannt werden. Die WSK-Rechte sind genauso flüchtlingsrelevant wie die politischen und bürgerlichen Rechte. Sie sind gleichberechtigter Teil des demokratischen Systems. Der Schutz des Selbstbestimmungsrechts und der demokratischen Teilhabe an der Gesellschaft, in der die Flüchtlinge gelebt haben, umfasst alle Dimensionen der individuellen Existenz, die politische ebenso wie die ökonomische und soziale, die bürgerliche ebenso wie die kulturelle Existenz.

Das ändert sich auch nicht mit der Feststellung, dass effektiver Menschenrechtsschutz nicht dasselbe bedeutet wie der Schutz im Flüchtlingsrecht. D.h., dass das Flüchtlings- und Asylrecht nicht dazu da ist, die ökonomischen und wirtschaftlichen Probleme der Herkunftsstaaten zu lösen – genauso wenig wie die politischen und demokratischen Probleme. Entscheidend ist der Schutz vor Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Das Kriterium ist die schwerwiegende Verletzung grundlegender Menschenrechte, die in beiden internationalen Pakten kodifiziert sind.

Vgl. R. Marx, Diskriminierung als Fluchtgrund, Asylmagazin 7-8/2013, S. 233 ff., 237 ff.

2. Für den Gesetzgeber bedeutet der Kumulationsansatz bei der Einstufung eines Herkunftsstaates als sicher einen erheblichen Prüfungsaufwand: Zunächst hat er alle Menschenrechtsverletzungen einschließlich der Verletzungen der WSK-Rechte in dem Land in den Blick zu nehmen. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber auch alle anderen Diskriminierungen und Benachteiligung, denen die Bürger des Herkunftsstaates ausgesetzt sind, in seine Betrachtung einzubeziehen, auch wenn diese keine Menschenrechtsverletzungen darstellen. Hat er sich dar-

über ein umfassendes Bild gemacht, hat der Gesetzgeber anschließend die Frage zu klären, ob es sich nachweisen lässt, dass sich die festgestellten Diskriminierungen und Menschenrechtsverletzungen in dem Herkunftsstaat generell und durchgängig nicht so in einer Person kumulieren, dass sie in ihrer Gesamtwirkung eine Betroffenheit in ähnlicher Weise wie bei einer schwerwiegenden Verletzung grundlegender Menschenrechte begründen.

Die Verletzung der Menschenrechte kann auf Grund der umfangreichen und detaillierten Definitionen in beiden Internationalen Pakten und weiteren Spezialkonventionen relativ genau erkannt werden. Demgegenüber stellt der Begriff der Diskriminierung auf Grund seiner Unschärfe stärkere Anforderungen an seine Präzisierung und Relevanz für den Flüchtlingsschutz. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Satz, dass nicht jeder Verstoß gegen die in den Pakten kodifizierten Menschenrechte eine Verfolgung darstellt,

Vgl. EuGH, Urteil v. 5. September 2012, InfAuslR 2012, 444.

umso mehr für Diskriminierungen gilt. Ein Anhaltspunkt dafür, was unter den Begriff der Diskriminierung zu subsumieren ist, kann in dem Katalog des Art. 1 A Nr. 2 Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) gesehen werden. Danach ist derjenige Flüchtling, der sich wegen seiner „*Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder seiner politischen Überzeugung*“ außerhalb seines Herkunftslandes befindet und aus diesen Gründen dorthin nicht zurückkehren will oder kann. Diese Aufzählung liest sich wie die Konkretisierung des Diskriminierungsverbotes. Damit soll die menschliche Integrität in ihrer ethnischen, religiösen, sozialen und kulturellen Identität geschützt werden, was durchaus zutreffend als Schutz des „Rechts auf Selbstbestimmung“ umschrieben worden ist.

Vgl. R. Marx, Diskriminierung als Fluchtgrund, ASYLMAGAZIN 7-8/2013, S. 233 ff., 234.

Dies kann jedoch nicht abstrakt-generell festgestellt werden, sondern nur jeweils konkret auf den einzelnen Fall bezogen in seinem spezifischen nationalen

und kulturellen Kontext. So stellt sich Diskriminierung in der Gesellschaft des Herkunftsstaats zweifellos anders dar als in der des Aufnahmestaats. Denn das Maß dessen, was als normale Belastung in der Gesellschaft zu akzeptieren und zu ertragen ist, variiert und ist national durchaus unterschiedlich. Was über die „normale“ und zumutbare Diskriminierung hinaus als Verfolgung und nicht mehr zu ertragende Diskriminierung qualifiziert werden muss, bedarf weiterer Untersuchung. Der UNHCR gibt in seinem Handbuch von 1979/2003 folgende Richtlinie vor: *„Nur unter bestimmten Voraussetzungen ist Diskriminierung mit Verfolgung gleichzusetzen. Dies wäre nur der Fall, wenn die Diskriminierungsmaßnahmen Konsequenzen mit sich brächten, welche die betroffene Person in hohem Maße benachteiligen würden, z.B. eine ernstliche Einschränkung des Rechts, ihren Lebensunterhalt zu verdienen oder des Zugangs zu den normalerweise verfügbaren Bildungseinrichtungen.“*

Vgl. UNHCR, Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Genf, 1979/2003, Rz. 54.

Für den Schutz des Flüchtlings ist entscheidend, dass er aufgrund seiner Erlebnisse vor seiner Flucht für den Fall seiner Abschiebung befürchten muss, wieder in eine Situation permanenter diskriminierender „Nadelstiche“

R. Marx, Diskriminierung als Fluchtgrund, S. 237.

getrieben zu werden, die ihm schon einmal keinen Ausweg bot und auch jetzt wieder keinen Ausweg bietet.

Wie bereits betont, bestehen daran, dass diese Feststellung im Rahmen der abstrakt-generellen Einstufung der Sicherheit eines gesamten Herkunftsstaates überhaupt möglich ist, erhebliche Zweifel. Denn, ob durch die Kumulierung verschiedener Beeinträchtigungen die Schwelle der Verfolgung überschritten ist, kann jeweils nur individuell und im Einzelfall beurteilt werden. Allgemein verbindlich festzulegen, inwieweit kumulative Gründe den Verfolgungsbegriff erfüllen, ist nicht möglich.

Vgl. auch R. Marx, Flüchtlingsschutz, § 13 Rn. 13.

Es liegt in der Natur diskriminierender Verfolgungsmuster, dass sie nicht anhand starrer begrifflicher Kriterien erfasst werden können, sondern in der Feststellungspraxis eine offene und pragmatische Herangehensweise erfordern.

Vgl. R. Marx, Asylverfahrensgesetz, § 3a Rn. 12.

Das Bundesverwaltungsgericht hat hinsichtlich der Anwendung des Art. 9 Abs. 1 lit. b zudem selbst ausgeführt: *„...ist weiter zu prüfen, ob die Summe der nach Buchstabe b zu berücksichtigenden Eingriffe zu einer ähnlichen schweren Rechtsverletzung beim Betroffenen führt wie eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie. Ohne eine fallbezogene Konkretisierung des Maßstabes für eine schwerwiegende Verletzung grundlegender Menschenrechte gemäß Art. 9 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie kann die bewertende Beurteilung nach Buchstabe b, ob der einzelne Asylbewerber unterschiedlichen Maßnahmen in einer so gravierenden Kumulation ausgesetzt ist, dass seine Betroffenheit mit der in Buchstabe a vergleichbar ist, nicht gelingen.“*

BVerwG, 20.02.2013, 10 C 23.12, Rz. 37.

Wenn sich aber ein allgemein verbindlicher Maßstab, wann die Kumulierung verschiedener Eingriffshandlungen den Tatbestand der Verfolgung erfüllt, schon nicht festlegen lässt, kann die Lage in einem Land diesbezüglich aber auch nicht abstrakt-generell bewertet werden. Wie soll der Gesetzgeber für ein ganzes Land abstrakt-generell ausschließen, dass dort die Kumulierung in allen Einzelfällen in ihrer Gesamtwirkung eine Verfolgung begründet, wenn sich der Maßstab, wann dies der Fall ist, nur für jeden Einzelfall bestimmen lässt? Wenn in einem Staat also eine Vielzahl diskriminierender Beeinträchtigungen gegenüber bestimmten Gruppen bestehen, lässt es sich mangels entsprechenden Maßstabes somit nicht nachweisen, dass generell und durchgängig der Tatbestand des Art. 9 Abs. 1 lit. b

nicht erfüllt ist; eine Einstufung dieses Landes als sicherer Herkunftsstaat ist dann nicht rechtmäßig.

3. Der europäische Verfolgungsbegriff erweitert den nationalen Begriff der politischen Verfolgung auch hinsichtlich der Akteure, von denen die Verfolgungshandlungen ausgehen können. In Art. 6 Qualifikations-Richtlinie werden neben dem Staat (lit. a) insbesondere auch nichtstaatliche Akteure (lit. c) genannt.

Der europäische Verfolgungsbegriff folgt dabei der völkerrechtlichen Schutzlehre.

Vgl. R. Marx, Handbuch zum Flüchtlingsschutz, 2012, § 15, Rn. 8 ff.

Demnach ist es grundsätzlich unerheblich, von wem eine Verfolgung ausgeht, entscheidend ist, ob der Antragsteller im Herkunftsstaat wirksamen Schutz vor der Verfolgung erlangen kann.

Vgl. Kommission, KOM (2001)510 endgültig; Ratsdok S. 18, in: BR-Drucks. 1017/01.

Dieses Konzept wurde mittlerweile durch § 3 AsylVfG auch auf nationaler Ebene übernommen.

Wegen der Subsidiarität des internationalen Schutzes

Vgl. R. Bank, N. Schneider, Durchbruch für das Flüchtlingsvölkerrecht, Beilage zum Asylmagazin 6/2006, S. 7.

ist der Flüchtling bei einer Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure gemäß Art. 6 lit. c Qualifikations-Richtlinie jedoch gefordert, darzulegen, dass der Staat nicht in der Lage oder nicht willens ist, Schutz vor Verfolgung bzw. ernsthaftem Schaden im Sinne des Art. 7 Qualifikations-Richtlinie zu bieten. Mit dem Ausdruck „erwiesenermaßen“ ist keine verschärfte Beweislast verbunden. Vielmehr genügt es,

wenn der Antragsteller Tatsachen darlegt, aus denen sich die mangelnde Schutzbereitschaft ableiten lässt.

Vgl. R. Bank, N. Schneider, Durchbruch für das Flüchtlingsvölkerrecht, Beilage zum Asylmagazin 6/2006, S. 9; Hailbronner; Ausländerrecht, § 3a AsylVfG, Rn. 14; E. Hollmann, Die Qualifikationsrichtlinie – Voraussetzung des Flüchtlingsschutzes nach dem europäischen Recht, S. 13.

Dann ist es dem Flüchtling unzumutbar, dass er sich nach der Rückkehr innerhalb des Herkunftslandes um Schutz gegen die private Verfolgung bemüht, so dass ein Eingreifen des nachrangigen internationalen Schutzes notwendig ist.

In Fällen nicht-staatlicher Verfolgung kommt es somit maßgeblich darauf an, ob ausreichender Schutz vor Verfolgung im Herkunftsstaat im Sinne des Art. 7 Abs. 2 Qualifikations-Richtlinie besteht. Demnach muss der Schutz vor Verfolgung wirksam und darf nicht nur vorübergehender Art sein. Ein Schutz ist generell gewährleistet, wenn die Schutzakteure geeignete Schritte einleiten, um die Verfolgung zu verhindern (z.B. durch wirksame Rechtsvorschriften zur Ermittlung, Strafverfolgung und Ahndung von Handlungen, die eine Verfolgung darstellen) und wenn der Antragsteller Zugang zu diesem Schutz hat. Ein zureichender Schutz gegen nicht-staatliche Verfolgung kann nur dann angenommen werden, wenn die eingeleiteten Schutzmaßnahmen effektiv sind, d.h. generell geeignet sowie funktional sind und für den Einzelnen den Zugang zur Schutzerlangung auch tatsächlich ermöglichen.

R. Bank, F. Foltz, Flüchtlingsrecht auf dem Prüfstand, Beilage zum Asylmagazin 10/2008, S. 16.

Es müssen also zwei Tatbestandskomplexe für den Schutz im Herkunftsland erfüllt sein: Die generelle Schutzfähigkeit und –willigkeit des Staates und die Effektivität des Schutzes für die schutzsuchende Person, also ein konkreter Zugang im Einzelfall zu dem benötigten Schutz.

R. Bank, N. Schneider, Durchbruch für das Flüchtlingsvölkerrecht, Beilage zum Asylmagazin 6/2006, S. 8.

Es reicht daher nicht aus, dass ein Staat Verfolgungshandlungen missbilligt oder auch Gesetzesänderungen veranlasst, sondern es müssen ebenso die tatsächlichen Grenzen dieser Maßnahmen in den Blick genommen werden, also die Frage, ob der Schutz auch den Einzelnen erreicht.

R. Bank, F. Foltz, Flüchtlingsrecht auf dem Prüfstand, Beilage zum Asylmagazin 10/2008, S. 16; siehe auch K. Hailbronner; Ausländerrecht, § 3d AsylVfG, Rn. 19.

Das VG Stuttgart hat insofern hinsichtlich Zwangsheirat und sog. Ehrenmorden in der Türkei ausgeführt: *„Einen effektiven Schutz vermag der türkische Staat in diesem Zusammenhang nicht zu gewähren. Denn obwohl der türkische Staat diese Verhältnisse in offiziellen Stellungnahmen missbilligt und auch keinesfalls tatenlos geblieben ist, insbesondere was die Ahndung und Verfolgung sog. Ehrenmorde betrifft, so sprechen doch die genannten Erkenntnismittel eine deutliche Sprache, was die Grenzen dieser Maßnahmen und der Einwirkungsmöglichkeiten betrifft. Es kann allenfalls davon ausgegangen werden, dass die Türkei am Beginn eines Umdenkungsprozesses steht, der allerdings nur in Ansätzen in die gesellschaftliche Wirklichkeit Eingang gefunden hat“.*

VG Stuttgart, Urteil vom 29.1.2007, A 4 K 1877/06, Rn. 17.

Für das Verfahren der Einstufung eines Herkunftsstaates als sicher bedeutet dies zunächst, dass der Gesetzgeber ausnahmslos alle Verfolgungshandlungen – unabhängig von ihrem Ursprung – in den Blick zunehmen hat. Insbesondere darf er Handlungen von privaten Gruppierungen oder auch Einzelpersonen nicht außer Acht lassen. Falls Anhaltspunkte für Fälle nicht-staatlicher Verfolgung in einem Herkunftsstaat bestehen, muss sich der Gesetzgeber zudem detailliert damit auseinandersetzen, inwiefern gegen diese effektiver nationaler Schutz besteht: Bestehen schützende Rechtsvorschriften? Können diese von den Betroffenen tatsächlich in Anspruch genommen werden? Werden sie im Fall der Inanspruchnahme auch mit entsprechenden Maßnahmen durchgesetzt? Hinsichtlich all dieser Punkte sind die zugänglichen Quellen mit der gebotenen Sorgfalt auszuwerten.

## B.

### I.

1. Das Grundgesetz trifft keine Regelung für das vom Gesetzgeber zu beobachtende Verfahren. Aus dem Schutzziel des Asylgrundrechts in Art. 16a I GG einerseits sowie aus der Funktion der Herkunftsstaatenregelung in Art. 16a III GG andererseits ergeben sich jedoch verfassungsrechtliche Anforderungen, denen das Gesetz genügen muss. Der Gesetzgeber wird ermächtigt, durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrat bedarf, „*sichere Herkunftsstaaten*“ zu bestimmen. Diese sind Staaten, „*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*“. Dadurch, dass mit dieser Bestimmung vermutet wird, dass der Ausländer nicht verfolgt wird, muss er Tatsachen vorbringen, die im konkreten Fall diese Vermutung widerlegen. Diese Tatsachen müssen gem. Art. 16a Abs. 4 GG „*ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit*“ einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme gem. Art. 16a Abs. 3 GG begründen, um von einem Gericht ausgesetzt zu werden. Ziel der Regelung ist die weitere Verkürzung des Verfahrens, um Flüchtlinge mit ohnehin geringen Anerkennungsquoten noch schneller in ihre Heimatstaaten zurückweisen zu können. Das Bundesverfassungsgericht sieht in dieser Regelung „*keine Beschränkung des persönlichen Geltungsbereichs des Grundrechts aus Art. 16a Abs. 1 GG und seines Schutzziels, wohl aber eine Beschränkung seines verfahrensbezogenen Gewährleistungsinhalts*“.

Entscheidung v. 14. Mai 1996, 2 BvR 1507 u. 1508/93, E 94, 115ff., Rz. 65.

Auf jeden Fall entlastet diese „Arbeitsteilung“ die Behörden und Gerichte von einer umfassenden Prüfung und belastet den Ausländer, gegen eine gesetzliche Vermutung konkrete Tatsachen vorzubringen, die seine politische Verfolgung dokumentieren.

Das Bundesverfassungsgericht lässt in diesem Fall auch nur ein Vorbringen gelten, „*das die Furcht vor politischer Verfolgung auf ein individuelles Verfol-*

*gungsschicksal gründet. Dabei kann er freilich seine Furcht vor politischer Verfolgung auch dann auf ein persönliches Verfolgungsschicksal gründen, wenn dieses seine Wurzel in allgemeinen Verhältnissen hat“* (Rz. 97.) Doch gerade diesen Zusammenhang zu beweisen, wird ihm in der Regel nur schwer gelingen, da er die gesetzliche Sicherheitsvermutung für den Staat außer Kraft setzen muss. Sein Vortrag muss schlüssig und substantiiert sein, er muss die Vermutung des Gesetzgebers widerlegen und die „allgemeinen Verhältnisse“ im Staat seiner Herkunft für seine Furcht vor Verfolgung glaubhaft verantwortlich machen. Der Ausländer muss also nicht nur Tatsachen vortragen, aus denen sich seine individuelle politische Verfolgung ergibt, sondern dass in dem betreffenden Staat generell politisch verfolgt wird. Das Bundesverfassungsgericht (Rz. 99) räumt selber ein, dass ein Antragsteller diesem nur schwer wird genügen können. Insbesondere für Angehörige diskriminierter Minderheiten wie die Roma ist eine solche Delegitimierung staatlicher Politik aus ihrer Randständigkeit heraus besonders schwierig. Viel schwerwiegender ist, dass diese Anforderung der individuellen Verbürgung des Asylgrundrechts nach Art. 16a Abs. 1 GG widerspricht.

Dieses, die Belastung des Ausländers und die Entlastung des Bundesamtes und der Gerichte von einer umfassenden Prüfung, die bis dahin in jedem Einzelfall ihnen oblag, erhöht die Anforderungen an Prüfungsumfang und –intensität für den Gesetzgeber erheblich. Bei der von Art. 16a Abs. 3 GG vorgegebenen Prüfung der „Rechtslage, Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse“ darf es nicht bei einer abstrakt-generellen Prüfung bleiben. Wer „gute Gründe“ und ein „bestimmtes Maß an Sorgfalt“

BVerfGE 94, 115, Rz. 87.

verlangt, muss eine umfassende und detaillierte Tatsachenanalyse fordern, da der Gesetzgeber eine antizipierte Tatsachen– und Beweiswürdigung der allgemeinen Verfolgungssituation vornimmt, von der die Behörden und Gerichte im Einzelfall zunächst auszugehen haben.

Vgl. R. Göbel-Zimmermann, T. Masuch, Das Asylrecht im Spiegel der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, InfAuslR 1996, 404 ff., 410.

Vom Flüchtling selbst wird konkretes Tatsachenmaterial zur Widerlegung der Vermutung verlangt. Aus dieser Aufgabenteilung, die im Konzept sicherer Herkunftsstaaten angelegt ist, folgt, dass sich der Gesetzgeber nicht mit einer zweistündigen Anhörung begnügen kann, sondern „einsteigen muss, wie ein Gericht“.

R. Marx, Bundestag Innenausschuss Anhörung v. 23. Juni 2014, Wortprotokoll S. 28.

Was dabei im einzelnen unter „guten Gründen“ und einem „bestimmten Maß an Sorgfalt“ zu verstehen ist, erweist sich am konkreten Fall und ist definitorisch nicht abstrakt fassbar.

2. Auch der von der Mehrheit des Senats angenommene Entscheidungsspielraum, der dem Gesetzgeber bei der Erhebung und Aufbereitung der für die gesetzgeberische Entscheidung notwendigen tatsächlichen Grundlagen und Quellen vom Bundesverfassungsgericht (Rz. 87) eingeräumt wird, bewegt sich in engen Grenzen. Denn der Gesetzgeber hat, wie das Bundesverfassungsgericht selbst erklärt, „zur Ermittlung der bedeutsamen Tatsachen die zugänglichen und als zuverlässig anzusehenden Quellen heranzuziehen und auszuwerten“ (Rz. 87). Allerdings haftet auch dieser Bestimmung noch eine weit interpretierbare Unbestimmtheit an.

Mit der europarechtlichen Regelung des Konzepts der sicheren Herkunftsstaaten hat die Qualifikationsrichtlinie RL 2011/95/EU eine gewisse Konkretisierung und Präzisierung der Prüfungsanforderungen gebracht. Art. 7 Abs. 2 S. 2 RL 2011/95/EU spricht z.B. davon, dass ein Schutz vor Verfolgung in einem Staat „generell gewährleistet“ sei, wenn der Staat „geeignete Schritte einleite(t), um die Verfolgung oder den ernsthaften Schaden zu verhindern, beispielweise durch wirksame Rechtsvorschriften zur Ermittlung, Strafverfolgung und Ahndung von Handlungen, die eine Verfolgung oder einen ernsthaften Schaden darstellen, und wenn der Antragsteller Zugang zu diesem Schutz hat“. § 3d Abs. 2 d AsylVfG hat in seiner neuen Fassung diesen Maßstab wörtlich übernommen. Er ist durch die

Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes noch weiter konkretisiert und eingegrenzt worden.

Vgl. EuGH, InfAuslR 2010, 188 (190 ) Rz. 70 = NVwZ 2010, 505.

So hält er die Prüfung der Funktionsweise der Institutionen, Behörden und Sicherheitskräfte sowie aller Gruppen im Herkunftsstaat für notwendig, die durch ihr Tun oder Unterlassen für Verfolgungen gegen den Einzelnen ursächlich sein können. Dazu gehört auch die Berücksichtigung der *„Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Herkunftslandes und der Weise, in der sie angewandt werden“*, Art. 4 Abs. 3 a) RL 2011/95/EU, sowie das Maß der Achtung der grundlegenden Menschenrechte im Herkunftsland. Zu prüfen ist ferner, ob der Staat wirksame Schutzmaßnahmen ergriffen hat, um einen dauerhaften und nachhaltigen Schutz zu gewährleisten oder ob er sich passiv gegenüber Verfolgungen verhält, sie über- sieht und duldet oder sich sogar an ihnen beteiligt. Wie der UNHCR erläutert, gehören die Verfügbarkeit und die Hinlänglichkeit des Schutzes durch Behörden und Gerichte des Herkunftslandes zum Merkmal des Flüchtlingsbegriffs.

Vgl. UNHCR, Auslegung von Art. 1 GFK, April 2001, Rz. 14 f.

Der Nachweis bedarf sehr sorgfältiger und konkreter Untersuchungen, die nicht allein durch Lageberichte des Auswärtigen Amtes erfüllt werden können.

Vgl. R. Marx, Rechtsgutachten zur Frage, ob nach Unions- und Verfassungsrecht die rechtliche Einstufung von Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina zu ‚sicheren Herkunftsstaaten‘ zulässig ist, PRO ASYL April 2014, S. 24.

Dennoch steht es ihm frei zu entscheiden, welcher Tatsache er welches Gewicht beimessen möchte und in welches Verhältnis er die verschiedenen Prüfungskriterien zu einander stellt. Die verfassungsgerichtliche Überprüfung beschränkt sich auf eine bloße Vertretbarkeitskontrolle. Ein Einstufungsgesetz kann hiernach nur dann als verfassungswidrig angesehen werden, wenn sich der Gesetzgeber nicht von guten Gründen hat leiten lassen.

3. An diesem weiten Spielraum hat bereits seinerzeit die Verfassungsrichterin Limbach, Mitglied des Zweiten Senats, mit einer abweichenden Meinung Kritik geübt, der sich der Verfassungsrichter Böckenförde im Ergebnis angeschlossen hat.

Vgl. BVerfGE 94, S. 115 ff., E. Rz. 127 ff., 140.

Mit beachtlichen Gründen hat sie die Meinung vertreten, dass *„der Gesetzgeber bei der Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat keinen Einschätzungs- und Wertungsspielraum in der Frage beanspruchen kann, welche Erkenntnisse er seiner Entscheidung zugrunde legt und welche Bedeutung er ihnen in ihrem Verhältnis zueinander beimisst.“* Der Gesetzgeber müsse sich aufgrund der Eigenart und Tragweite der ihm übertragenen Aufgabe *„grundsätzlich alle ihm zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen“* nutzen und *„ein rational nachvollziehbares, sicheres Urteil über die Verfolgungsfreiheit in dem betreffenden Staat bilden.“* Es dürfe nicht zu Freiräumen bei der Diagnose der politischen Verfolgung führen, da er ein Urteil zu fällen habe, dass auch in der Zukunft die Abwesenheit von Verfolgung gewährleistet erscheint. Gerade weil die Bestimmung eines sicheren Herkunftsstaates den verfahrensbezogenen Gewährleistungsinhalt des Asylgrundrechts beschränkt, greift eine nur eingeschränkte Vertretbarkeitskontrolle zu kurz (Rz. 132). Auch die Schwierigkeit, sich über die Rechtspraxis und Stabilität der politischen Verhältnisse in einem anderen Staat ein sicheres Urteil zu bilden, rechtfertige die von der Senatsmehrheit vorgenommene Einschränkung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle nicht (Rz. 134). Gerade, wenn es darum gehe, *„Grundrechtspositionen zu definieren, konkretisieren... zu beschränken oder zu organisieren, hat die Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht besonders intensiv zu sein“* (Rz. 135).

4. Um wie viel mehr müssen diese Gründe dann gelten, wenn die Sicherheit vor Verfolgung in einem Herkunftsstaat nicht nur *„gewährleistet erscheint“* (Art. 16 a Abs. 3 S. 1 GG), sondern erst dann gegeben ist, wenn es sich *„anhand der dortigen Rechtslage, der Anwendung der Rechtsvorschriften in einem demokratischen System und der allgemeinen politischen Lage nachweisen lässt, dass dort*

*generell und durchgängig weder eine Verfolgung im Sinne des Art. 9 der Richtlinie 2001/95/EU noch Folter etc.....zu befürchten sind“.*

RL 2013/32/EU Art. 37 Abs. 1, Anhang I S. 1; RL 205/85/EG, Anhang II S. 1.

Der Nachweis verlangt eine wesentlich intensivere und gründlichere Untersuchung der politischen und sozialen Bedingungen des Herkunftsstaates als es bis zum Erlass der EU-Richtlinie im Jahr 2013 für den Gesetzgeber geboten war. Der europäische Gesetzgeber hat diese Verschärfung der Prüfungsanforderungen an den nationalen Gesetzgeber trotz der sich verstärkenden Flüchtlingsbewegungen in die Schengenstaaten gemacht, um den Grund- und Menschenrechtsschutz nicht durch die in allen EU-Staaten stärker werdende Abwehrpolitik zu gefährden. Dem Schutz der Grund- und Menschenrechte gebührt in Europa in jeder Hinsicht Priorität vor der Kontrolle der Wanderungsbewegungen der Flüchtlinge und dem Schutz des eigenen Territoriums vor evtl. nicht berechtigten Flüchtlingen. Gerade bei einem Gesetz, mit dem der Zugang zur Inanspruchnahme eines Grundrechts drastisch eingeschränkt werden soll, ist höchste Sorgfalt in der prognostischen Beurteilung der Gesamtsituation eines Landes. Dies muss das Gericht in vollem Umfang überprüfen, ob sowohl der Prüfungsaufwand des Gesetzgebers, die Breite und Tiefe der Untersuchung, als auch die Bewertung des Tatsachenmaterials den Maßstäben der Verfassung genügen, um das Grundrecht zu beschränken. Bei dieser Prüfung hat sich der Einschätzungs- und Wertungsspielraum des Verfassungsgericht zweifellos gegenüber der Zeit von 1996 weiter eingeschränkt. Eine bloße Vertretbarkeitskontrolle wie im Urteil des Bundesverfassungsgericht von 1996 genügt den unionsrechtlich erweiterten Prüfungsanforderungen nicht mehr. Der vom Gesetzgeber geforderte Nachweis bei der Bestimmung des Herkunftsstaates verlangt auch vom Gericht eine strikte Kontrolle ohne größeren Bewertungsspielraum.

Insbesondere der UNHCR hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung kritisiert, dass er diese europarechtlichen Vorgaben nicht berücksichtigt hat und gleichzeitig empfohlen, die gesetzlichen Regelungen vor der Bestimmung weiterer sicherer Herkunftsstaaten an die materiellen Voraussetzungen anzupassen und

die materiellen Voraussetzungen des Anhangs I der Verfahrensrichtlinie RL 2013/32/EU wörtlich in die gesetzlichen Regelungen aufzunehmen.

Vgl. UNHCR Stellungnahme zum Referentenentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes“ zur Bestimmung von Staaten als „sichere Herkunftsstaaten“, v. 2. Februar 2014, S. 2ff; Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“, v. 4. April 2014, S. 1 ff.

Zwar meint Prof. Daniel Thym in der Anhörung des Bundestagsinnenausschusses,

Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Innenausschuss v. 23. Juni 2014, Wortprotokoll der 15. Sitzung Nr. 18/15, S. 30.

dass die sprachliche Differenz im Beweismaßstab zwischen „gewährleistet erscheint“ und „nachweisen“ schon durch die englische und französische Sprachfassung relativiert sei. Doch macht es schon einen Unterschied in der Realität des Flüchtlings, ob es lediglich „gewährleistet erscheint“, dass es keine Verfolgung und keine unmenschliche Behandlung gibt oder ob das „gewährleistet ist“, also feststeht.

Vgl. R. Marx, Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Innenausschuss v. 23. Juni 2014, Wortprotokoll der 15. Sitzung Nr. 18/15, S. 32.

Abgesehen von der Gesetzes-Empfehlung des UNHCR, entfalten die europäischen Richtlinien auch heute schon für den nationalen Gesetzgeber rechtlich verbindliche Wirkung, wie die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf unter II auf S. 6 selbst anerkennt hat. Zu prüfen bleibt aber, inwieweit sie der Gesetzentwurf auch wirklich berücksichtigt hat. Nach wie vor bleibt es Aufgabe des Gesetzgebers, sich „aus einer Vielzahl von einzelnen Faktoren ein Gesamturteil über die für politische Verfolgung bedeutsamen Verhältnis im jeweiligen Staat“ zu bilden.

Doch macht es einen Unterschied, ob nur allgemein die Rechtsanwendung in dem Staat geprüft wird oder die „*Anwendung der Rechtsvorschriften in einem demokratischen System*“. Diese Spezifizierung ist insbes. wichtig, wenn es sich um post-diktatorische Staaten handelt, deren Aufbau zu einem demokratischen System immer noch in den Anfängen steckt. Bereits vor der Einführung der europäischen Richtlinien hat das Bundesverfassungsgericht erhebliche Anforderungen an das Prüfkriterium „*allgemeine politische Verhältnisse*“ gestellt, wozu es die Grundrechte der Meinungsfreiheit und freien Presse, der Religionsfreiheit, der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, der Unabhängigkeit der Gerichte, ein Mehrparteiensystem und die freie Betätigungsmöglichkeit für eine Opposition zählte, und ganz allgemein „*demokratische Strukturen*“ für bedeutsam hielt, ohne dabei allerdings deutsche Maßstäbe anzulegen.

Vgl. BVerfGE 94, 115, Rz. 82.

„*Rechtsstaatlichkeit im allgemeinen und Freiheitlichkeit für den einzelnen*“ seien vielmehr die entscheidenden Prüfsteine. Angesichts der derzeitigen sozialen und ökonomischen Situation in den drei hier interessierenden Ländern muss darauf hingewiesen werden, dass nicht nur die bürgerlichen und politischen Menschenrechte bei der Prüfung eine Rolle spielen, sondern insbesondere auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, wie sie in dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 aufgeführt sind. Sie gehören genauso zu den „*demokratischen Strukturen*“, haben allerdings lange Zeit nicht die gleiche Anerkennung rechtlicher Verbindlichkeit für die Vertragsstaaten erhalten. Heute ist jedoch nicht mehr ernstlich umstritten, dass sie die gleiche Verbindlichkeit wie die bürgerlichen und politischen Rechte beanspruchen können.

Vgl. N. Paech, G. Stuby, *Völkerrecht in den internationalen Beziehungen*, 2013, S. 668 f. Rz. 80 f.

Die gleichen Maßstäbe gelten natürlich auch im Rahmen der europäischen Richtlinien, sie grenzen aber den Einschätzungs- und Wertungsspielraum des Gesetzgebers weiter ein.

Vgl. BVerfGE 94, 115, Rz. 89.

Für den Asylbewerber muss sich die Stabilität der allgemeinen politischen Verhältnisse nicht nur in einer hinreichenden Kontinuität der Rechtslage und – anwendung in dem Staat erweisen, sondern auch in der allgemeinen Demokratisierung des Systems. Denn die Stabilität kann in ehemals autoritären bis diktatorischen Staaten, um die es sich bei allen drei hier betroffenen Ländern handelt, durchaus vorhanden sein, ohne dass die Demokratisierung bereits größere Fortschritte gemacht hat. Letztere aber spielt gerade bei der Frage möglicher Verfolgungen und Misshandlungen von Minderheiten eine wichtige Rolle. Ein sicheres Indiz für den Erfolg der Demokratisierung ist z.B. der Umfang, in welchem der Staat sein Rechtssystem in die internationale Rechtsordnung integriert und die aus ihm resultierenden Verpflichtungen in innerstaatliches Recht umgesetzt hat. Schließlich weist die Begründung des Gesetzentwurfes zu § 29 a Abs. 2 AsylVfG darauf hin, dass auch die Offenheit des Staates gegenüber internationalen unabhängigen Organisationen und ihren Forderungen nach Überprüfung der Menschenrechtssituation im Lande hinreichende Indizien über den Stand der Demokratisierung liefern.

## II.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung immer wieder darauf hingewiesen, dass sich sein Prüfungsmaßstab auf deutsches Verfassungsrecht, d.h. das Grundgesetz beschränkt.

Vgl. BVerfGE 110, 141 , 154 ff.; BVerfGE 115, 276, 299 f.

Diese strikte Beschränkung des Bundesverfassungsgerichts gegenüber der Erweiterung seines Prüfungsrechts auf Akte des europäischen Gesetzgebers oder seiner Gerichte wird von der Lehre weitgehend geteilt: *„Ein möglicher Verstoß gegen Unionsrecht ist auch nicht mit der Begründung rügefähig, angesichts des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts könnte es – gleichsam in Erstreckung der Elfes-Doktrin auf die Vereinbarkeit des nationalen Rechts mit vorrangigem Euro-*

*parecht – schon an einem anwendbaren, den Gesetzesvorbehalt eines Grundrechts ausfüllenden Gesetz fehlen. Die insoweit maßgebliche Frage der Vereinbarkeit der innerstaatlichen Norm mit Europarecht entzieht sich nämlich der Zuständigkeit des BVerfG.“*

Vgl. E. Benda, E. Klein, O. Klein, Verfassungsprozessrecht, 2011, § 19, Rz. 470; Ch. Hillgruber, Ch. Goos, Verfassungsprozessrecht, 2011, § 12, Rz. 922; St. Detterbeck, Öffentliches Recht, Basislehrbuch, München 2013, S. 254, Rz. 601; W. Frenz, Durchsetzung von Europarecht vor dem BVerfG, Verwaltungsarchiv 101 (2010), S. 159, 160 f.; B. Schöbener, Das Verhältnis des EU-Rechts zum nationalen Recht der Bundesrepublik Deutschland, JA 12/2011, S. 885 ff.

Diese Zurückhaltung ist unmittelbar einsichtig, da es sich bei Völker- und Europarecht gegenüber dem nationalen Recht um unterschiedliche Rechtskreise mit unterschiedlichem Entstehungs-, Wirkungs- und Durchsetzungsgrund sowie entsprechenden Institutionen handelt, selbst wenn alles Recht Ergebnis des Handelns nationaler Staaten ist. Internationales Recht ist in Deutschland nur wirksam auf der Basis klar definierter verfassungsrechtlicher Normen, die der Gesetzgeber in den Artikeln 23 Abs. 1, 24 Abs. 1, 25 und 59 Abs. 2 Grundgesetz geschaffen hat. Eine korrespondierende Zurückhaltung beschränkt den Europäischen Gerichtshof auf die autoritative Interpretation des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts, die er vor allem im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 267 AEUV) ausüben kann. Im Falle der Normenkollision muss er die Entscheidung darüber und über die Rechtsfolgen den nationalen Gerichten überlassen.

Der vorliegende Fall enthält jedoch keine derartige Normenkollision zwischen nationalem Recht (Art. 16 a GG) und Unionsrecht (Art. 6, 7 u. 9 EU-Richtlinie 2011/95/EU, Art. 37 Richtlinie 2013/32/EU). Es handelt sich vielmehr um eine Präzisierung, allenfalls eine Ergänzung der Grundrechtsvorschrift, die weder in Widerspruch noch in einer inhaltlichen Veränderung oder Umwandlung zu ihr steht. Wenn Art. 16 a Abs. 3 S. 1 GG verfügt: *„Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können 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 Behandlung stattfindet“*, so hat sich damit eine bestimmte Interpretation des Begriffs *„politische Verfolgung“* verbunden, die sich

zwar allgemein durchgesetzt hat, aber weder inhaltlich noch dem Wortlaut nach zwingend ist. „*Politische Verfolgung*“ ist nicht begriffsnotwendig an die staatliche Verfolgung gebunden, wenn auch der Gesetzgeber primär an diese Art der Verfolgung gedacht haben mag. „*Verfolgung*“ ist ein Tatbestand, der innerstaatlich von einer Vielzahl ziviler Akteure ausgehen kann, seien sie organisiert durch Banden, Gangs oder diverse kriminelle Gruppen, aber auch durch Einzelne, unorganisiert und durch die mediale Erzeugung eines Klimas der Diskriminierung und Bedrohung, indem die Zielpersonen keine andere Alternative als die Flucht mehr sehen. Dieses durchaus aktuelle und angesichts der gesellschaftlichen Realität in den gegenwärtigen Fluchtstaaten naheliegende Verständnis von „*Verfolgung*“ hat Art. 6 EU Richtlinie 2011/95/EU aufgegriffen und zum Prüfungsmaßstab des Gesetzgebers gemacht.

Zudem hat die Richtlinie den überkommenen engen Begriff von „*politischer*“ Verfolgung erweitert. Bislang wurde der Begriff von der auch in den beiden Menschenrechtspakten von 1967 vorgenommenen Trennung in „*bürgerliche und politische Menschenrechte*“ einerseits und „*ökonomische, soziale und kulturelle Menschenrechte*“ andererseits geprägt. Die Ratio der Trennung besteht in der unterschiedlichen Auffassung von der Verbindlichkeit der Menschenrechte. Während in den westlichen kapitalistischen Staaten die Verbindlichkeit im Wesentlichen den politischen und bürgerlichen Menschenrechten vorbehalten bleiben und die ökonomischen, sozialen und kulturellen eher Programmcharakter zugesprochen wird, haben die ehemals sozialistischen Staaten und auch jetzt noch ein Großteil der sog. Staaten der Dritten Welt auf der gleichen Verbindlichkeit aller Menschenrechte bestanden.

Vgl. N. Paech, G. Stuby, *Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen*, Hamburg 2013, S. 663 ff., Rz. 57 ff.; St. Hobe, *Einführung in das Völkerrecht*, Tübingen 2014, S. 412 f.

Diese Differenz spiegelt sich wieder in der Interpretation der „*politischen*“ Verfolgung, die sich im bisherigen Verständnis auf die Bedrohung der politischen Rechte beschränkt. Auch hier hat die EU Richtlinie das Verständnis von „*politischer Verfolgung*“ nur erweitert, d.h. modernisiert, indem sie generell von der Verletzung von „*grundlegenden Menschenrechten*“ oder einfach nur von „*Men-*

schenrechten“ spricht (Art. 9 Abs. 1 a und b Richtlinie 2011/95 EU) und damit jetzt auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte als Schutzgut vor „politischer Verfolgung“ einbezieht.

Sie hat zugleich erkannt, dass mit der Erweiterung um nichtstaatliche Akteure und zusätzliche Rechte sich auch der Verfolgungsbegriff noch qualitativ erweitern musste. Die Erfahrung, dass nicht einzelne Ereignisse, sondern zumeist eine komplexe Gesamtsituation aus vielen einzelnen Bedrohungen und Diskriminierungen die Menschen zur Flucht treibt, hat den sog. Kumulationssatz in den Verfolgungsbegriff eingeführt, Art. 9 Abs. 1 b Richtlinie 2011/95/EU. Man kann diese Art der Verfolgung auch als strukturelle Verfolgung begreifen, da sie in einer Vielzahl von Lebensbereichen eine derart unerträgliche Situation schafft, die zwar für sich jeweils allein und getrennt den Tatbestand der Verfolgung nicht erfüllen würde, aber in der Gesamtwirkung aller Situationen sich zu einem Zustand verdichtet, der dem überkommenen Begriff der Verfolgung entspricht.

Schließlich hat die EU-Richtlinie den Prüfungsmaßstab des Gesetzgebers verschärft. Während es für Art. 16 a Abs. 3 S. 1 GG ausreichend ist, dass es bei den Staaten, die als sichere Herkunftstaaten bestimmt werden sollen, „gewährleistet erscheint“, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet, verlangt Anhang 1 zu Art. 37 Abs. 1 Richtlinie 2013/32/EU den „*Nachweis*“. Das ist nicht nur eine Interpretation, sondern eine deutliche Erweiterung der Prüfungsanforderungen an den Staat. Es ist allerdings auch der einzige Punkt, in dem die Formulierung des Art. 16 Abs. 3 S. 1 GG verändert wurde. Dennoch liegt auch in diesem Sprachwechsel keine Änderung oder Widerspruch, der zu einer Normkollision zwischen nationalem und EU-Recht führt.

Beide EU-Richtlinien sind unmittelbar geltendes Recht in der nationalen Rechtsordnung. Die Richtlinie 2011/95/EU wurde mit der Verkündung des „Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU“ am 28. Juni (6. September?) 2013 in deutsches Recht transformiert (BGBl S. 3474). Es trat teils am 1. Dezember 2013, teils bereits am Tag der Verkündung des Gesetzes in Kraft. Die Richtlinie 2013/32//EU trat am 1. Juli 2013 in Kraft und muss bis zum 20. Juli 2015 umgesetzt werden. Das hat der Gesetzgeber in der Begründung zum Einstufungsgesetz ausdrücklich anerkannt: „*Die Einstufung der drei genannten Staaten als sichere Herkunftstaaten entspricht den Anforderungen der Rechtsprechung*

*des Bundesverfassungsgerichts (Urteil v. 14. Mai 1996) und den Anforderungen der Richtlinie 2013/32EU des Europäischen Parlaments ... Entsprechend den Anforderungen des Anhangs I der Richtlinie 2013/32EU wurde zudem berücksichtigt, inwieweit Schutz vor Verfolgung und Misshandlung geboten wird“ ( S. 8),* wenngleich der Gesetzgeber inhaltlich diesem Anspruch in keiner Weise gerecht geworden ist. In dieser interpretativen Erweiterung des Art. 16 Abs. 3 GG kann das Bundesverfassungsgericht das Unionsrecht in seine Prüfung des Gesetzgebungsvorgangs zum Einstufungsgesetz mit einbeziehen. Es handelt sich um keine Normenkontrolle, sondern um Normenanwendung.

In der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt worden, dass auch Unionsrecht in seiner Funktion als Auslegungshilfe in die verfassungsrechtliche Prüfung mit einzubeziehen ist.

Vgl. BVerfGE 111, 307 ff. (Görgülü); G. Lübke-Wolff, ECtHR and national jurisdiction – The Görgülü Case, Humboldt Forum Recht, 12/2006, S. 138 ff., [www.humboldt-forum-recht.de](http://www.humboldt-forum-recht.de); M. Hartwig, Much Ado About Human Rights: The Federal Constitutional Court Confronts the European Court of Human Rights, German Law Journal Vol. 06, No. 05, S. 869 ff.; E. Benda, E. Klein, O. Klein, Verfassungsprozessrecht, § 19, Rz. 474; St. Detterbeck, Öffentliches Recht, a.a.O., S. 255, Rz. 601.

Das Bundesverfassungsgericht hat dies ausdrücklich für die Europäische Menschenrechtskonvention entschieden: *“Die Gewährleistungen der Konvention beeinflussen jedoch die Auslegung der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes. Der Konventionstext und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte dienen auf der Ebene des Verfassungsrechts als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes, sofern dies nicht zu einer – von der Konvention selbst nicht gewollten (vgl. Art. 53 EMRK) – Einschränkung oder Minderung des Grundrechtsschutzes nach dem Grundgesetz führt...“.*

BVerfGE 111, 307 ff, Rz. 32.

Dieser Grundsatz hat jedoch ebenso für die Richtlinien der EU zu gelten. Innerhalb der deutschen Rechtsordnung stehen sie im Range eines Bundesgesetzes

genauso wie die Europäische Menschenrechtskonvention und ihre Zusatzprotokolle auf gleicher Ebene. Die Richtlinien schränken den Grundrechtsschutz des Art. 16 a GG weder ein noch mindern sie ihn. Indem sie die Prüfungsanforderungen an den Staat gegenüber Art. 16 a Abs. 3 GG noch verschärfen, verbessern sie den Schutz der Flüchtlinge und stärken den Grundrechtsschutz. Insofern dienen sie der gleichen Intention wie die Menschenrechtskonvention und passen genau in die Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts zur Integrierung des Unionsrechts in die Verfassungsprüfung. Das Gericht begründet seine Entscheidung, auch völkerrechtliche Rechtsgarantien zum Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde zu machen, mit der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, die das Gericht verpflichtet, bei der Anwendung und Interpretation der deutschen Grundrechte internationale Verträge als Auslegungshilfe heranzuziehen: *„Diese verfassungsrechtliche Bedeutung eines völkerrechtlichen Vertrages, der auf regionalen Menschenrechtsschutz zielt, ist Ausdruck der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, das die Betätigung staatlicher Souveränität durch Völkervertragsrecht und internationale Zusammenarbeit sowie die Einbeziehung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts fördert und deshalb nach Möglichkeit so auszulegen ist, dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht entsteht. Das Grundgesetz hat die deutsche öffentliche Gewalt programmatisch auf die internationale Zusammenarbeit (Art. 24 GG) und auf die europäische Integration (Art. 23 GG) festgelegt.“*

BVerfGE 111, 307 ff., Rz. 33.

Wenn das Bundesverfassungsgericht ferner schreibt, dass es *„im Rahmen seiner Zuständigkeit auch dazu berufen [ist], Verletzungen des Völkerrechts, die in der fehlerhaften Anwendung oder Nichtbeachtung völkerrechtlicher Verpflichtungen durch deutsche Gerichte liegen und eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit Deutschlands begründen können, nach Möglichkeit zu verhindern und zu beseitigen,“*

BVerfGE 111, 307 ff., Rz. 61.

so gilt diese Verpflichtung auch gegenüber der öffentlichen Gewalt in Gestalt des Gesetzgebers. Denn das Bundesverfassungsgericht versteht sich generell im Dienste der Durchsetzung des Völkerrechts zu stehen und das Risiko der Nichtbeachtung internationalen Rechts zu mindern, sei es, dass es durch Behörden, Gerichte oder den Gesetzgeber hervorgerufen worden ist. Der tragende Gedanke dieser Rechtsprechung, dem Völkerrecht, so es dem deutschen Verfassungsrecht nicht widerspricht, Beachtung und Geltung in der deutschen Rechtsordnung zu verschaffen, ist im Grundgesetz selbst durch die Artikel 23, 24, 25 und 59 Abs. 2 GG verankert und gilt insbesondere für die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Recht der Europäischen Union. Dieses beschränkt sich nicht auf die Europäische Menschenrechtskonvention, die Gegenstand des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht von 2004 gewesen ist, sondern auf alles europäische Recht, welches in deutsches Recht umgesetzt worden ist. Das ist im vorliegenden Fall besonders unproblematisch, weil die Richtlinien die ratio des Flüchtlingsschutzes des Art. 16 unterstützen und den Grundrechtsschutz stärken. Für die Anwendung dieses Rechts gelten dieselben Maßstäbe, wie sie das Bundesverfassungsgericht für die Menschenrechtskonvention aufgezeigt hat: *„Solange im Rahmen geltender methodischer Standards Auslegungs- und Abwägungsspielräume eröffnet sind, trifft deutsche Gerichte die Pflicht, der konventionsgemäßen Auslegung den Vorrang zu geben... ‚Berücksichtigen‘ bedeutet, die Konventionsbestimmung in der Auslegung des Gerichtshofs zur Kenntnis zu nehmen und auf den Fall anzuwenden, soweit die Anwendung nicht gegen höherrangiges Recht, insbesondere gegen Verfassungsrecht verstößt.“*

BVerfGE 111, 307 ff., Rz. 62.

Ist der Gesetzgeber zur Beachtung der Richtlinien, u. zw. mit Vorrang, d.h. zur unionsrechtlichen Auslegung von Art. 16 Abs. 3 S. 1 GG verpflichtet, so hat auch das Bundesverfassungsgericht die durch die Richtlinien vorgegebene Interpretation seiner Verfassungskontrolle des gesetzgeberischen Handelns zugrunde zu legen. Das Bundesverfassungsgericht hat das Einstufungsgesetz dementsprechend zunächst an den Prüfungsvorgaben des Art. 16 Abs. 3 S. 1 GG nach Maßgabe seiner Entscheidung vom 14. Mai 1996 zu messen,

Vgl. BVerfGE 94, 115 ff.

darf sich darauf jedoch nicht beschränken, sondern muss zugleich die unionsrechtlichen Prüfungsmaßstäbe anwenden.

## C.

### I.

1. Der Gesetzgeber hat bei seiner Entscheidung die Quote der Anerkennung von Asylbewerbern aus dem jeweiligen Land zu berücksichtigen.

Vgl. BVerfGE 94, 115 (139).

Diese ergibt sich zunächst aus der Entscheidungspraxis des Bundesamtes, die im Gesetzgebungsverfahren keinesfalls missachtet wurde: Angefangen vom Gesetzesentwurf, über die Sachverständigenanhörung des Innenausschusses und die Beratung im Plenum des Bundestages, bis zu den Durchgängen im Bundesrat: stets wurde auf die behördliche Anerkennungsquote für Schutzsuchende aus den betroffenen Ländern verwiesen.

Vgl. Wortprotokoll der 15. Sitzung vom 23. Juni 2014, Protokoll-Nr. 18/15, S. 13; Dr. Thomas de Maizière für die Bundesregierung, 1. Beratung, BT-PIPr 18/40, S. 3490. Ministerpräsident Winfried Kretschmann für Baden-Württemberg, Stenographischer Bericht der 925. Sitzung vom 19.09.2014, BR-PIPr 925, S. 278.

Die Zahlen, mit denen im Gesetzgebungsverfahren gearbeitet wurde, sind für die Beurteilung der Sicherheit der Länder aber wenig hilfreich. Im Laufe des Verfahrens wurde nämlich stets auf die unbereinigte Schutzquote verwiesen, die sich aus dem Anteil der Schutzgewährungen an allen Entscheidungen des BAMF ergibt.

Siehe etwa Dr. Hans-Eckhard Sommer, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf, S. 5.; Dr. Manfred Schmidt, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf, S. 4.

Bei einem ganz erheblichen Teil dieser Entscheidungen handelt es sich allerdings um formelle Entscheidungen, in denen auf die inhaltlichen Voraussetzungen einer Schutzgewährung gar nicht eingegangen wird. Diese Art von Entscheidung lässt somit keinerlei Schluss auf die Sicherheit eines Staates zu. Als maßgebliches Indiz für die Sicherheit eines Staates kann deshalb allein die bereinigte Schutzquote - der Anteil der Schutzgewährungen an allen *materiellen* Entscheidungen – in Betracht kommen: Die maßgeblichen Zahlen liegen deshalb über den im Gesetzgebungsverfahren verwendeten.

Diese betragen für Bosnien-Herzegowina 1,3 % (2012), 0,9 % (2013) und 0,4 % (2014), für Mazedonien 0,2 % (2012), 0,4 % (2013) und 0,4 % (2014) und für Serbien 0,3 % (2012), 0,3 % (2013) und 0,3 % (2014). Seit 2012 gab es 144 Fälle, in denen das BAMF einem Schutzsuchenden aus diesen drei – inzwischen als sicher eingestuft – Staaten Asyl, Flüchtlingsschutz oder subsidiären Schutz gewähren musste.

Vgl. BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2012 – Asyl, S. 32; BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2013, S. 47; Dr. Hans-Eckhard Sommer, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf, S. 5; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE - Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2014, BT-Drs 18/3850.

Auffällig ist schließlich, dass die Zahl der Anerkennungen eines Schutzstatus durch die Gerichte bei Flüchtlingen aus Serbien, Mazedonien und Bosnien im Jahr 2013 mit 84 (Bundestagsdrucksache 18/1394, zu Frage 11) über der Zahl der entsprechenden Anerkennungen durch das BAMF lag (60), während im Allgemeinen Anerkennungen durch die Gerichte nur etwa ein Fünftel der behördlichen Anerkennungen ausmachen (Bundestagsdrucksache 18/1033, zu Frage 21). Diese Tatsache ist ein eindeutiges Indiz für eine zu strenge Behördenpraxis.

Rechnet man schließlich die gerichtlichen Anerkennungsentscheidungen zu den anerkennenden BAMF-Entscheidungen seit 2012 hinzu, gab es 289 Fälle in

denen einem Schutzsuchenden aus Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien rechtskräftig Asyl, Flüchtlingsschutz oder subsidiärer Schutz gewährt wurde.

Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 18/1228) – Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das erste Quartal 2014, BT-Drs. 18/1394, Frage 11; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 17/13287) – Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das erste Quartal 2013, BT-Drs 17/13636, Frage 11.

Zudem bestehen generell hinsichtlich des Aussagewertes der Anerkennungsquoten des BAMF für die jetzt als sicher eingestuften Staaten Zweifel.

Zum einen liegt dies daran, dass schon seit 2012 für Serbien und Mazedonien sogenannte Schnellverfahren durchgeführt wurden; das heißt, dass im absoluten Direktverfahren die Entscheidung über den Ausgang des Asylverfahrens und die Zustellung des Bescheids möglichst binnen einer Woche statt zu finden habe.

Vgl. Ursula Gräfin Praschma, BAMF-Entscheiderbrief 9/2012, S. 2.

Dass aufgrund der Kürze der Zeit, die dem BAMF-Mitarbeiter deshalb für die Prüfung des Antrags und die Erstellung des Bescheids zur Verfügung stand, die Entscheidungsbegründungen durchgängig aus Textbausteinen bestanden, die keine individuelle Auseinandersetzung mit dem Einzelfall mehr erkennen ließen, wie Pro Asyl feststellte, überrascht daher nicht.

Vgl. Pro Asyl, Einstufung von Serbien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina als „sichere Herkunftsländer“? Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“ vom 04.04.14, S. 4.

Durch diese Vorgabe wurde also schon in der Vergangenheit der Antrag auf internationalen Schutz von Menschen aus Serbien und Mazedonien nicht wie andere

Verfahren geprüft, sondern war stets mit dem Stigma der besonderen Eilbedürftigkeit belegt, wodurch dem prüfenden Beamten von höchster Stelle aus nahegelegt wurde, dass die Anträge in aller Regel ohnehin keine Aussicht auf Erfolg hätten und deshalb möglichst schnell ablehnend beschieden werden sollten. Der Entscheiderbrief des BAMF teilt den Behördenmitarbeitern dementsprechend sogar explizit mit, von „*grundsätzlich aussichtslosen Asylantragstellungen auszugehen*“.

Vgl. Ursula Gräfin Praschma, BAMF-Entscheiderbrief 9/2012, S. 1.

Diese behördeninternen Vorgaben haben die Vermutung der Verfolgungsfreiheit faktisch schon vor der Einstufung als sicherer Herkunftsstaat eingeführt. Eine unvoreingenommene Prüfung jeden Einzelfalls konnte unter diesen Umständen also schon vor dem Inkrafttreten des Gesetzes nicht mehr stattfinden.

Zudem kann die Entscheidungspraxis des BAMF nicht losgelöst von der allgemeinen gesellschaftlichen Debatte über „Armutseinwanderung“ und „Wirtschaftsflüchtlinge“ gesehen werden. So sprach Innenminister Hans-Peter Friedrich schon im August 2012 hinsichtlich Schutzsuchender aus Serbien und Mazedonien mehrfach von „Asylmissbrauch“.

Vgl. Süddeutsche Zeitung, Innenminister Friedrich beklagt Asylmissbrauch, 19.8.12, <http://www.sueddeutsche.de/politik/mazedonier-und-serben-innenminister-friedrich-beklagt-asylmissbrauch-1.1495043> (1.3.15).

Der verantwortliche Minister stellte also – unter völliger Ausblendung der Lebensbedingungen insbesondere der Roma – die Asylanträge aus diesen beiden Ländern als allein wirtschaftlich motiviert dar, mögliche Ansprüche auf internationalen Schutz wurden dabei pauschal ausgeschlossen. Andere Vertreter aus Medien und Politik griffen die von Herrn Friedrich angestoßene Debatte auf. Dabei wurde der angebliche Sachverhalt der Asylantragstellung aus allein wirtschaftlichen Motiven ethnisiert, das heißt pauschal als Roma-Eigenschaft dargestellt: „Kein Asyl für Roma“, „Minister Rhein sieht "Asylmissbrauch" bei den Roma“ lauteten beispielsweise die Schlagzeilen.

Vgl. Deutsche Welle, Kein Asyl für Roma, 14.12.12, <http://www.dw.de/kein-asyl-für-roma/a-16453949> (1.3.15). Die Welt, Minister Rhein sieht „Asylmissbrauch“ bei den Roma, 9.10.12, <http://www.welt.de/regionales/frankfurt/article109722193/Minister-Rhein-sieht-Asylmissbrauch-bei-den-Roma.html> (1.3.15).

Unterschwellig wurde so an die über Jahrhunderte gewachsenen, in der bundesrepublikanischen Bevölkerung weit verbreiteten antiziganistischen Sinnstrukturen angeschlossen

Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes „Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung – Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma“ vom 03.09.2014.

und die Migration aus den Staaten des westlichen Balkans letztlich in Gänze delegitimiert.

Minister Friedrich ging anschließend sogar soweit – ohne dass eine Art. 16 a Abs. 3 GG angemessene Prüfung stattgefunden hätte – die beiden Staaten zu sicheren Herkunftsstaaten zu erklären: *„Wir halten Serbien und Mazedonien für sichere Staaten. Also schicken wir die Asylbewerber wieder dorthin zurück, wenn ihr Antrag scheitert. Je schneller dies geschieht, umso weniger Anspruch auf staatliche Geldleistungen haben sie.“*

BILD, Was tun sie gegen Asylmissbrauch?, 13.10.12, <http://www.bild.de/politik/inland/hans-peter-friedrich/innenminister-klagt-ueber-fluechtlings-ansturm-auf-deutschland-26683892.bild.html> (1.3.15).

Mit solchen Aussagen lässt der Minister das ihm untergeordnete Bundesamt deutlich verstehen, welcher Verfahrensausgang für Schutzsuchende aus Serbien und Mazedonien politisch erwünscht ist: Um die staatlichen Ressourcen zu schützen, sind die Anträge abzulehnen.

Schließlich ließ der Minister die Öffentlichkeit – und seine Behörde – noch einmal explizit wissen, dass die Menschen aus Serbien und Mazedonien keinen Anspruch auf internationalen Schutz hätten: *„Nach unserem Asylrecht können*

*Menschen bei uns bleiben und werden als Asylbewerber und Asylanträge anerkannt, wenn ihnen Verfolgung droht und nach Leib und Leben getrachtet wird. Nach diesen Kriterien unseres Asylrechtes stellen wir fest, dass die Menschen, die aus Serbien und Mazedonien zu uns kommen, keinen Anspruch haben, bei uns aufgenommen zu werden“.*

Phoenix, Friedrich: Menschen aus Serbien und Mazedonien haben keinen Anspruch aufgenommen zu werden/Visafreiheit hat sich offensichtlich nicht bewährt, 25.10.12,  
[http://presse.phoenix.de/news/pressemitteilungen/2012/10/20121025\\_Friedrich/20121025\\_Friedrich.phtml](http://presse.phoenix.de/news/pressemitteilungen/2012/10/20121025_Friedrich/20121025_Friedrich.phtml) (1.3.15).

Nicht nur beschränkt der verantwortliche Minister den maßgeblichen Prüfungsmaßstab fälschlicherweise auf Bedrohungen von Leib und Leben, er verdeutlicht den entscheidenden Beamten zudem auf informellem Wege, dass ein bestimmter Verfahrensausgang politisch erwünscht ist. Es soll nicht bestritten werden, dass die Mitarbeiter des BAMF in vielen Fällen gewissenhafte, politisch unabhängige Einzelfallprüfungen durchgeführt haben. Dass eine politische Kampagne diesen Ausmaßes jedoch keinerlei Auswirkungen auf die einzelnen Verwaltungsentscheidungen hat, geht an der Realität vorbei. Aus den Anerkennungsquoten der Entscheidungspraxis des BAMF lassen sich Schlüsse auf die Sicherheit von Serbien und Mazedonien somit nicht verlässlich ableiten.

Das Bundesverfassungsgericht hat hinsichtlich der Anerkennungsquote auch festgestellt, dass diese lediglich die Rolle eines Index bei der Abrundung und Kontrolle des zuvor anhand der anderen Faktoren gefundenen Ergebnisses spielen soll.

Vgl. BVerfGE 94, 115 ff., 139, Rz. 79.

Unzulässig ist demnach ein Vorgehen, welches die Anerkennungsquote von Schutzsuchenden aus den betreffenden Ländern als entscheidendes Argument für deren Sicherheit anführt. Der Schluss von der Entscheidungspraxis des BAMF auf die Sicherheit eines Herkunftsstaates ist unzulässig. Der Gesetzgeber ist vielmehr verpflichtet, eine eigene Bewertung der Sicherheitslage in den betreffenden Län-

dern vorzunehmen. Eine solche kann durch den lapidaren Verweis auf die Verwaltungspraxis gerade nicht ersetzt werden.

An vielen Stellen im Gesetzgebungsverfahren wurde jedoch, anstatt primär auf die maßgeblichen Tatsachen hinsichtlich der Sicherheit der drei Balkanstaaten abzustellen, vor allem die Anerkennungsquote des BAMF in den Blick genommen.

Der Gesetzentwurf verweist zunächst auf einer halben Seite auf die Details der Entscheidungspraxis des BAMF, während etwa die Übergriffe, Repressalien, Diskriminierungen, Nachteile und Beeinträchtigungen, denen die Minderheit der Roma in Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien ausgesetzt sind, in jeweils zwei bis drei Sätzen abgehandelt werden.

Gesetzesentwurf, BT-Drs.18/1528, S. 5, 9, 11, 13.

In der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses beschränkte sich der Sachverständige Dr. Manfred Schmidt, Präsident des BAMF, vornehmlich darauf, die Anerkennungsquoten seiner Behörde zu referieren; dies gilt insbesondere für sein Eingangsstatement.

Vgl. Deutscher Bundestag Innenausschuss, Wortprotokoll der 15. Sitzung vom 23.6.2014, S. 13.

Seine Ausführungen dienten an dieser Stelle aber gerade nicht der Abrundung und Kontrolle eines zuvor vom Gesetzgeber gefundenen Ergebnisses, sondern sollten maßgeblich dazu beitragen, dass dieses überhaupt erst gefunden wird.

Auch in den Beratungen des Bundestags wurden die diesbezüglichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts an vielen Stellen nicht eingehalten: Der Abgeordnete Uli Grötsch (SPD) begründete die Entscheidung beispielsweise wie folgt: *„Der Grund für diese getroffene Regelung ist die Tatsache, dass von den 22 000 Entscheidungen des BAMF [...] im Jahr 2013 nur eine Handvoll Menschen Asyl bzw. Abschiebeverbote zugesprochen wurde.“*

Die behördliche Anerkennungsquote wird hier als der maßgebliche Grund für die Einstufungsentscheidung des Gesetzgebers angeführt und somit ein Gewicht eingeräumt, das offensichtlich die Rolle eines Indizes zur Abrundung und Kontrolle eines zuvor gefundenen Ergebnisses übersteigt.

Ein weiteres Beispiel stellen die Aussagen der Abgeordneten Andrea Lindholz (CDU) dar: *„Das BAMF stellt seit Jahren in über 99 Prozent aller individuellen Anhörungen [...] keine asylrelevanten Schutzgründe fest. Die Menschen vom Westbalkan fliehen nach eigenen Angaben in erster Linie vor Arbeitslosigkeit und wirtschaftlicher Not. Das wurde uns in der letzten Woche in der Anhörung vom Präsidenten des BAMF bestätigt.“*

Auf andere Tatsachen wird die Einstufungsentscheidung nicht gestützt. Aus dem, was die Schutzsuchenden in Deutschland in den letzten Jahren in ihren jeweiligen Anhörungen vorgetragen haben, lässt sich nur bedingt ein Schluss darauf ziehen, dass die Menschen in dem Herkunftsstaat in (naher) Zukunft generell und durchgehend nicht verfolgt werden. Trotzdem wird offensichtlich aus der Entscheidungspraxis des BAMF darauf geschlossen, dass die Voraussetzungen einer Einstufung notwendigerweise vorliegen.

Der Anerkennungsquote der BAMF wurde im Gesetzgebungsverfahren also eine Rolle eingeräumt, welche über die Funktion eines bloßen Indizes zur Abrundung und Kontrolle eines zuvor anhand der anderen Faktoren gefundenen Ergebnisses deutlich hinausgeht.

2. Der Gesetzgeber kann sich in seiner Entscheidung – neben der vorgenommenen eigenen Prüfung – auch auf die Anerkennungsquoten in anderen europäischen Staaten stützen. Diese sind seit 2008 kontinuierlich mit dem Anstieg der Zahl der Anträge gesunken und lagen Mitte 2013 für die West-Balkan-Staaten in der EU bei 5.9 %, d.h. dass von insgesamt 162.200 Entscheidungen 9.500 positiv ausgefallen sind. Dabei lagen Albanien (ca. 11.0 %), Bosnien und Herzegowina

(über 8 %) und Kosovo (knapp 7 %) an der Spitze, Mazedonien (unter 2 %) hinter Serbien (über 5 %) am Ende. Während die Anerkennungsquoten in Bezug auf die drei „sicheren“ Herkunftsländer in Deutschland im Jahr 2013 bei nur 0,0 bis 0,6% lagen, betragen sie z.B. in Italien 37 bis 67% (vor allem humanitärer Schutz), in Frankreich drei bis 17%, in Belgien 6 bis 8%, in Österreich 10% (Serbien) und in Dänemark 20 Prozent (Bosnien).

Vgl. [http://www.easo.europa.eu/wp\\_content/EASO\\_AR\\_final1.pdf](http://www.easo.europa.eu/wp_content/EASO_AR_final1.pdf).

Daraus geht hervor, dass die Durchschnittswerte für die EU auch durch die extrem niedrigen Werte in Deutschland so niedrig sind, dass zugleich viele Asylanträge aus diesen Ländern bearbeitet. Von allen europäischen Ländern hat Deutschland die bei weitem höchste Zahl von Anträgen, aber nach Griechenland auch die geringste Anerkennungsquote.

Vgl. EASO, *Asylum Applicants from the Western Balkans. Comparative Analysis of Trends, Push-Pull Factors and Responses*, 2014, S. 28 ff.

Angesichts stark ansteigender Zahlen von Kriegsflüchtlingen aus Nordafrika und dem Nahen Osten ist es verständlich, dass diesen Flüchtlingen und ihrem Schutz besondere Aufmerksamkeit erteilt wird. Das darf jedoch nicht dazu führen, dass anderen Flüchtlingen mit legislativen und administrativen Maßnahmen der Schutz verkürzt und eingeschränkt wird.

Serbien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina sind zwar von Belgien, Frankreich, Luxemburg, Österreich und dem Vereinigten Königreich ebenfalls als sichere Herkunftsstaaten eingestuft worden. Die sehr unterschiedlichen Rechtsfolgen, die daran in den einzelnen Ländern geknüpft werden, verbieten aber, sie als Indiz für die Berechtigung der eigenen Einstufung zu nehmen.

Vgl. EASO, *Asylum Applicants from the Western Balkans*, a.a.O., S. 69 ff. (Belgien), S. 61 f. (Luxemburg), S. 65 (Österreich).

3. Der Gesetzentwurf beruft sich gleichfalls auf die Entscheidungspraxis der Verwaltungsgerichte, die nur in wenigen Fällen Klagen auf Asylgewährung stattgegeben hätten. Von insgesamt 12 070 Gerichtsentscheidungen zwischen Januar und November 2013 seien insgesamt nur 82 Klagen auf Schutzgewährung in den drei Staaten erfolgreich gewesen.

Gesetzentwurf, Drucksache 1/258 v. 26. Mai 2014, S.9.

Der Präsident des Bundesamtes Manfred Schmidt hat in seiner Stellungnahme vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages diese niedrige Anerkennungsquote bestätigt.

Vgl. Dr. Manfred Schmidt, Ausschussdrucksache 18(4)92 D, v. 23. Juni 2014.

Doch hat jüngst das VG Münster in einem Beschluss darauf hingewiesen, dass diese Aussage kein zutreffendes Bild gebe. Denn die Statistik habe z.B. übersehen, dass die Kammer des VG Münster selbst in einer Vielzahl von Fällen den Eilanträgen von Roma gegen die Ablehnung ihrer Asylanträge als offensichtlich unbegründet entsprochen habe. Ebenso sei seine Aussage falsch, dass das VG Stuttgart nur in zwei Fällen Asylklagen stattgegeben habe. Das VG Stuttgart selbst hat von mehreren Fällen gesprochen.

Vgl. VG Münster, Beschluss vom 28. November 2014, Az.: 4 L 867/14.A, Rz. 23; VG Stuttgart, Urteil v. 25. März 2014, Az.: A 11 K 5036/13.

Wenn bei nur zufälligem Zugriff bereits zwei Gerichte von den Zahlen der Statistik abweichen, liegt die Vermutung nahe, dass die gesamte Statistik nicht sehr belastbar ist und für den beabsichtigten Beweis wenig taugt. Es mag sein, dass die Verwaltungsgerichte in ihrer Mehrheit die Asylanträge abgelehnt haben. Um jedoch zumindest als Indiz für die Sicherheit der Herkunftsstaaten erhalten zu können, sind die gleichen Zweifel und Kritik an ihren Entscheidungsgründen angebracht wie sie gegenüber der Ablehnungspraxis des BAMF bestehen.

So gehen die Gerichte in ihrer überwiegenden Mehrzahl immer noch von dem weiten Einschätzungs- und Bewertungsspielraum aus, der ihnen vom Bundesverfassungsgericht 1996 eingeräumt worden war. Selbst bei Anwendung der erst im Juli 2015 in Kraft tretenden Richtlinie 2013/32/EU beharren sie auf dem weiten Spielraum u.a. mit der Begründung, dass die englische und französische Fassung „show“ und „démontrer“ weniger strikt als die deutsche Vokabel „nachweisen“ sei.

Vgl. VG Berlin, Beschluss v. 26. November 2014, Az.: 7 L 579.14, Rz. 9.

Das ist wenig überzeugend. Denn ob „nachweisen“ oder „darlegen“ („to be shown“) oder „demonstrieren“ („démontrer), es muss auf jeden Fall „gewährleistet sein“ und nicht nur „gewährleistet erscheinen“, dass keine Verfolgung und keine unmenschliche Behandlung stattfindet. Das ist der sehr wesentliche Unterschied zwischen den verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Begriffen. Auch lösen die Gerichte sich nicht von dem überkommenen staatsfixierten Begriff der politischen Verfolgung, der sich vorwiegend in Polizei- und Justizübergriffen manifestiert, und eine gravierende Verletzung der Menschenrechte bewirken muss. Wenn das VG Berlin vom Antragsteller die Angabe von „Tatsachen“ verlangt, „die die Annahme begründen könnten, dass dem Antragsteller abweichend von der allgemeinen Lage im Herkunftsstaat politische Verfolgung droht“, und ihm vorhält, dass er selbst nicht vortrage, „dass er wegen Homosexualität ins Gefängnis gekommen sei“, so verkennt es vollkommen den Kumulationsansatz, wie er in Art. 9 Abs 1 b) Richtlinie 2011/95/EU Verfolgungshandlungen begründen kann.

Vgl. VG Berlin, Beschluss v. 26. November 2014, Az.: 7 L 579.14, Rz. 10.

Die ununterbrochenen Diskriminierungen, sozialen und ökonomischen Benachteiligungen, der verbreitete Antiziganismus und die psychischen wie physischen Angriffe auf die Volksgruppe der Roma, die vor allem von Dr. Karin Waringo in zahlreichen Prozessen als landeskundige Sachverständige vorgetragen und von gleichlautenden Zeugnissen internationaler Organisation belegt worden

sind, haben bei den meisten Gerichten nicht zu einer Wertung geführt, die der Realität der isolierten und in vielen Lebensbereichen menschenunwürdigen Existenz der Roma entspricht. Es wird zwar eingeräumt, dass Dr. Waringo die Situation der Roma „kritischer“ bewerte als der Gesetzgeber,

Vgl. VG Berlin, Beschluss v. 26. November 2014, a.a.O., Rz. 7.

die Roma auch durch Armut, schlechte Wohnverhältnisse und Diskriminierung zu den untersten Schichten der Bevölkerung gehören. Ihre unzureichende Integration beruhe aber *„vielfach auf deren niedrigem Ausbildungsniveau und den Eigentümlichkeiten ihres Lebensstils sowie auch auf den Vorurteilen der Angehörigen anderer Volksgruppen, sie war dagegen nicht Folge einer gezielten, systematischen Diskriminierungspolitik der staatlichen Organe“*.

VG Sigmaringen, Urteil v. 28. Mai 2014, Az.: 1 K 234/14, Rz. 33 mit Hinweis auf seine ständige Rechtsprechung und Beschlüsse des VGH Baden-Württemberg seit den Jahren 1991.

Abgesehen davon, dass das Gericht noch den überkommenen Verfolgungsbegriff verwendet und die nichtstaatlichen Faktoren und Akteure als Ursache für Isolation und Diskriminierung außer Acht lässt, ist es selbst in dem Vorurteil verfangen, das Ursache und Wirkung verwechselt. Das niedrige Ausbildungsniveau und die „Eigentümlichkeiten des Lebensstils“ sind zumeist Folge der Diskriminierung und Ausgrenzung und nicht die Ursache davon. Die auch in den Lageberichten des Auswärtigen Amtes dokumentierten gewalttätigen Übergriffe auf Roma werden als zwar „drastische Einzelfälle“ erwähnt, nicht aber als ein Element der Verfolgung gewertet. Es seien *„keinesfalls die quantitativen und qualitativen Anforderungen an die Annahme einer Gruppenverfolgung erfüllt“*.

VG Freiburg, Urteil v. 30 Juni 2014, Az.: A 3 K 2238/12, Rz. 20; VG Regensburg, Urteil v. 7. Mai 2014, Az.: RO 6 K 14.30326, Rz. 23; VG Bayreuth 3. Kammer, Beschluss v. 21. November 2014, B 3 S 14.30420, Rz. 20.

Auffälliges Merkmal dieser Rechtsprechung ist ihre Kontinuität seit den neunziger Jahren, die auch keine Veränderung durch die unionsrechtliche Erwei-

terung der Prüfungsanforderungen erfahren hat. Die EU-Richtlinien werden zwar formal zur Kenntnis genommen, bewirken aber keine Veränderung in der Bewertung der bedrohten Lebenssituation der Roma, die sich eingeständenermaßen über die Jahrzehnte kaum verbessert, in vielen Bereichen sogar verschlechtert hat.

Weitgehend einig ist sich die Rechtsprechung auch, in den manifesten Beschränkungen der Ausreisefreiheit in das EU-Ausland und den nachweisbaren Sanktionen bei Verstoß keine politische Verfolgung zu sehen.

Vgl. VG Sigmaringen, Urteil v. 28. Mai 2014, a.a.O. Rz. 28 ff., VG Düsseldorf, Beschluss v. 26. November 2012, Az.: 27 L 2201/12.A, Rz. 8 ff.; VG Bayreuth 3. Kammer, Beschluss v. 21. November 2014, a.a.O. Rz. 21; VG Regensburg, Urteil v. 7. Mai 2014, a.a.O., Rz. 23 ff; VG Freiburg, Urteil v. 30. Juni 2014, a.a.O., Rz. 22 ff.

Die im wesentlichen inhaltsgleichen Begründungen stützen sich vor allem auf die Asylageberichte des Auswärtigen Amtes , die keine Sanktionen wahrgenommen haben wollen, und dass die Maßnahmen „*keinen Eingriff in den Kernbereich des Rechts auf Freizügigkeit in Form der Ausreisefreiheit darstellen*“.

Vgl. VG Sigmaringen, Urteil v. 28. Mai 2014, a.a.O. Rz. 42.

Insgesamt ist die Rechtsprechung durch einen inhaltlichen Gleichklang geprägt, der sich immer noch an dem alten Begriff der politischen Verfolgung orientiert und die offenkundigen kumulativen Verletzungen der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte der Roma entweder übersieht oder für so gering und unerheblich einschätzt, dass sie nicht unter dem Begriff der Verfolgung i.S. des Art. 9 Abs. 1 b) RI 2011/95/EU subsumiert werden können. Die Ausnahme bilden in jüngster Zeit zwei Entscheidungen aus Münster und Stuttgart.

Vgl. VG. Münster, Beschluss v. 28. November 2014, a.a.O.; VG Stuttgart, Urteil v. 25. März 2014, Az. 11 K 5036/13.

Die beiden Kammern haben den verstärkten Rechtsschutz, der durch die europarechtlichen Erweiterungen beabsichtigt worden ist, erkannt und mit ihren Ent-

scheidungen vollzogen. Man kann durchaus sagen, dass beide Entscheidungen auf der Höhe der Rechtsentwicklung und eines zeitgemäßen Flüchtlingsschutzes sind.

## II.

1. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, zur Ermittlung der bedeutsamen Tatsachen die zugänglichen und als zuverlässig anzusehenden Quellen heranzuziehen und auszuwerten. Das Bundesverfassungsgericht hat ihm für sein Vorgehen und den dafür zu beschreitenden Weges einen gewissen Entscheidungsspielraum eingeräumt, ihm jedoch aufgegeben, *„die zugänglichen und als zuverlässig anzusehenden Quellen heranzuziehen und auszuwerten haben“*.

BVerfGE 94, S, 115 ff., Rz. 87.

Dabei muss er besonderes Gewicht auf die Berichte der zuständigen Vertretungen der BRD und in Betracht kommender internationaler Organisationen, insbesondere UNHCR, legen. Der Gesetzentwurf gibt als Quellen seiner Einschätzung vor allem die Berichterstattung des Auswärtigen Amtes zu den drei Staaten einschließlich des jeweiligen Asyllageberichts, die Erkenntnisse des UNHCR, des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) und des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (European Asylum Support Office, EASO). Zudem seien die Erkenntnisse lokaler Menschenrechtsgruppen und vor Ort vertretener Nichtregierungsorganisationen berücksichtigt worden, ohne dass allerdings Angaben darüber gemacht werden, um welche Organisationen es sich konkret in den einzelnen Ländern handelt.

Der Gesetzentwurf lässt allerdings eine Auseinandersetzung mit den Berichten und Materialien der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments, des EU-Ministerrats, des Menschenrechtskommissars und des Komitees für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, des United Nations Development Programme (UNDP), des Kinderhilfswerks UNICEF und des U.S. Department of State Bureau of Democracy, Human Rights

and Labor oder auch der Schweizer Flüchtlingshilfe (SFH/OSAR) vollkommen vermissen. Es ist z.B. nicht ersichtlich, dass er die Erkenntnisse des European Roman Rights Centre (ERRC) berücksichtigt hat. Die Bundesregierung wurde offensichtlich erst durch die kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE auf diese Organisation aufmerksam gemacht.

Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung v. 1. September 2014, Drucksache 18/2471 v. 3. September, Zif. 21 b), S. 36.

Auch die Berichte solcher NGOs vor Ort wie der serbische Ombudsmann, die Organisation Praxis, das Regional Centre for Minority Rights, das Belgrade Centre for Human Rights etc., alles Organisationen, die in den einschlägigen Veröffentlichungen von Dr. Karin Waringo zitiert werden, sind von dem Gesetzgeber unbeachtet geblieben. Das hat dazu geführt, dass in dem Gesetzgebungsprozess eine Vielzahl von problematischen Aspekten nicht berücksichtigt worden sind. So hat es z.B. eine differenzierte Auseinandersetzung mit der Menschenrechtslage, vor allem den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, in den drei Ländern nicht erkennbar gegeben. Als alleinige landeskundige Institution für diese Fragen sich auf die Botschaften des Auswärtigen Amtes zu verlassen, ist in diesem schwierigen und sensiblen Umfeld zu wenig. Mit dieser oberflächlichen Methode lässt sich kein hinreichend sicheres Bild über die Verhältnisse in den drei Staaten gewinnen.

2. Die mangelnde Sorgfalt bei der Überprüfung der legislativen, judikativen und politischen Situation in den drei als sichere Herkunftsstaaten ausgewählten Länder mag auch darauf beruhen, dass im Koalitionsvertrag der CDU, CSU und SPD „Deutschlands Zukunft gestalten“ für die 18. Legislaturperiode bereits die Entscheidung zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes getroffen worden war. Dort heißt es:

*„Vor dem Hintergrund der erheblich gestiegenen Zugangszahlen im Asylbereich setzen wir uns – auch im Interesse der Schutzsuchenden – mit besonderem Vorrang für die Verkürzung der Bearbeitungsdauer bei den Asylverfahren ein. Die Verfahrensdauer bis zum Erstentscheid soll drei Monate nicht übersteigen. Im*

*Interesse eines wirkungsvollen Asylrechts muss auch schnell Klarheit bestehen, wer keinen Anspruch auf Schutz geltend machen kann...*

*Wir wollen die Westbalkanstaaten Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien als sichere Herkunftsstaaten im Sinne von § 29a Asylverfahrensgesetz einstufen, um aussichtslose Asylanträge von Angehörigen dieser Staaten schneller bearbeiten und ihren Aufenthalt in Deutschland schneller beenden zu können. Wir wollen uns zugleich gegenüber den Regierungen dieser Staaten und der EU-Kommission dafür einsetzen, rasche und nachhaltige Schritte zur Verbesserung der Lebenssituation vor Ort zu ergreifen.“*

Dieses als politischer Auftrag an die Koalitionsregierung formulierte Übereinkommen erübrigte weitgehend weitere Nachforschungen und Untersuchungen über die Verfolgungssituation in den Staaten. Sie konnten allenfalls die schon getroffene Entscheidung bestätigen aber nicht mehr verändern. Die Berufung der Regierung in ihrem Gesetzentwurf auf die Lageberichte des Auswärtigen Amtes und der stereotype allgemeine Hinweis darauf, dass die Erkenntnisse lokaler Menschenrechtsgruppen, vor Ort vertretener Nichtregierungsorganisationen und internationaler Organisationen, wie UNHCR, Internationalen Roten Kreuz (IKRK) und EASO berücksichtigt worden seien, zeugt nicht von einer intensiven Recherche. Weder werden die Gruppen und Organisationen vor Ort benannt, noch ihre Erkenntnisse dargelegt. Der UNHCR hat sich sogar veranlasst gesehen, sich von der Vereinnahmung durch die Regierung zu distanzieren. In seiner Stellungnahme vom 4. 4. 2014 schreibt er :

*„Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Inanspruchnahme von UNHCR als Quelle für die der Einstufung zu Grunde gelegten Tatsachen insofern missverständlich ist, als die in Berichten von UNHCR und Partnerorganisationen vorgebrachten problematischen Aspekten insbesondere in Bezug auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in den genannten Herkunftsländern gerade nicht ausreichend berücksichtigt werden.“*

UNHCR Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“, v. 4. April 2014, II S. 4.

Die Beratungen im Deutschen Bundestag liefern ebenfalls nicht den Nachweis sorgfältiger und gründlicher Behandlung der Thematik. Zwar gab es am 23. Juni 2014 eine Anhörung von sechs Sachverständigen, für die allerdings nur zwei Stunden vorgesehen waren.

Vgl. Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Innenausschuss v. 23. Juni 2014, Wortprotokoll der 15. Sitzung Nr. 18/15.

Dabei befasste sich die Sachverständige Dr. Weißer

Vgl. Ausschussdrucksache (18(4)92 C.

gar nicht mit der Thematik, sondern äußerte sich nur zu dem zweiten Punkt des Gesetzentwurfes bezgl. der Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylsuchende. Der Sachverständige des bayerischen Innenministeriums Dr. Sommer

Vgl. Ausschussdrucksache 18(4)92 E.

äußerte sich nur zur Aufnahmesituation, dem Asylverfahren und der Unterbringungssituation in Bayern, da er selbst einräumte, keine eigenen Länderkenntnisse zu haben. Der Sachverständige Dr. Schmidt, Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge,

Vgl. Ausschussdrucksache 18(4)92 D.

war lediglich Zeuge in eigener Sache. Denn er beschrieb die Asylpraxis seines Bundesamtes und rechtfertigte sie mit der Aussage, dass Asylsuchende aus den

drei Ländern die „*Ressourcen beim Bundesamt bei einer relativ geringen Schutzquote*“ binden würden (S. 13). Über die Thematik der Verfolgungssituation in den betreffenden Staaten konnte auch er mangels Kenntnissen nichts sagen. Ebenso verfügte der Sachverständige Prof. Dr. Thym über keine eigenen Kenntnisse über die Herkunftsstaaten und beschränkte seine Aussage auf rechtssystematische Überlegungen. Auch der Sachverständige Dr. Reinhard Marx konzentrierte seine Aussage vorwiegend auf juristische Fragen – eigene Kenntnisse über die Lage in den drei Ländern hatte er nicht.

Vgl. Ausschussdrucksache 18(4)92 A.

Lediglich die Sachverständige Dr. Karin Waringo

Vgl. Ausschussdrucksache 18(4)92 B.

konnte sich aus eigener Länder- und Sachkenntnis zu dem Gesetzentwurf äußern, den sie sowohl aus unions- und verfassungsrechtlichen Bedenken als auch aus eigener Anschauung der sozialen, ökonomischen und kulturellen Situation der Roma in den drei Ländern kritisierte und ablehnte.

Abgesehen davon, dass drei der Gutachter gar keine eigenständige Beurteilung zur Lage der Flüchtlinge in den drei Herkunftsstaaten machen konnten, waren zwei der Gutachter, Dr. Schmidt und Dr. Sommer, überhaupt ungeeignet, als unabhängige Sachverständige in dieser Sache aufzutreten. Sie waren Vertreter der Exekutive und damit nur in Ausnahmefällen als unabhängige Gutachter in öffentlichen Anhörungen des Parlaments heranzuziehen. Laut der Auslegungsentcheidung 15/4 des Geschäftsordnungs-Ausschusses vom 11. Dezember 2003 zu § 70 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages sollen bei Anhörungen „grundsätzlich“ externe Sachverständige gehört werden, um den Eindruck der Befangenheit oder eines Loyalitätskonfliktes zu vermeiden. Denn Beamte der Ministerien

und anderer Behörden können in den regulären Ausschusssitzungen hinzugezogen werden. Für einen Ausnahmefall bedarf es jedoch eines Mehrheitsbeschlusses des Ausschusses, der in diesem Fall nicht vorlag. Insofern erfüllte schon die Auswahl der Sachverständigen durch den Ausschuss nicht die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die besondere Sorgfaltspflicht des Gesetzgebers bei der Untersuchung und Beurteilung der Situation der Herkunftsstaaten.

3. Der Eindruck mangelnder Sorgfalt bei der Recherche verfestigt sich noch, wenn man den Ablauf des weiteren Verfahrens betrachtet. Schon eine Woche später wurde am 1. Juli eine Sondersitzung des Ausschusses für den gleichen Tag zur Beratung des Gesetzentwurfes aufgrund der Ergebnisse der Anhörung einberufen. Zwischen Einladung und Sitzungsbeginn lagen  $2\frac{1}{4}$  Stunden, sie musste nachträglich durch den Bundestagspräsidenten bewilligt werden. Nach kurzer „Beratung“, die in dem Austausch der gegensätzlichen Positionen der Regierungs- und Oppositionsfaktionen bestand, beschloss der Ausschuss gegen die Stimmen der Opposition *„den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/1528, 18/1766 unverändert anzunehmen“*.

Deutscher Bundestag Drucksache 18/2004 v. 1. Juli 2014.

Schon zwei Tage darauf wurde der Gesetzentwurf im Bundestag aufgerufen und mehrheitlich angenommen.

Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/46 v. 3. Juli 2014

Die eilige Abfolge der Beratungs- und Beschlusstermine hat eine sorgfältige Beratung der zu fällenden Entscheidung ausgeschlossen, zumal so kurz vor der Sommerpause des Parlaments die Termine und Sitzungen der Abgeordneten sich überstürzen. Wie wenig die Entscheidung durch Sacherwägungen begründet war und wie sehr sie durch das politische Koalitionskalkül bestimmt und gefordert war, zeigt, dass 35 SPD-Abgeordnete gem. § 31 der Geschäftsordnung namentlich zu Protokoll gaben, dass sie dem Gesetzentwurf nur aus Gründen der Koalitionsdisziplin und wegen den als Gegenleistung zugestandenen Verbesserungen beim

Arbeitsmarktzugang zugestimmt hätten. In der Erklärung von 27 Abgeordneten<sup>1</sup> heißt es wörtlich:

*„Mit diesem Gesetz sollen zwei verschiedene Punkte geregelt werden... Den zweiten in diesem Gesetz vorgeschlagenen Punkt, die Einstufung von Bosnien-Herzegowina, Serbien und Mazedonien als sichere Herkunftsstaaten, sehen wir problematisch. Zum einen halten wir es angesichts der Erfahrungen besonders der Gruppe der Roma in diesen Ländern für nicht gesichert, dass sie dort nicht weiter Diskriminierung, sogar Verfolgung und Gewalt ausgesetzt sind. Für die Roma in diesen Ländern, aber auch in den südosteuropäischen EU-Mitgliedstaaten, muss endlich eine nachhaltige und langfristig wirksame Möglichkeit gefunden werden, dass Vorurteile, Ausgrenzung und Diskriminierung überwunden werden, dass sie Zugang zu Bildung, Wohnen, Gesundheitsleistungen und Erwerbsarbeit erhalten und dass ihre Fluchtursachen in den Herkunftsländern wirksam bekämpft werden. Solange das nicht der Fall ist, bleibt der Wunsch von Familien bestehen, aus bitterer Armut und Not nach Deutschland zu fliehen.*

*Wir haben außerdem aus grundsätzlichen Gründen Probleme mit der Ausweitung des Systems sicherer Herkunftsstaaten. Das Recht auf Asyl ist ein individuelles Recht, das eine Einzelfallprüfung zwingend verlangt. Dieses Recht sollte unseres Erachtens nicht eingeschränkt werden. Auch wenn die Anerkennungsquote von Flüchtlingen aus den im Gesetz genannten Ländern sehr gering ist, verdient jeder Einzelfall Beachtung. Wir sind besorgt, dass mit der Ausweitung der Liste der sicheren Herkunftsstaaten eine falsche Richtung eingeschlagen wird. Stattdessen brauchen wir eine europäische Flüchtlingspolitik, die legale Einwanderung ermöglicht und die die Flüchtlinge innerhalb Europas verteilt. Die Erfahrung zeigt, dass unser Land von Zuwanderung profitiert und dass die weitaus größte Zahl der Zuwandernden in Deutschland Arbeit findet.*

---

<sup>1</sup> Ulrike Bahr, Marco Bülow, Petra Crone, Dr. Daniela de Ridder, Dr. Karamba Diaby, Petra Ernstberger, Saskia Esken, Elke Ferner, Christian Flisek, Kerstin Griese, Gabriele Groneberg, Josip Juratovic, Christina Kampmann, Steffen-Claudio Lemme, Caren Marks, Katja Mast, Klaus Mindrup, Ulli Nissen, Dr. Simone Raatz, Andreas Rimkus, Sönke Rix, Johann Saathoff, Dagmar Schmidt (Wetzlar), Ursula Schulte, Svenja Stadler, Sonja Steffen und Gülistan Yüksel (alle SPD).

*In dieser Diskussion muss darauf hingewiesen werden, dass Deutschland zwar in absoluten Zahlen die meisten Flüchtlinge in Europa aufnimmt, im Vergleich zur Bevölkerungszahl kommen aber mehr Flüchtlinge in die EU- Staaten Schweden, Malta, Österreich, Luxemburg, Ungarn, Belgien sowie in die europäischen Länder Norwegen und die Schweiz – Zahlen aus 2013. Deshalb geht es um eine gerechte Verteilung der Flüchtlinge in Europa und nicht um Ängste vor zu hohen Flüchtlingszahlen. Den Großstädten in Deutschland, die besondere Probleme haben, müssen wir helfen, damit sie Möglichkeiten der Unterbringung und der medizinischen Versorgung zur Verfügung stellen können.*

*Mit dieser persönlichen Erklärung bringen wir unsere Kritik an der Ausweitung sicherer Herkunftsstaaten zum Ausdruck. Dem Gesetz werden wir aufgrund der Koalitionsvereinbarung und wegen seiner Regelungen zum Arbeitsmarktzugang zustimmen.“*

Hinzu kommen die persönlichen Erklärungen von weiteren sieben Abgeordneten<sup>2</sup>, die im Tenor gleichlautend ihre Kritik an der Ausweitung sicherer Herkunftsstaaten formulierten aber aus Gründen der Koalitionsräson bzw. des im anderen Teil geregelten verbesserten Arbeitsmarktzugangs dem Gesetzentwurf zustimmten. Dass darüberhinaus etliche Abgeordnete gegen ihre eigene Überzeugung gestimmt haben, ohne allerdings eine persönliche Erklärung zu Protokoll zu geben, macht der Redebeitrag des SPD-Abgeordneten Uli Grötsch im Plenum des Deutschen Bundestages deutlich: *„Ich gebe zu, dass die Einstufung als sichere Herkunftsstaaten keine Herzensangelegenheit der Sozialdemokratie ist. Sie steht aber im Koalitionsvertrag, und deshalb tragen wird die Entscheidung mit.“*

Diese Erklärungen zeigen sehr deutlich, dass die Entscheidung über die Ausweitung sicherer Herkunftsstaaten bei einer nicht geringen Anzahl von Abgeordneten der SPD aus vollkommen sachfremden Erwägungen erfolgte. Das geschieht im parlamentarischen Bereich mitunter aber macht die Entscheidung dadurch selbst nicht unwirksam. Die vorgebrachten Gründe sind jedoch zweifellos keine „guten Gründe“ für die Entscheidung, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 14. Mai 1996 gefordert hat. Es ging vor allem um die Beschleunigung der Verfahren zur Ablehnung von Asylanträgen und letztlich zur

---

<sup>2</sup> Heike Baehrens, Bärbel Bas, Karl Heinz Brunner, Mechthild Rawert, Dr. Martin Rosemann, Susann Rührich, Dr. Carsten Sieling (alle SPD).

Abschreckung weiterer Flüchtlinge. In Folge der Vorentscheidung im Koalitionsvertrag, ohne genauere Untersuchung der Lage in den drei Ländern die Erklärung zu sicheren Herkunftsstaaten gesetzlich umzusetzen, bedurfte es dann auch keiner längeren Beratungen im Bundestag. Insbesondere gibt es keinerlei Anzeichen dafür, dass die Bundesregierung und die Abgeordneten des Bundestages die außerordentlich detaillierten und substantiierten Ausführungen der Sachverständigen Dr. Waringo ernsthaft geprüft und in ihre Entscheidungsfindung mit einbezogen hätten. Daraus erklärt sich zudem die Eile, noch vor der Sommerpause einen Beschluss im Parlament herbeizuführen.

Der Entscheidung am 19. September 2014 im Plenum des Bundesrats waren offensichtlich – schon aus zeitlichen Restriktionen unmittelbar nach der Sommerpause – keine intensiveren Untersuchungen und Beratungen vorausgegangen. Es wurden lediglich die unterschiedlichen Gründe für die Annahme bzw. die Ablehnung des Gesetzentwurfs ausgetauscht. Bemerkenswert war lediglich die Rede des Baden-Württembergischen Ministerpräsidenten Kretschmann, in der er sein positives Votum mit den allgemeinen Verbesserungen begründete, die man generell für Asylbewerber verhandelt habe. Für die Ausweitung der sicheren Herkunftsstaaten fand er keine „guten Gründe“, er halte sie für „falsch“.

Vgl. Bundesrat 925. Sitzung, Protokoll 277D.

Im Ergebnis entspricht dieser zweite wesentliche, da parlamentarische, Teil des Gesetzgebungsprozesses nicht dem, was das Bundesverfassungsgericht als Gebot der Sorgfalt aufgestellt hat. Nicht nur, dass die von der einzigen mit den Verhältnissen in den drei Staaten vertrauten Sachverständigen vorgetragene Kritik nicht ernst genommen wurde und zu einer Überprüfung des Gesetzentwurfes geführt hat, sondern die Abgeordneten haben ihre eigenen schweren Bedenken hinter die sachfremden Erfordernisse einer ohne Sachprüfung getroffenen Koalitionsabsprache zurückgestellt.

Das disqualifiziert die Arbeit des Gesetzgebers erheblich und ist selbst nicht mit dem weiten Einschätzungs- und Wertungsspielraum, der ihm vom Bundesver-

fassungsgericht auf der Beurteilungsebene eingeräumt worden ist, zu rechtfertigen.

Vgl. BVerfGE 94, 115 ff., Rz. 89.

Die Verfassung gibt dem Gesetzgeber somit zwar bestimmte Prüfkriterien, aber keinen starren Katalog von zu prüfenden Umständen vor. Vielmehr hat sich der Gesetzgeber aus einer Vielzahl von einzelnen Faktoren ein Gesamturteil über die für die politische Verfolgung bedeutsamen Verhältnisse in dem jeweiligen Staat zu bilden. Zu betonen ist hier noch einmal, dass die Verlagerung der Tatsachenprüfung und Beweiswürdigung bei der Einstufung von Ländern von der Exekutive auf die Legislative, wie sie vom Gesetz vorgenommen wird, eine bedeutende Entscheidung über die Sicherung des individuellen Grundrechtsschutzes darstellt. Der gesetzgeberische Entscheidungsprozess ist daher substantiell anders als der allgemeine Gesetzgebungsprozess und darf nicht auf dem gewöhnlichen Aushandlungsweg taktischer Partei- und Koalitionskompromisse erfolgen, für den der Grundrechtsschutz nur Nebenprodukt sein kann. Der Schutz des Grundrechts auf Asyl, das historisch schon so viele Einschränkungen erfahren hat, darf nicht zum Objekt inhaltsfremder politischer Geschäfte - oft noch gegen die eigene Überzeugung - gemacht werden, wie sie so deutlich in dem Abstimmungsprozess im Bundestag und im Bundesrat zu Tage getreten sind. Dies hat nichts mehr mit der vom Bundesverfassungsgericht zu Recht geforderten Sorgfalt und der Verantwortung des Gesetzgebers vor der Verfassung zu tun.

Wie oberflächlich die Untersuchung des Gesetzgebers gewesen ist, ergibt sich aus den folgenden Einzelanalysen der drei Saaten.

**D.**

**I.**

1. Der Gesetzgeber stützt seine Einschätzung Serbiens als sicherer Herkunftsstaat ganz offensichtlich vornehmlich auf die Berichterstattung des Auswärtigen Amtes und seines Asylageberichts vom 18. Oktober 2013.

Gesetzentwurf v. 26. Mai 2014, BT Drucksache 18/258, S. 15 f.

Die Angabe, dass auch die *„Erkenntnisse lokaler Menschenrechtsgruppen, vor Ort vertretener Nichtregierungsorganisationen und internationaler Organisationen, wie z.B. UNHCR oder IKRK“* berücksichtigt worden seien, ist schwer nachzuvollziehen. Es fehlt nicht nur jeder Hinweis, um welche konkreten Gruppen und Organisationen es sich handelt, sondern auch, auf welche Untersuchungen und Veröffentlichungen der internationalen Organisationen sich diese Erkenntnisse stützen. Nichts ist belegt, die Berichte des Auswärtigen Amtes allgemein nicht einsehbar. Dementsprechend fallen die einzelnen Elemente der Begründung eher oberflächlich und regierungsoffiziell aus. Das ist erklärlich, weil offensichtlich auch die deutschen Botschaften in den drei Ländern vorwiegend an der Begrenzung der Auswanderung nach Deutschland interessiert sind.

Vgl. R. Preuss, Wohin und wie weiter. Die Flüchtlingszahlen steigen, die Union will weitere Länder zu sicheren Herkunftsstaaten erklären – ein Erfolg ist ungewiss, in: Süddeutsche Zeitung v. 10. Februar 2015.

Konkret wird nur eine Untersuchung des Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (European Asylum Support Office, EASO) vom November 2013 erwähnt und zur Begründung herangezogen. Aber auch diese Institution begegnet Bedenken hinsichtlich ihrer Objektivität und Unvoreingenommenheit, da der Mitarbeiterstab vorwiegend aus Beamtinnen und Beamten der EU-Mitgliedstaaten zusammengesetzt ist, die für diese Aufgabe freigestellt worden sind. Der Bericht der EASO, auf den sich die Gesetzesbegründung offensichtlich stützt, bemerkt in seiner Einleitung selbst, dass die Untersuchung auf Anforderung der Mitgliedstaaten *„versucht, Maßnahmen zu identifizieren, die sich am wirksamsten erwiesen haben, um eine große Anzahl von Anträgen für internationalen Schutz behandeln zu können, von denen viele unbegründet sein könnten, und gleichzeitig*

*die volle Beachtung jedes Einzelfalles und den Schutz derer, die ihn benötigen, sicherzustellen.“*

EASO, Asylum Applicants from the Western Balkans. Comparative analysis of trends, push-pull factors and responses, Valetta 2013, S. 11, [http:// easo.europa.eu/wp-content/uploads/WB-report-final-version.pdf](http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/WB-report-final-version.pdf) (14. 02. 2015).

Der Focus der Untersuchung ist also mehr auf die Asylprüfungsprobleme der Mitgliedstaaten als auf die Verfolgungsprobleme der Flüchtlinge in ihren Staaten gerichtet.

Pauschal fasst die Gesetzesbegründung das Ergebnis des EASO-Berichtes in dem Urteil zusammen, dass die Ursache für den Anstieg (der Asylanträge aus den Westbalkanstaaten) insbesondere den gesellschaftlichen und sozialen Problemen der Roma, nicht jedoch in einer „*Verfolgung der Roma*“ liege.

Gesetzentwurf v. 26. Mai 2014, BT Drucksache 18/258, S. 17.

Was der Gesetzgeber nicht berücksichtigt, dass der EASO –Bericht ausdrücklich *„unterstreicht, dass nicht alle Asylanträge unbegründet sind, und in einigen Fällen kumulative Maßnahmen zu einer Verfolgung führen, die einen Grund für Schutz geben. Als Ergebnis erfordern alle Asylanträge aus den Westbalkanstaaten eine individuelle Prüfung.“*

EASO, Asylum Applicants..., a.a.O., S. 9.

Der Gesetzgeber operierte offensichtlich noch mit dem engen staatsfixierten Verfolgungsbegriff, der die unionsrechtliche Erweiterung auf nichtstaatliche Akteure und kumulative Maßnahmen (Art. 6 und 9 RL 2011/95/EU, sog. Qualifikationsrichtlinie) nicht kennt. Er hat auch den Hinweis übersehen, dass die Transfor-

mation von kommunistischen in „*nationale demokratisch-kapitalistische*“ Systeme große Herausforderungen an alle Länder stellten, die gerade die Situation für Kosovo und Serbien durch den jüngsten Krieg erschwerte. Insbesondere die Roma waren durch den Übergang in ein kapitalistisches System „*unverhältnismäßig betroffen: die kommunistische Epoche einer relativen sozialen Fürsorge, Zugang zur Gesundheitsversorgung und sicheren (wenn auch niedrig bezahlten) jobs in der Schwerindustrie machte einer freien Marktökonomie Platz , in der der Arbeitsplatz nicht garantiert war.*“

EASO, Asylum Applicants..., a.a.O., S. 36.

Daraus folgte nicht nur, dass „*die wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Lage der Roma-Minderheit schwierig*“ ist, wie es der Gesetzentwurf in seiner Begründung ganz allgemein formuliert,

Gesetzentwurf v. 26. Mai 2014, BT Drucksache 18/258, S. 17.

sondern in fast allen Lebensbereichen stellt EASO für Roma besondere Probleme fest, die bis zu Situationen der Bedrängnis (harassment) führen: ob in der Gesundheitsversorgung, der Unterbringung, der Registrierung, Erziehung und vor allem bei der Diskriminierung am Arbeitsmarkt.

Vgl. EASO, Asylum Applicants..., a.a.O., S. 37.

Hierbei bezieht sich EASO vor allem auf Einzeluntersuchungen der serbischen NGO „Praxis“, von Amnesty International und der UNO, die der Gesetzgeber offensichtlich nicht zur Kenntnis genommen hat. Sie verweist auf den Praxis-Report von 2011, der von der „*sozialen Marginalisation, Armut, Exclusion und*

*Deprivation*“ der Roma spricht und als ein Beispiel von an die 1000 Wohnungsräumung in den Jahren 2009 – 2011 berichtet.

Vgl. Praxis, Analyses of the main obstacles and problems in access of Roma to the Rights to adequate housing, Belgrade 2011, <http://www.praxis.org.rs/index.php/en/reports-documents/praxis-reports>, S. 8. (14. 02. 2015).

2013 hielten diese Zwangsräumungen an. So wurden einige 1000 Roma aus der Belvil Siedlung vertrieben und, wenn sie überhaupt eine Unterkunft fanden, in abgetrennten Siedlungen unter vollkommen unzureichenden Bedingungen untergebracht, so dass die Gleichstellungsbeauftragte (Commissioner for the protection of equality) im November 2012 anlässlich einer weiteren Räumung von 11 Familien die Verantwortlichen der Stadt Belgrad der Diskriminierung der Roma bezichtigte.

Vgl. Amnesty International Annual Report 2013, Serbia, <http://www.amnesty.org/en/region/serbia,report-2013>, (14.02.2015).

In ihrem Jahresbericht für das Jahr 2012 stellt die Gleichstellungsbeauftragte auf der Basis einer von ihr und der UNDP in Auftrag gegebenen Umfrage des „Centre for free Elections and Democracy“ (CESID) fest, dass trotz des Antidiskriminierungsgesetzes von 2009 Roma die mit Abstand am stärksten diskriminierte Gruppe (38 % der Befragten), gefolgt von armen Menschen (28 %), Behinderten (22 %), alten Menschen (18 %), Frauen (17 % und Homo- und Transsexuelle (14 %) sind. Dabei spielen antiziganistische Vorurteile eine große Rolle. Roma würden oft mit offenem und weitverbreitetem Rassismus bzw. rassistischer Hetze (hate speech) konfrontiert.

Vgl. Commissioner for Protection of Equality: Regular annual report for 2012, Belgrad, März 2013, S. 32 ff., zit. nach Waringo, K., Gutachten zur faktischen Menschenrechtssituation in Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina, in: PRO ASYL, Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina: Zur faktischen und rechtlichen Bewertung des Gesetzge-

bungsvorhabens der Großen Koalition zur Einstufung von Westbalkanstaaten als sichere Herkunftsstaaten, April 2014, S. 60 f.

Wenn der Gesetzentwurf in seiner Begründung feststellt, dass Diskriminierung und soziale Ausgrenzung zwar eine erhebliche Härte darstellen können, jedoch Verfolgung nicht stattfindet,

Gesetzentwurf v. 26. Mai 2014, BT Drucksache 18/258, S. 13.

so verfälscht er die Schlussfolgerung von EASO unzulässiger Weise, „*dass in einigen Fällen kumulative Maßnahmen der Diskriminierung sich zu Verfolgung steigern, welches ein Grund für Schutz darstellt*“, und dass im Ergebnis „*alle Asylanträge aus den West-Balkan-Staaten immer noch eine individuelle Einschätzung erfordern.*“

EASO, Asylum Applicants..., a.a.O., S. 49.

Dieses Votum kann man nicht als positive Bestätigung der Einstufung Serbiens zu einem sicheren Herkunftsstaat verwenden, sondern nur als Votum für die Beibehaltung der alten Regelung jeweils individueller Überprüfung der Anträge.

Auch das „Büro für Demokratie, Menschenrechte und Arbeit“ des US-amerikanischen Außenministeriums geht in seinen regelmäßigen Berichten über die Menschenrechtssituation in Serbien davon aus, dass die Roma "*nach wie vor die am meisten verwundbare Minderheit und das Ziel von polizeilicher Gewalt, sozialer Diskriminierung und verbaler und physischer Bedrängnis (harassment)*" sind.

U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor: Country Reports on Human Rights Practices for 2011: Serbia, S. 21, <http://www.state.gov/documents/organization/186612.pdf> (14. 02. 2015).

*"Viele Roma leben immer noch illegal in Barackensiedlungen ohne Zugang zu den grundlegenden Diensten wie Schule, Gesundheitsversorgung, Wasser und Abwasserentsorgung. Nach Angaben von UNICEF haben Romakinder eine um ein Drittel geringere Chance, das erste Lebensjahr zu erreichen als andere Kinder und haben oft Schwierigkeiten, eine medizinische Versorgung zu erhalten....ethnische Vorurteile, kulturelle Normen und wirtschaftliche Not halten Romakinder, vor allem Mädchen, davon ab, eine Schule zu besuchen."*

U.S. Department of State, a.a.O., S. 22.

An dieser schwierigen Situation vielfältiger Diskriminierungen der Roma hat sich laut U.S. State Department auch in den folgenden Jahren kaum etwas geändert. Der Bericht zitiert die Gleichstellungsbeauftragte Serbiens Nevana Petrusic, die *"über die extreme Ablehnung der Roma durch die Bürger und die unzureichende Reaktion der Regierung auf die offenen und weitverbreiteten Hasstiraden, Drohungen und Angriffe gegen die Roma"* besorgt war.

U.S. Department of State, ...Country Reports on Human Rights Practices for 2013: Serbia, S. 28, zit. nach K. Waringo, Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina, a.a.O., 63.

Im Februar 2014 hat Nevana Petrusic eine Untersuchung zur Diskriminierung der Roma vorgestellt, die zu dem Ergebnis kommt, dass Roma faktisch in allen Lebensbereichen diskriminiert würden. Knapp zwei Fünftel aller Klagen, die bei ihrer Behörde eingingen, würden sich auf Fälle der Diskriminierung von Roma beziehen.

Romi najdiskriminisanija manjina u Srbiji, Beta v. 28. 02. 2014, zit. nach K. Waringo, Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina, a.a.O. S. 64.

2. Das, was mehrfach mit „harassment“ umschrieben wird, stellt sich in der Realität als immer wiederkehrende Angriffe auf Roma aus der serbischen Gesellschaft dar. Allerdings fehlen in jüngster Zeit statistische Angaben über die Häufigkeit und Schwere der Angriffe, da offenbar weder die Regierung noch zivilgesellschaftliche Organisationen systematisch Informationen sammeln. Dennoch ist die Gewalt gegen Roma permanente und landesweite Realität und wird in vielen Einzelfällen sporadisch auch dokumentiert. Die Situation wird dadurch verschärft, dass die in der Verfassung zwar garantierten Menschenrechte im Alltag der Roma jedoch kaum durchgesetzt werden. Nicht nur, dass die Polizei und Staatsanwaltschaft bei rassistischer Gewalt nicht einschreiten, sondern auch, dass die Polizei sich an der Gewalt gegen Roma beteiligt.

Vgl. K. Waringo, Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Einstufung von Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina als sichere Herkunftstaaten, in: Deutscher Bundestag, Innenausschuss v. 23. Juni 2014, S. 99, 103 m. w. Nachweisen; European Roma Rights Centre (ERRC), Police Brutality Against Roma in Serbia and Montenegro, 01. Februar 2006, <http://www.errc.org/article/police-brutality-against-roma-in-serbia-and-montenegro/2497> (15. 02. 20159).

Unterstrichen wird diese Feststellung durch 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, ohne dass die Polizei dagegen einschritt.

Vgl. R. Marx, Einstufung der Westbalkanstaaten als sichere Herkunftstaaten im Lichte des Unions- und Verfassungsrechts, 14. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, Vortrag vor der Evangelischen Akademie zu Berlin, v. 1. Juli 2014.

Es wird zwar immer wieder darauf hingewiesen, so auch von der Europäischen Kommission, dass Serbien einige Fortschritte im Kampf gegen Diskriminierung und zur Integration sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen gemacht

habe. So gibt es seit 2009 ein Antidiskriminierungsgesetz und seit 2013 habe man auch eine Antidiskriminierungsstrategie entwickelt. Doch entspreche das Gesetz immer noch nicht europäischen Standards, die Roma seien nach wie vor die am stärksten diskriminierte Bevölkerungsgruppe, ganz besonders die Frauen. Sie seien immer wieder das Ziel von gesellschaftlicher Ausgrenzung und Hass.

Vgl. 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, S. 16, 46, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/sr\\_report\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_report_2012_en.pdf) (14. 02. 2015).

Dieser Befund wird auch von deutschen Beobachtern und Untersuchungen bestätigt. So resümiert Pro Asyl die prekäre Situation der Roma in Serbien mit den Sätzen: *"Nach Auffassung nicht nur von Nichtregierungsorganisationen sondern auch etablierter Akteure des Menschenrechtsschutzes verhindern diskriminierende Strukturen weiterhin den Zugang zur Arbeit, zu medizinischen Diensten, zur Bildung, zu politischer Beteiligung und zu öffentlichen Räumen. Wer hier bloß die Armut der Roma beklagt, der bagatellisiert bereits, der faktische Ausschluss eines großen Teils der Roma von Arbeit, medizinischer Versorgung und Unterstützungsleistungen nimmt das Ausmaß einer Existenzbedrohung an. Wenn Roma nicht wissen, wie sie ihre Kinder am nächsten Tag ernähren sollen, womit sie ihre Behelfshütte im Slum beheizen und wo sie die 'Zuzahlung' für ein wichtiges Arzneimittel hernehmen sollen, dann ist dies nicht Armut im Sinne eines mittel- und norddeutschen Sozialstaates... Die Armut vieler Roma in den Staaten des Balkans ist demgegenüber akut, gesundheitsbedrohend und lebensgefährlich. Diese Art staatlich hingemommener Diskriminierung und Ausgrenzung ist ein Verstoß gegen verbrieft wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte."*

PRO ASYL, Einstufung von Serbien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina als "sichere Herkunftsländer"? Frankfurt a.Main, 4. April 2014, S. 10.

Eine Gruppe von Anwälten, Journalisten und NGO-Vertretern aus Deutschland, Belgien und Luxemburg, die im Juni 2013 Serbien bereiste, fasste ihre Eindrücke von der aktuellen Situation der Roma mit den Worten zusammen: *"Für diese Menschen ist ihre aktuelle Lebenssituation, die neben der desolaten wirtschaftlichen Situation auch massive rassistische Übergriffe und strukturelle Ausgrenzung mit einschließt, so aussichtslos, dass sie keinerlei anderen Ausweg für sich sehen, als dieses Land zu verlassen. In fast allen Bereichen, die ein Leben in Würde als Mensch unter Berücksichtigung elementarster Grundbedürfnisse sicherstellen würden, wird ihnen der Zugang systematisch verwehrt."*

BRV-BUNDESROMAVERBAND, Herkunftsländer nicht sicher. Trotz Gesetz, Göttingen v. 3. Dezember 2014, S. 1/7.

Wenn der Gesetzentwurf immer wieder auf die Verfassung Serbiens, die internationalen Konventionen, die Serbien ratifiziert hat, und die Gesetzeslage, ob zur Antidiskriminierung oder zum Recht auf Asyl, abhebt, so blendet sie doch vollkommen die unzureichende und oftmals fehlende Um- und Durchsetzung der Verpflichtungen durch den Staat gerade für die Volksgruppe der Roma aus. Im Hinblick auf sie, die den bei weitem größten Teil der Flüchtlinge ausmachen, wäre eine genaue Untersuchung der Diskrepanz zwischen normativen Vorgaben und der Realität des Alltags notwendig gewesen.

3. Besonders deutlich werden die kumulativen Auswirkungen von prekärer ökonomischer und sozialer Lebenssituation sowie Gewalt in der elenden Wohnungssituation der Roma, die zahlreiche Untersuchungen belegen, von dem deutschen Gesetzgeber aber nicht zur Kenntnis genommen werden. So hat das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen UNDP im Jahre 2011 eine Untersuchung in der autonomen serbischen Provinz Vojvodina veröffentlicht, nach der zwei Fünftel der insgesamt 93 sog. informellen Siedlungen der Roma Slums sind. In fast allen Siedlungen fehle es an Kanalisation, nur drei Viertel der Siedlungen verfügten über einen Zugang zu Wasser und Strom und über zwei Fünftel der Siedlungen befänden sich in einer gefährlichen Umgebung, z.B. in der Nähe von Fabriken oder Grundstücken zur Viehentsorgung.

Vgl. UNDP/WB/EC: Regional Roma Survey, Bratislava 2011, <https://cps.ceu.hu/news/2012-10-16/undpworld-bankek-regional-roma-survey-2011>.

In Serbien gibt es insgesamt 593 Romasiedlungen, von denen 72 Prozent nicht legalisiert sind, 137 allein in Belgrad. Ein Drittel von ihnen sind ohne Wasserversorgung und 70 % nach Angaben des Ministeriums für Umwelt und Raumplanung nicht an das Abwassersystem angeschlossen.

Ministry of Environment and spatial Planning: Guidelines for the improvement and legalization of informal Roma settlements, Belgrade 2007, <http://www.unhabitat.org.rs/pdfs/RomaSettlement/GuidelinesRomasettlements.pdf>.

Diese katastrophale Wohnsituation hat sich in den vergangenen Jahren nicht gebessert. Der ehemalige Menschenrechtskommissar des Europarats, Thomas Hammarberg, hat in seinem Bericht zu Serbien im Jahr 2011 festgestellt, dass die Wohnbedingungen der meisten Roma in Serbien nach wie vor sehr schlecht seien. Sie litten unter Überbevölkerung aufgrund nicht ausreichenden Wohnraums, ungelöster Eigentumsfragen und illegalen Bauten, zudem fehlten ihnen zumeist der Zugang zu öffentlichen Infrastrukturangeboten. Aus den zahlreichen von ihm besuchten Siedlungen wählte er die Siedlung Marija Bursac in Belgrad aus, um an ihr beispielhaft die unzumutbaren Wohnbedingungen aufzuzeigen. Die Siedlung ist weder an das Wasser- noch an das Stromnetz und das Abwassersystem angeschlossen, die Kinder würden sich in einem verseuchten Bach waschen. Die Holzbaracken, in denen die Roma wohnen, seien durch die Witterungsbedingungen stark beschädigt. Von der 2007 gestarteten Strategie zur Verbesserung der Lebensbedingungen und zur Regularisierung dieser Siedlungen hätten bis 2010 lediglich zwei von 10 Gemeinden profitiert.

Vgl. 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. 107, S. 18, Abs. 101 S. 15.

Die zivilgesellschaftliche Organisation Praxis berichtet, dass Roma kaum Chancen auf die Zuteilung einer Sozialwohnung hätten, 2010 hätten nur vier Romafamilien eine solche zugeteilt bekommen.

Vgl. Praxis/Regional Center for Minority Rights/CEKOR/CHRIS: Information submitted to the Committee on the elimination of racial Discrimination on the occasion of Initial Periodic report of Serbia, Belgrad, Februar 2011, S. 17.

Der Grund dieser Chancenlosigkeit, erklärt das European Roma Rights Centre, liegt in dem Vergabesystem, das für Beschäftigungsdauer, Anzahl der Familienmitglieder, die auf fünf begrenzt ist, und Behinderung unterschiedliche Punkte vergibt. Da die meisten Roma arbeitslos sind, fallen sie bereits aus diesem Bewertungssystem heraus.

Vgl. European Roma Rights Centre (ERRC): Parallel Report Concerning Serbia to the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) o. D., [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/53/PraxisAndERRC\\_Serbia53\\_ForTheseSession.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/53/PraxisAndERRC_Serbia53_ForTheseSession.pdf).

Die faktische Unmöglichkeit, aus den Siedlungen und der Isolation auszubrechen, verursacht eine Ghettoisierung, die angesichts der öffentlichen Ablehnung einer Umsiedlung von Roma in bessere Wohnungen keine Aussicht auf Veränderung bietet.

Vgl. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), ECRI Report on Serbia (fourth monitoring cycle), S. 20 f.,

Demgegenüber sind die Romafamilien immer wieder Zwangsräumungen unterworfen, wenn ihre Siedlungen größeren Infrastrukturprojekten der Stadtentwicklung und –erneuerung im Wege stehen.

Vgl. Amnesty International, Serbia: Home is more than a roof over your head: Roma denied adequate housing in Serbia, 7. April 2011, <http://www.amnesty-org/en/library/asset/EUR70/001/2011/en/5eObb76a-1030-4a5f-ba44-06a5e216069/eur70001/2011en.pdf> (15.02.2015).

Im April 2012 wurden z.B. im Belgrader Stadtteil Novi Beograd etwa 1000 Roma bei der Zwangsräumung ihrer Siedlung aus ihren Wohnungen vertrieben. 124 Familien wurden in Containern am Stadtrand von Belgrad untergebracht, 133 Familien wurden in den Süden des Landes zurückgeschickt, aus dem sie einst mangels Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten weggezogen waren. Schon zwei Jahre zuvor waren im gleichen Stadtteil nahe der Gazelabrücke etwa 178 Familien vertrieben worden. 114 Familien wurden in Containern am Rande Belgrads untergebracht und 64 Familien in den Süden zurückgeschickt.

Vgl. Amnesty International: Serbia: After Belvil, Serbia needs New Laws against forced eviction, 17. Oktober 2012, <http://www.refworld.org/docid/5086573c2.html> (15. 02. 2015).

Das Budapester „European Roma Rights Centre“ und die Belgrader NGO „Praxis“ berichten von mindestens 17 derartigen Zwangsräumungen seit 2009 in Belgrad, von denen etwa 2500 Roma betroffen worden sind.

Vgl. ERRC/Praxis, Parallel report concerning Serbia to the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) o. D., a.a.O. S. 12.

Diese Zwangsräumungen erfolgen zumeist ohne Absprache mit den Bewohnern und bieten keine adäquate Alternative an, was gegen internationales Recht verstößt und wiederholt ohne Erfolg von internationalen Organisationen gerügt worden ist.

Vgl. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 7: The right to adequate housing: forced evictions (art. 11, 1),  
[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument).

Kommissar Hammarberg hat in seinem Bericht auch darauf hingewiesen, dass die betroffenen Roma keine Möglichkeit gehabt hätten, gegen die Räumungen rechtlich vorzugehen.

Vgl. Commissioner for Human Rights: Report by Thomas Hammarberg, a.a.O., Abs. 102 – 103, S. 17.

Weder gab es bei den Zwangsumsiedlungen eine Alternative noch eine Entschädigung. Die Metallcontainer seien klein, kalt und nicht zu belüften, wird von den neuen Bewohnern geklagt. Zudem hat eine Umfrage ergeben, dass viele Familien ihre Arbeit und damit wesentliche Teile ihres Familieneinkommens verloren haben, da die Metallcontainer am Rande der Stadt, weitab von ihren Arbeitsplätzen, aufgestellt werden. Den Familien wurde nicht einmal die Zeit gelassen, größere Haushaltsgegenstände wie Waschmaschinen und Staubsauger in die neuen Behausungen mitzunehmen, sodass sie auch diese Verluste an Eigentum zu beklagen hatten.

Vgl. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), ECRI Report on Serbia (fourth monitoring cycle), S. 20 f.,  
<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/serbia/SRB-CbC-IV-2011-021-ENG.pdf>; European Roma Rights Centre/Praxis: Parallel Report concerning Serbia... a.a.O., S. 12 f.

Dass die Form der Wohnraumbeschaffung und Neuansiedlung kaum als Beitrag zu der von der Regierung in Belgrad angekündigten Strategie zur Verbesserung der Situation der Roma und ihres Aktionsplans 2002 – 2004 gewertet werden kann, leuchtet unmittelbar ein. Der Ombudsmann Serbiens, Saša Janković, merkt denn auch kritisch an, dass *„die grundlegenden normativen, institutionellen, personellen und materiellen Voraussetzungen, [die nötig sind], um die Ziele der Strategie [zur Integration der Roma] zu erreichen, noch nicht geschaffen“* worden sind. Eine von seinem Amt durchgeführte Umfrage hat ergeben, dass 62,3 % der Befragten nicht über die Strategie informiert waren und 82 % angaben, dass sich ihre Lebenssituation seit der Umsetzung der Strategie nicht verbessert hätte.

Vgl. Protector of Citizens, 2011 Annual Report, Belgrad 2011, S. 42 f., zit. nach Waringo, K., Serbien - ein sicherer Herkunftsstaat von Asylsuchenden in Deutschland? A.a.O. S. 38.

4. Die Wohnbedingungen, ob in informellen Siedlungen oder in Containern am Rande der Stadt, die für sich allein genommen schon diskriminierend sind, wirken sich negativ auf alle anderen Lebensbereiche aus und verschärfen deren ohnehin prekäre Verfassung und den Zustand der Armut noch zusätzlich. So leiden Roma besonders unter Arbeitslosigkeit und dem faktischen Ausschluss vom wirtschaftlichen Leben der übrigen Gesellschaft. In einer vergleichenden Studie, die das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) 2011 im Auftrag der Europäischen Union und der Weltbank durchgeführt hat, wird eine Arbeitslosenrate von 49 % unter Roma im Verhältnis zu 27 % der übrigen Bevölkerung angegeben.

Vgl. UNDP/WB/EC, Regional Roma Survey: Serbia, statistische Daten, Bratislava 2011, [http://www.eurasia.undp.org/content/dam/rbec/docs/Roma\\_survey\\_data\\_Serbia\\_2011.xls](http://www.eurasia.undp.org/content/dam/rbec/docs/Roma_survey_data_Serbia_2011.xls).

Der Länderbericht der „Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz“ (ECRI) hält es für ein besonderes Zeichen der Diskriminierung, dass Roma kaum in öffentlichen und staatlichen Unternehmen beschäftigt werden. Nach einer Studie des Belgrader Minderheitenzentrums sind nur 0,04 Prozent in

staatlichen Einrichtungen beschäftigt, obwohl der Anteil der Roma an der Gesamtbevölkerung nach Erhebungen des Europarats 8,18 Prozent beträgt. Wenn sie überhaupt Arbeit haben, werden ihnen die schwersten und gefährlichsten Aufgaben zugewiesen bei geringer Belohnung. Im Durchschnitt verdienen Roma bei regulärer Arbeit 48 % weniger Lohn als Nichtroma. ECRI führt diese weitere Diskriminierung auf das Zusammentreffen von allgemeiner gesellschaftlicher Diskriminierung mit dem Fehlen formaler Bildungsabschlüsse zurück – letzteres ist ein weiteres Ergebnis katastrophaler Wohnverhältnisse, Arbeitslosigkeit und Armut.

Vgl. Commissioner for Human Rights: Report by Thomas Hammarberg, a.a.O., Abs. 19, S. 17 ff.; Commissioner of Human Rights of Roma and Travelers in Europe, S. 160, [http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/prems79611\\_GBR\\_Cou vHumanRightsOfRoma\\_Web.pdf](http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/prems79611_GBR_Cou vHumanRightsOfRoma_Web.pdf); European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), ECRI Report on Serbia... a.a.O., Abs. 45, S. 18, Abs. 55, S. 19 ff.; European Roma Rights Centre (ERRC), Serbia. Country Profile 2011 -2012, Budapest Juli 2013, S. 8, <http://www.errc.org/cms/upload/file/serbia-country-profile-2011-2012.pdf>.

In diesem Zirkel sich notwendig verstärkender Diskriminierungen spielt der mangelnde Zugang zur Bildung eine erhebliche Rolle. Wie die „Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz in Europa“ (ECRI) schreibt, rangieren die Roma im Bereich Bildung weit unter dem Niveau der übrigen Bevölkerung. Nur neun Prozent schließen eine weiterführende Schule ab, und der Anteil an Roma, die die Hochschulen absolvieren, ist 20 Mal niedriger als bei der Mehrheitsbevölkerung. Besonders schlecht ist das Bildungsangebot für Romakinder, die in sog. informellen Siedlungen leben. In nur 55 Prozent dieser Siedlungen gibt es überhaupt Schulen und in 20 Prozent von ihnen ist eine Grundschule unerreichbar. Die Diskriminierungen halten auch nicht vor den Schultoren auf. Lehrerinnen und Lehrer, das Personal der Schulbehörden wie der Schulen selbst, die anderen Kinder und ihre Eltern, sie alle setzen die Diskriminierungen fort. Darauf ist z.B. die besonders hohe Zahl an Kindern zurückzuführen, die die Schule vorzeitig abbrechen. Nach Angaben des „European Roma Rights Centre“ (ERRC) schaffen gerade ein Drittel der Kinder aus den informellen Romasiedlungen den Grundschulabschluss. Besonders krass zeigt sich die Diskriminierung bei der hohen Zahl von Einweisungen von Romakindern in Sonderschulen für Kinder mit

Lernbehinderung und in Spezialklassen, in denen nur Roma sind. Der Anteil der Romakinder, der diese Schulen besuchen muss, ist in den Jahren zwischen 2003 und 2009 von 26,7 auf 31 Prozent gewachsen.

Vgl. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), ECRI Report on Serbia...a.a.O., Abs. 55, S. 19 ff., Abs. 56, S. 20; European Roma Rights Centre (ERRC), Serbia. Country Profile 2011 – 2012, a.a.O., S. 8; Commissioner for Human Rights: Report by Thomas Hammarberg..., a.a.O., Abs. 96, S. 16, Abs. 97, S.16.

Es bedarf keiner weiteren Begründung, wenn der ehemalige Menschenrechtsbeauftragte Thomas Hammarberg diese Ausgrenzung in dem gesamten Bereich der Bildung und Ausbildung für die fehlenden Chancen am Arbeitsmarkt verantwortlich macht.

Vgl. Commissioner for Human Rights: Report by Thomas Hammarberg..., a.a.O., Abs. 95.

Hier kann man nicht mehr davon sprechen, dass das Recht auf Bildung gem. Art. 2 des Zusatzprotokolls der „Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten“, welches für Serbien nach Unterzeichnung und Ratifizierung am 3. März 2004 in Kraft getreten ist, auch für Roma gilt. Das Ausmaß der Ausgrenzung aus dem Bildungsangebot und die Verweigerung der normalen Bildungschancen haben die Grenzen der Diskriminierung bereits weit überschritten und müssen als deutliche Verletzung des Menschenrechts auf Bildung erkannt werden. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung hat von der katastrophalen Bildungssituation trotz zahlreicher leicht zugänglicher Untersuchungen und Dokumentationen keine Kenntnis genommen, sie nicht einmal erwähnt und daher offensichtlich auch nicht in ihren Prüfungsprozess zur Einstufung Serbiens als sicheren Herkunftstaat einbezogen. Das summarische Urteil in der Begründung des Gesetzentwurfes: „*Die Menschenrechtslage in Serbien entspricht insgesamt internationalen Standards*“ (S. 16), zeugt von äußerst nachlässiger und an der wirklichen Situation der Flüchtlinge in Serbien vollkommen uninteressierter Arbeit des Gesetzgebers.

Nicht minder schwer wiegen die Versäumnisse des Gesetzgebers bei der Beurteilung der Gesundheitsversorgung der Roma. Das generelle Urteil, dass die wirtschaftliche und soziale Lage schwierig sei, verdeckt und beschönigt die geradezu besorgniserregende gesundheitliche Situation der Roma, wie sie von allen internationalen Organisationen, die sich mit der Situation beschäftigen, hervorgehoben wird.

Vgl. Commissioner for Human Rights, Report by Thomas Hammarberg...a.a.O., Abs. 90; European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), ECRI Report an Serbia...a.a.O., Abs. 69 u. 70, S. 21 f. United Nations Development Program (UNDP), At Risk: Roma and displaced persons in Serbia, Belgrad 2006, S. 55 ff., [http://www.Europeandcis.undp.org/uploads/public/File/rbec\\_web/vgr/vuln\\_rep\\_all.pdf](http://www.Europeandcis.undp.org/uploads/public/File/rbec_web/vgr/vuln_rep_all.pdf). (16.02.2015).

So liegt z.B. die Kindersterblichkeit bei Roma mindestens viermal so hoch wie bei der übrigen Bevölkerung. Diese von dem ehemaligen Menschenrechtskommissar Thomas Hammarberg auf Grund einer Studie des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen UNICEF verbreitete Zahl soll zwar anderslautenden Statistiken widersprechen, hat jedoch eine hohe Wahrscheinlichkeitsvermutung für sich, da sie auch anderen ungünstigen Daten, die unmittelbar die Gesundheit beeinflussen, entspricht, wie die elende unhygienische Wohnungssituation, Arbeitslosigkeit, Armut, mangelnder Zugang zu öffentlichen Einrichtungen und Sozialleistungen. Zurückgeführt wird die prekäre Gesundheitssituation auch darauf, dass viele Roma nicht die erforderlichen Personaldokumente und keine feste Meldeadresse haben, die ihnen den Zugang zu medizinischen Einrichtungen öffnen würden. Zudem seien sie weitgehend (67,5 Prozent der Roma) nicht in der Lage, die Kosten für die notwendigen Medikamente aufzubringen. Das „Public Health Program“ der „Open Society Foundation“ weist zusätzlich darauf hin, dass Roma von Ärzten und Pflegepersonal diskriminiert würden, sie deshalb die Gesundheitseinrichtungen aus Angst vor Diskriminierung meiden. Zusammenfassend stellt die Studie fest: *„Roma erfahren systematische Diskriminierung und Ausschluss in verschiedenen Bereichen des Lebens wie Staatsbürgerschaft, Erziehung, Beruf, Wohnung und dem Zugang zu Gerichten. Viele Roma haben wenige wenn überhaupt keine persönlichen Dokumente, was ihnen den Zugang zu den grundlegenden und wesentlichen Diensten verwehrt. ...Alle diese Probleme zu-*

*sammen schaffen eine negative öffentliche Einstellung und Stereotype gegenüber den Roma, die tief verwurzelt immer handfestere Formen der Diskriminierung und Rechtsverletzung erzeugen, sowohl in der Gesundheitsversorgung wie auch in anderen Bereichen. Roma berichten über eine schockierende Anzahl von Menschenrechtsverletzungen besonders in der Gesundheitsversorgung, einschließlich der offenen Verweigerung medizinischer Dienste und der Versorgung mit einfachster Gesundheitspflege. Die Rechte der Roma-Patienten auf medizinische Information, Privatheit und Einwilligung werden oft nicht beachtet. Roma erfahren laufend eine entwürdigende Behandlung in den Gesundheitseinrichtungen, die niemals von anderen ethnischen Gruppen gemacht werden oder geduldet würde.“*

Vgl. The Open Society Public Health Program: Roma Health Rights in Macedonia, Romania and Serbia. Juni 2013 S. 3, 9 ff., <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/roma-health-rights-macedonia-romania-serbia-20130628.pdf> (16.02.2015). (eigene Übersetzung)

Auch diesen für die Flüchtlinge so wesentlichen Lebensbereich hat der Gesetzgeber unberücksichtigt gelassen und damit die geforderte Sorgfalt bei der Prüfung grob verletzt. Es klingt nicht sehr überzeugend, wenn der Gesetzentwurf pauschal nicht mehr zu sagen hat, als dass „*die wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Lage der Roma-Minderheit schwierig*“ (S. 17) bleiben wird.

5. Besondere menschenrechtliche Bedenken ergeben sich aus der offensichtlichen Einschränkung der Freizügigkeit durch die serbischen Behörden und Gesetze. Die Behauptung des Gesetzentwurfes, dass ein Asylantrag in Deutschland keine staatliche Repression zur Folge habe (S. 17), ist nachweislich falsch.

Vgl. Waringo, K., Stellungnahme zum Gesetzentwurf..., Deutscher Bundestag, Wortprotokoll v. 23. Juni 2014, S. 105.

Die serbische Verfassung garantiert in Art. 39 die Freizügigkeit:

*„Jeder hat das Recht auf Freizügigkeit und freien Auslandswahl in der Republik Serbien, einschließlich des Rechts [Serbien] zu verlassen und [nach Serbien] zurückzukehren.“*

*Das Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt, sowie das Recht, die Republik Serbien zu verlassen, kann zum Zweck der Strafverfolgung, zum Schutz der öffentlichen Ordnung, zur Verhinderung der Ausbreitung ansteckender Krankheiten und der Verteidigung der Republik Serbien gesetzlich eingeschränkt werden“.*

Constitution of the Republic of Serbia, 30. September 2006, Übersetzung K. Waringo, Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina...a.a.O., S. 80.

Schon bald wurde von Satz 2 Gebrauch gemacht. Zunächst wurde am 19. 12. 2009 die Visumpflicht für Staatsangehörige Serbiens für Aufenthalte im Schengenraum von bis zu 90 Tagen im Halbjahr aufgehoben, sofern sie Inhaber eines biometrischen Passes sind. Das „Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons“ bei der Europäischen Versammlung untersuchte die Auswirkungen der Visa-Erleichterungen der EU gegenüber den Staaten des westlichen Balkans und bemerkte, dass diese ein erhebliches Anwachsen der Asylanträge aus dieser Region zur Folge gehabt hätte.

Vgl. Parlamentarische Versammlung, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Report, Roman migrants in Europe, v. 8. Juni 2012, Doc. 12950. Commission Staff Working Paper on post-visa liberalization monitoring for the Western Balkan countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, SEC(2011)695 final, pp. 22-24.

In dem Bericht heißt es weiter:

*„51. Die Europäische Union hat daraufhin einen „Vorbehalt“ in das Visa Erleichterungs-Regime eingeführt, um die Wiedereinführung von Visa im Notfall zu ermöglichen. Die Europäische Kommission und Mitgliedstaaten haben auch Druck auf die westlichen Balkanstaaten ausgeübt, damit sie die Asylbewerber aufhalten, von dem Visa-Verzicht Gebrauch zu machen. Dies betrifft in erster Linie Roma (80 % der Asylbewerber), da sie diejenigen sind, die am ehesten (erfolglos) um Asyl in der Europäischen Union nachsuchen.*

*52. Weitere Konsequenzen sind auch vom Kommissar für Menschenrechte und NGOs beim Europarat vermerkt worden. An erster Stelle wurden von den westlichen Balkanstaaten Ausreisekontrollen eingeführt, u. zw. auf der Basis von*

*„ethnic profiling“, welches in erster Linie auf Personen mit Roma-Herkunft abzielt. Zweitens haben die westlichen Balkanstaaten Strafen für erfolglose Asylbewerber bei ihrer Rückkehr eingeführt, einschließlich des zeitweisen Einzugs ihrer Ausweispapiere. Drittens wurden die westlichen Balkanstaaten von der Europäischen Kommission aufgefordert, ihre Ausreisekontrollen zu verschärfen, einschließlich des Nachweises, ob die betreffende Person die Einreisebedingungen des Schengener Abkommens erfüllt.“*

Das Komitee fasst seine Beobachtungen in der Warnung zusammen: „53. *Gegen all diese verschiedenen Einschränkungen richten sich menschenrechtliche Bedenken, vor allem hinsichtlich des Rechts, ein Land zu verlassen und weil die Einschränkung auf diesem Weg zu einer Aussonderung und Stigmatisierung (effective targeting) von Roma führt.“*

Parlamentarische Versammlung, Report, Roman migrants in Europe, Doc 12950, S. 13, Rz. 53 (eigene Übersetzung).

Trotz dieser menschenrechtlichen Bedenken steht Serbien seitdem unter dem Druck, potentielle Asylbewerberinnen und Asylbewerber an der Ausreise zu hindern und ihre Zahl zu reduzieren. Erste Maßnahme war am 2. Juni 2011 die Verabschiedung einer Verordnung zur Durchführung der Grenzkontrollen, mit der der Grenzpolizei weitgehende Kompetenzen zur Kontrolle von Ausreisenden in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union eingeräumt wurden. Sie kann seither nicht nur die Personalien feststellen, sondern auch das Reiseziel und das Vorhandensein der notwendigen finanziellen Mittel für die Rückfahrkarte, Reiseversicherung und den Aufenthalt überprüfen. Personen, die im Verdacht stehen, auszureisen, um Asyl in dem Schengenland zu erlangen (sog. Scheinasylanten im serbischen Sprachgebrauch), werden an der Ausreise gehindert. Schon einen Monat zuvor, am 8. Mai 2011 hatte der serbische stellvertretende Premierminister Ivica Dačić anlässlich des Frühjahrsfest der Roma verkündet, *„dass kein Mitglied dieser Gemeinschaften [Roma und Albaner] das Land [Serbien] verlassen kann, wenn er [oder sie] keinen Rückfahrchein und ausreichende Reisemittel hat und den Zweck seiner [oder ihrer] Reise nicht begründen kann.“*

Ein Jahr später zitiert ihn der Tagesspiegel mit den Worten: „*Es ist nicht in Ordnung, wenn alle Bürger der Preis bezahlen. Es geht vor allem um Roma und Albaner.*“

„Serbien pocht auf Visafreiheit“, Tagesspiegel v. 27. Oktober 2012.

So konnten durch die verschärften Kontrollen seit dem 2. Juni 2012 innerhalb eines halben Jahres ca. 5000 Reisende, die vermutlich versucht hatten, in einem Land Westeuropas Asyl zu suchen, an der serbischen Grenze aufgehalten und zurückgewiesen werden.

Susana Grubjesić, stellvertretende Ministerin für Europäische Integration im serbischen Parlament am 7. November 2012, vgl. K. Waringo, Serbien - ein sicherer Herkunftsstaat von Asylsuchenden in Deutschland? A.a.O., S. 39.

Die europäische Grenzagentur Frontex berichtete im Mai 2013, dass die serbischen Behörden allein 2012 6.700 Personen die Ausreise verweigert hätten.

Vgl. Frontex, Western Balkan Annual Risk analysis 2013, Warschau, Mai 2013, S. 30,  
[http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/WB\\_ARA\\_2013.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2013.pdf) (17.02.2015).

Die Sachverständige Dr. Karin Waringo präsentierte in der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 23. Juni 2014 ein Plakat des serbischen Innenministeriums, das Asylsuchenden im Ausland den Entzug der finanziellen Unterstützung (Sozialhilfe), die Gefahr der Abschiebung aus dem Ausland und ein daraus folgendes Einreiseverbot in den Schengenraum androht. Ein weiteres Plakat des staatlichen Flüchtlingskommissars und des serbischen Roten Kreuzes warnt die Ausreisenden unter Hinweis auf das Meldegesetz, dass der Missbrauch der Visumsfreiheit strafbar sei. Das serbische Meldegesetz macht einen Auslandsaufenthalt von mehr als 90 Tagen meldepflichtig, bei Zuwiderhandlung droht eine Strafe zwischen umgerechnet 87 und 435 Euro.

K.Waringo, Stellungnahme zum Gesetzentwurf...v. 18. Juni 2014, Wortprotokoll S. 105.

Diese Warnungen und Grenzkontrollen zielen eindeutig auf die Volksgruppe der Roma, selbst wenn keine genauen Statistiken vorliegen. Doch die Tatsache, dass 80 % der Asylbewerber Roma sind, die direkte Ansprache des stellvertretenden Premierministers an die Roma gerichtet ist, und das von der Grenzpolizei verlangte Reisetagegeld zwischen 30 und 50 Euro beträgt, was kaum ein asylsuchender Roma aufbringen kann, lässt keinen Zweifel an der Zielrichtung der Maßnahmen. Das „Regional Centre for Minorities“ (RCM) in Belgrad berichtet zudem, dass das Meldegesetz selektiv auf Roma angewendet werde.

Vgl. Regional Centre for Minorities (Belgrad), Die Liberalisierung des Visasystems und Einschränkungen des Rechts auf Asyl. Zur Situation serbischer Roma, die im Ausland Asyl beantragt haben, (Hrsg. Flüchtlingsrat NRW), Bochum, Münster, Oktober 2012, S. 22 f., 40, 45.

Im Rahmen der Reform des serbischen Strafgesetzbuches hat das serbische Parlament am 24. Dezember 2014 einen neuen Paragraphen in das serbische Strafgesetzbuch eingefügt, der die Ermöglichung des Missbrauchs des Rechts auf Asyl im Ausland unter Strafe stellt. Dieser neue § 350a bestraft denjenigen bzw. diejenige mit Gefängnis von 3 Monaten bis zu drei Jahren, der/die *„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.“*

Übersetzung K. Waringo, Stellungnahme zum Gesetzentwurf..., a.a.O., S 106 f.

Obwohl das Gesetz in erster Linie auf die Beihilfe, den Fluchthelfer, zielt, schließt der Wortlaut seine Anwendung auf Asylflüchtlinge nicht aus. Ihnen wird ja gerade eine „falsche Darstellung der Gefährdung ihrer Menschenrechte und

Freiheiten im Ausland“ vorgeworfen. Bisher werden allerdings lediglich Strafanzeigen und Verfahren gegen Fluchthelfer gemeldet. Die Europäische Kommission meldet jedoch, dass Serbien seine Kontrollen von Transportunternehmen und Reiseagenturen verstärkt habe.

Vgl. 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 Countries in accordance with the Commission Statement of 8. November 2010 (COM(2013)836 final), Brüssel, 28. November 2013, S. 10.

Schon am 8. November 2012 hatte das serbische Parlament ein neues Gesetz zur Kontrolle der Migrationsbewegungen verabschiedet. Es sieht ein einheitliches System für das Sammeln, Verwalten und den Austausch von Daten über Wanderungsbewegungen vor. Damit soll das serbische Flüchtlingskommissariat das „Phänomen“ der sog. Scheinasylanten und –asylantinnen beobachten und sog. Migrationsprofile für Serbien erstellen.

Vgl. „Serbian Parliament adopts Law on Amnesty“, Tanjug v. 8. November 2012, zit. nach K. Waringo, Serbien-ein sicherer Herkunftsstaat...?, a.a.O., S. 42.

Der politische Hintergrund all dieser Maßnahmen zur Verschärfung der Grenzkontrollen und Beschneidung der Ausreisefreiheit ist der Druck der Schengenstaaten, die mit der Kündigung der Visumfreiheit drohen, wenn es Serbien nicht gelinge, „den Missbrauch der Visaliberalisierung“ und die Zahl der Asylsuchenden drastisch zu reduzieren.

Vgl. K. Waringo, Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina..., a.a.O., S. 78 m.w.N.

Von der verfassungsrechtlichen Garantie der Ausreisefreiheit bleibt dabei nicht viel übrig. Ihre Beschränkung, die in vielen Fällen die Aufhebung der Reisefreiheit zum Ergebnis hat, wird zwar mit „übergeordneten serbischen Interessen“ begründet, dürfte aber z.B. vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte einer Prüfung nach Art. 5 EMRK nicht standhalten. §350a S. 2 erlaubt selbst

eine Einschränkung nur zum Schutz der öffentlichen Ordnung und zur Verteidigung der Republik Serbien.

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 26. Mai 2014 lässt nicht erkennen, dass sich der Gesetzgeber der ganzen Problematik der Beschränkung der Ausreisefreiheit bewusst gewesen ist. Dass er sie mit keinem Wort erwähnt, lässt vielmehr den Schluss zu, dass er z.B. die geänderten serbischen Ausreisebestimmungen, die Verschärfung der Grenzkontrollen und ihre Anwendung vor allem auf Roma vollkommen übersehen hat. Der Lagebericht des Auswärtigen Amtes vom Oktober 2013, auf den sich der Gesetzentwurf vornehmlich stützt, erwähnt die Problematik überhaupt nicht. Als in der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 23. Juni 2014 die Sachverständige Karin Waringo auf dieses Defizit hinwies, ist darüber ohne jegliche Erörterung oder Problematikisierung hinweggegangen worden. Das stellt einen erheblichen Mangel des gesamten Gesetzgebungsverfahrens dar und widerspricht den Anforderungen des Bundesverfassungsgericht nach einer „sorgfältigen“ Prüfung. Aus diesen Gründen hat jüngst das Verwaltungsgericht Münster erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Bestimmung Serbiens zu einem sicheren Herkunftsstaat in dem Gesetz vom 31. Oktober 2014 geäußert und sich eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht gem. Art. 100 Abs. 1 S. 1 GG vorbehalten.

Vgl. VG Münster, 4 L 867/14.A v. 28. November 2014.

In den letzten zehn Jahren haben die Europäische Union mit ihrer sog. Qualifikationsrichtlinie von 2004 u. 2011 und ihr folgend das Bundesverwaltungsgericht mit seiner Entscheidung von 2013 die Auslegungsregeln für den Umgang mit dem Verfolgungsbegriff geändert und präzisiert.

Vgl. RL 2004/83/EG, geändert durch RL2011/95/EU; BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013, BVerwG 10 C 23.12, ASYLMAGAZIN 5/2013, S. 161 ff., Rz. 35 ff.

Mit diesem Begriff, der durch die Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen erfüllt sein kann, bilden die zahlreichen Diskriminierungen der Roma, die durch die verschiedenen nationalen und internationalen Organisationen dokumentiert worden sind, einen Tatbestand der Verfolgung, der die Einstufung Serbiens als sicherer Herkunftsstaat verbietet. Der Tatbestand ist nicht mehr auf die staatliche Verfolgung und die politische Repression begrenzt. Er ist auch dann gegeben, wenn - wie hier -, nichtstaatliche, d.h. gesellschaftliche Akteure Bedingungen setzen, die die wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Rechte der betroffenen Menschen verletzen und der Staat nicht in der Lage oder nicht willens ist, die Menschen zu schützen. Die einzelnen Maßnahmen und Situationen, die die Roma in Serbien diskriminieren, mögen für sich genommen noch keine derart schwerwiegenden Auswirkungen haben, die einer Verletzung grundlegender Menschenrechte entsprechen. In ihrer Gesamtwirkung, und das bezweckt der Kumulationsansatz nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. b) bis d) RL 2011/95/EU, schaffen sie jedoch eine derart diskriminierende Lage für die Roma, dass sie einer Verfolgung gleichkommen. Auf jeden Fall hat es aber der Gesetzgeber versäumt, diese komplexe gesellschaftliche Situation so sorgfältig und gründlich zu untersuchen, dass er sich ein definitives Urteil bilden konnte, um Serbien als sicheren Herkunftsstaat einzustufen.

## II.

Auch die Einstufung Mazedoniens als sicherer Herkunftsstaat stützt der Gesetzgeber im Wesentlichen auf den Asylagebericht des Auswärtigen Amtes vom 11. September 2013 und die bereits zitierte Untersuchung der EASO vom November 2013. Insofern gilt bezüglich der Aussagekraft der beiden Dokumente zur sozialen und politischen Lage in Mazedonien das Gleiche, was dazu bereits in Bezug auf Serbien gesagt worden ist. Auch hier werden zahlreiche Organisationen ohne Angabe von Quellen und Bezügen aufgeführt, die die getroffene Entscheidung zur Einstufung Mazedoniens als sicherer Herkunftsstaat legitimieren sollen. Allerdings dient auch diese Bezugnahme eher der Vortäuschung als dem überzeugenden Nachweis einer sorgfältigen Untersuchung .

1. Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Lage beschränkt sich der Gesetzesentwurf auf oberflächliche Ausführungen und beruft sich auf die Europäische Kommission mit der Feststellung, dass die mazedonische Verfassung im Wesentlichen europäischen Standards entspricht.

Gesetzesentwurf v. 26.05.14, BT Drucksache 18/258, S. 11.

Allerdings werden die nächsten relativierenden Sätze des Kommissionsberichts unterschlagen: Eine große Anzahl der erlassenen Gesetze entspreche nicht den Vorgaben der Verfassung und die diesbezüglichen Entscheidungen des Verfassungsgerichts würden nicht zufriedenstellend umgesetzt.

Vgl. European Commission: Commission staff working document. The former Yugoslav Republic of Macedonia: 2013 Progress Report, S. 5.

Dieses extrem selektive, einseitige Vorgehen ist exemplarisch für die Quellenauswertung der Bundesregierung. Aussagen, die das erwünschte Ergebnis unterstützen, werden angeführt, relativierende oder kritische Anmerkungen verschwiegen. Insbesondere wird an mehreren Stellen ausschließlich auf die Gesetzeslage verwiesen, ohne dass die praktische Wirksamkeit der Normen hinterfragt wird. Die geforderte antizipierte Tatsachen- und Beweiswürdigung verlangt vom Gesetzgeber aber ein ergebnisoffenes Vorgehen mit einer objektiven Auswertung des zugänglichen Quellenmaterials, welche sich transparent nachverfolgen lässt.

Hinsichtlich des Justizsystems belässt es der Gesetzesentwurf bei der Aussage, dass es die aus anderen Transformationsländern bekannten Schwächen aufweise, die eine Rechtsdurchsetzung im Einzelfall erschweren kann. Allerdings befände sich die Justiz mittlerweile auf einem entschlossenen Reformkurs.

Gesetzesentwurf v. 26.05.14, BT Drucksache 18/258, S. 11 f.

Die strukturellen Defizite im Justizsystem Mazedoniens bleiben aber vorherrschend. So stellt das US-amerikanische Außenministerium fest, dass die Unabhängigkeit der Justiz zwar in der Verfassung garantiert sei, die Regierung in der Praxis jedoch politischen Druck und Einschüchterungsmaßnahmen benutze, um die Arbeit der Justiz zu beeinflussen. Auch die Europäische Kommission spricht in ihrem Fortschrittsbericht 2013 von selektiver Rechtsprechung und politischem Druck auf die Justiz. All dies bleibt im Gesetzesentwurf ohne Berücksichtigung.

Vgl. US Department of State, Macedonia 2013 Human Rights Report, S. 9 f.; European Commission: Commission staff working document. The former Yugoslav Republic of Macedonia: 2013 Progress Report, S. 12.

Dieser gesetzgeberische Mangel ist insbesondere vor dem Hintergrund des maßgeblichen unionsrechtlichen Verfolgungsbegriffs von Bedeutung. Nach der Schutzlehre kommt es entscheidend darauf an, ob ein Staat wirksamen Schutz vor (nicht-staatlicher) Verfolgung gewährleistet. Dies gebietet eine substantiierte gesetzgeberische Untersuchung der Effektivität des Rechtsschutzes, des Zugangs des Einzelnen zur Justiz und der Tatsache, ob die verantwortlichen Täter strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden, bevor ein Land als sicherer Herkunftsstaat eingestuft werden kann.

Laut Pro Asyl ist die Strafverfolgung in Mazedonien völlig ineffizient. Auch das US-amerikanische Außenministerium beschreibt die Ineffektivität als charakteristisch für das mazedonische Justizsystem und sieht den Zugang zur Justiz im Land nach wie vor als schwierig an. Insbesondere sei die Straflosigkeit von Polizisten ein Problem. Auch im Bereich der Hasskriminalität werden die Täter nur vereinzelt strafrechtlich belangt (siehe unten).

Vgl. Pro Asyl, Einstufung von Serbien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina als "sichere Herkunftsländer"? Stellungnahme zum Gesetzesentwurf, 4. April 2014, S. 11; US Department of State, Macedonia 2013 Human Rights Report, S. 1, 2, 7.

All dies lässt erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit des staatlichen Schutzes in Mazedonien aufkommen. Gerade weil es aber in den letzten Jahren zu

einer nicht unerheblichen Zahl von nicht-staatlicher Verfolgung aufgrund gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit gekommen ist (siehe insbesondere die Ausführungen zu ethnisch motivierter Gewalt und Angriffen auf LGBTI, unten), wäre der Gesetzgeber europarechtlich verpflichtet gewesen, seine Entscheidung auf eine gründliche Untersuchung des gewährten Schutzes im Land zu stützen.

Nach allem ergibt sich nicht der Eindruck gefestigter rechtsstaatlicher Verhältnisse in Mazedonien. Auch das US-amerikanische Außenministerium sieht das gravierendste Menschenrechtsproblem im Land in der Unfähigkeit des Staates, rechtsstaatliche Prinzipien vollständig zu beachten. Gestützt wird diese Einschätzung vornehmlich auf das Verschwimmen der Grenzen zwischen Staat und Regierungspartei, die politische Einflussnahme auf die Justiz und Medien, die selektive strafrechtliche Verfolgung von politischen Gegnern, sowie das deutliche Maß an Korruption im Land und die Straflosigkeit von Polizeibeamten.

US Department of State, Macedonia 2013 Human Rights Report, S. 1.

Erschwerend kommt hinzu, dass der ohnehin schon schwache Rechtsstaat derzeit durch die autoritäre Politik der größten Regierungspartei VMRO/DPMNE – nach der Einschätzung des Auswärtigen Amtes – *erheblich* in Frage gestellt wird.

Vgl. Auswärtiges Amt, AD-hoc-Lagebericht über die asyl- und abschiebe-relevante Lage in der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien (MKD) vom 11. Dezember 2013, S. 4.

Nicht nur wurde diesem Mangel an rechtsstaatlichen Verhältnissen nicht die entsprechende gesetzgeberische Aufmerksamkeit zuteil, vielmehr wurden auch die sich daraus ergebenden Konsequenzen für das übrige Prüfungsverfahren nicht berücksichtigt. Das Bundesverfassungsgericht hat hinsichtlich des Prüfprogramms festgestellt: *“Je mehr etwa rechtsstaatliche Grundsätze, die Bindung der Exekutive an die Gesetze sowie eine unabhängige Justiz im jeweiligen Land verankert sind, desto eher kann davon ausgegangen werden, dass Rechtslage und Rechtsanwendung sich im wesentlichen decken.”*

Daraus folgt, dass bei einem Staat, dessen Rechtsstaatlichkeit derart zweifelhaft ist, wie dies bei Mazedonien der Fall ist, nicht ohne weiteres von der Rechtslage auf die Rechtsanwendung geschlossen werden darf. Gerade in solchen Ländern gilt nämlich, dass die praktische Wirksamkeit geschriebener Normen nicht immer schon mit ihrem Erlass gewährleistet ist. Der Gesetzgeber darf es dann nicht bei Feststellungen hinsichtlich der Gesetzeslage belassen, etwa dass es keine ethnisch diskriminierenden Gesetze und Vorschriften gibt, sondern muss jeweils gesondert in den Blick nehmen, auf welche Weise die Gesetze in der Rechtspraxis angewandt werden. Dies gilt umso mehr, als sich der diskriminierende Charakter vermeintlich neutraler Vorschriften oft erst in ihrer Rechtswirkung zeigt.

Der Gesetzesentwurf beschränkt sich auf die lapidare Aussage, dass es als gewährleistet anzusehen sei, dass in Mazedonien Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung nicht drohen.

Vgl. Gesetzentwurf v. 26.05.14, BT Drucksache 18/258, S. 11.

Er unterschlägt dabei, dass laut US-Außenministerium glaubhafte Berichte existieren, wonach die Polizei übermäßige Gewalt angewandt und Inhaftierte misshandelt hat. So wird auch im aktuellen Jahresbericht von Amnesty International darauf hingewiesen, dass im Mai 2012 die Ombudsstelle in ihrer Funktion als Nationaler Präventionsmechanismus zum Schutz vor Folter berichtete, die Haftbedingungen in den Polizeistationen hätten 2011 nicht einmal Mindeststandards entsprochen. Dies gelte in besonderem Maße für Jugendliche, die unter unmenschlichen und “zutiefst entwürdigenden” Bedingungen in Einzelhaft gehalten würden.

Vgl. US Department of State, Macedonia 2013 Human rights report, S. 2; Amnesty International, Jahresbericht 2013 – Mazedonien, <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2013/mazedonien> (10.3.15).

Auf diese Berichte hätte der Gesetzgeber zumindest eingehen müssen – eine Einschätzung, die auch der UNHCR teilt.

Vgl. UNHCR, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung, S. 6.

2. Seit 2012 kommt es in Mazedonien wieder vermehrt zu ethnisch motivierten Spannungen zwischen den Volksgruppen. Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung geht hierauf mit keinem Wort ein. Selbst der Asylgeberbericht des Auswärtigen Amtes gibt aber zu bedenken, dass die interethnische Eskalations- und Gewaltbereitschaft seit 2012 zugenommen hat.

Vgl. Auswärtiges Amt, AD-hoc-Lagebericht über die asyl- und abschiebirelevante Lage in der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien (MKD) vom 11. Dezember 2013, S. 9.

In der Tat gibt es seit 2012 eine Vielzahl von ethnisch motivierter Gewalt zu verzeichnen: Im Januar 2012 gab es nach einer Karnevalsveranstaltung Brandanschläge auf Kirchen. Im Februar desselben Jahres wurden im Verlauf von Protesten mehrerer Tausend Albaner gegen die Ermordung eines Albaners durch einen Polizeibeamten Schaufenster von mazedonischen Läden eingeschlagen. Im anschließenden März gab es einen Angriff von mit Knüppeln bewaffneten Männern auf einen Bus, bei dem circa ein Dutzend albanische Schüler verletzt wurden. Darauf folgten Racheakte gegen ethnische Mazedonier in Skopje und Tetovo.

Konrad Adenauer Stiftung: Orthodoxes Osterfest von Gewalt überschattet, 16. April 2012, <http://www.kas.de/mazedonien/de/publications/30739/> (26.02.2015); Radio Free Europe: Macedonia On The Brink As Leaders Try To Calm Ethnic Tensions, 17. APRIL 2012, [http://www.rferl.org/content/macedonia\\_on\\_brink\\_leaders\\_try\\_to\\_calm\\_ethnic\\_tensions/24551399.html](http://www.rferl.org/content/macedonia_on_brink_leaders_try_to_calm_ethnic_tensions/24551399.html) (26.02.12); Neue Züricher Zeitung: Ethnischer Zwist in Mazedonien: Besorgniserregende Gewaltserie, 12. März 2012, <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/ethnischer-zwist-in-mazedonien-1.15695518> (26.02.12)

Die Lage hat sich seit dem nicht entspannt. So wurden vom 28. Februar bis 31. Dezember 2013 98 ethnisch motivierte gewalttätige Übergriffe registriert. Beispielsweise wurde am 26. Februar ein 13-jähriger Junge zusammengeschlagen und mit einem Messer attackiert, nachdem er sich geweigert hatte, ein orthodoxes Kreuz zu küssen. Das mazedonische Helsinki-Komitee resümiert deshalb, dass Gewalt alltäglich geworden sei, so dass die mazedonischen Bürger in ständiger Angst und Unsicherheit leben müssten.

Vgl. Helsinki Committee for Human Rights of the Republic of Macedonia, Mapping, monitoring, and reporting on hate crime incidents, Annual Report 2013, [http://www.mhc.org.mk/system/uploads/redactor\\_assets/documents/692/HATE\\_CRIMES\\_MACEDONIA\\_-\\_ANNUAL\\_REPORT\\_2013.pdf](http://www.mhc.org.mk/system/uploads/redactor_assets/documents/692/HATE_CRIMES_MACEDONIA_-_ANNUAL_REPORT_2013.pdf); Helsinki Committee for Human Rights of the Republic of Macedonia: Condemnation of violence based on ethnicity, 15.11.13, <http://www.mhc.org.mk/announcements/159>, (26.02.2015)

Auch im Jahr 2014 setzten sich die Welle ethnisch motivierter Gewalt fort. So gab es z.B. im Mai Ausschreitungen am Rande einer Demonstration von hundert ethnischen Mazedoniern, in deren Verlauf albanische Ladengeschäfte zerstört wurden.

Vgl. European Forum for Democracy and Solidarity: Ethnic violence in Skopje, 22. Mai 2014, [http://www.europeanforum.net/news/1940/ethnic\\_violence\\_in\\_skopje](http://www.europeanforum.net/news/1940/ethnic_violence_in_skopje) (26.02.2015).

Fälle gewalttätiger interethnischer Übergriffe treten also mit einiger Regelmäßigkeit auf. Da der europäische Verfolgungsbegriff auch nicht-staatliche Verfolgungsmaßnahmen umfasst, hätte der Gesetzgeber die genannten Beispiele ethnischer Gewalt – die auch nur einen Ausschnitt darstellen – in seine Entscheidung mit einbeziehen müssen.

Anschließend wäre die Frage zu klären gewesen, inwiefern der mazedonische Staat seine Bürger vor diesen Verfolgungshandlungen privater Dritter effektiv schützt. Zweifel an der Effektivität des staatlichen Schutzes ergeben sich neben den allgemeinen Mängeln des mazedonischen Justizsystems und der Korrup-

tion im Land auch aus einer besonderen Zurückhaltung der Strafverfolgung im Bereich ethnischer Gewalt. Das Mazedonische Helsinki Komitee kritisiert etwa, dass die mazedonischen Behörden den Anstieg ethnisch motivierter Gewalt ignorieren und sogar verschleiern. Von 2010 bis 2013 wurden nur 14 Hassverbrechen gerichtlich verfolgt.

Vgl. Balkan Insight: Macedonia 'Hiding' Rise in Hate Attacks, Report Says, 22. Mai 2013, <http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonia-ignores-hate-crimes-helsinki-committee-says> (27.02.2015).

Eine solche gesetzgeberische Auseinandersetzung mit der Schutzfähigkeit und –bereitschaft des mazedonischen Staates lässt sich den Gesetzesmaterialien jedoch nicht entnehmen.

3. Im Bereich der Presse- und Meinungsfreiheit gesteht der Gesetzesentwurf ein, dass Mazedonien in „teilweise auch erhebliche Kritik“ geraten ist, relativiert dies aber sofort mit Verweisen auf die Verabschiedung zweier neuer Mediengesetze, die bei Experten international Anerkennung gefunden hätten.

Vgl. Gesetzesentwurf v. 26. Mai 2014, BT Drucksache 18/258, S. 11.

Dass aus einer (vermeintlich) verbesserte Gesetzeslage nicht ohne weiteres auf die Verbesserung der tatsächlichen Verhältnisse geschlossen werden kann, drängt sich bei einem Staat, dessen Rechtsstaatlichkeit so zweifelhaft ist wie Mazedonien jedoch förmlich auf. So wies die Europäische Kommission schon in ihrem Fortschrittsbericht 2013 darauf hin, dass sich die Lage im Bereich der Pressefreiheit trotz damaliger Gesetzesveränderungen weiter verschlechtert habe. Auch hinsichtlich des neuen Gesetzes zeigten sich internationale Beobachter, wie die OSZE, zunächst äußerst vorsichtig – entscheidend sei die praktische Umsetzung des Gesetzes.

Vgl. European Commission: Commission staff working document. The former Yugoslav Republic of Macedonia: 2013 Progress Report, S. 12; Balkan Insight: OSCE Gives Cautious Nod to Macedonian Media Re-

forms, 12. Februar 2014, <http://www.balkaninsight.com/en/article/osce-macedonian-media-law-good-on-paper> (27.02.15).

Diese Vorsicht sollte sich bestätigen: Trotz des neuen Gesetzes kam es etwa im Mai 2014 zu staatlichen Einschüchterungsversuchen gegenüber Journalisten am Rande von Demonstrationen in Skopje.

Vgl. OSCE: OSCE representative deeply worried about police intimidating journalists at demonstrations in Skopje, 21. Mai 2014, <http://www.osce.org/fom/118840> (27.02.15).

Die Europäische Kommission kam dementsprechend zu dem Urteil, dass trotz der Gesetzesänderung keine Fortschritte im Bereich der Presse- und Meinungsfreiheit gemacht werden konnten, sondern sich der Ruf Mazedoniens in diesem Bereich vielmehr weiter verschlechtert habe. Die Dramatik der Lage zeigt sich unter anderem auch darin, dass Mazedonien wegen des „ständigen Rückgangs der Informationsfreiheit“ im World Press Freedom Index von Reporters without Borders vom 96. Platz im Jahr 2012, über den 116. Platz 2013, auf den 123. Platz abgestiegen ist – weit abgeschlagen hinter allen anderen Balkanstaaten. Die Einschätzung, dass die Verhältnisse in diesem Bereich mit denen in anderen Staaten der Region, darunter auch EU-Mitgliedsstaaten, vergleichbar sei, wie der Gesetzesentwurf betont, kann deshalb nicht geteilt werden. Vielmehr ist mit Freedom House im Hinblick auf die Pressefreiheit von einem nur „teilweise freien Staat“ auszugehen.

Vgl. European Commission, Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, S. 30, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/strategy\\_paper\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf); Reporters Without Borders, World Press Freedom Index 2013, S. 22, [http://fr.rsf.org/IMG/pdf/classement\\_2013\\_gb-bd.pdf](http://fr.rsf.org/IMG/pdf/classement_2013_gb-bd.pdf); Reporters Without Borders, World Press Freedom Index 2014, S. 31, [http://rsf.org/index2014/data/index2014\\_en.pdf](http://rsf.org/index2014/data/index2014_en.pdf); Freedom House, Freedom of the Press 2013: Macedonia, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/macedonia>.

All dies, insbesondere aber auch Fälle von politisch motivierten Verhaftungen und Verurteilungen von kritische Journalisten – genannt seien Tomislav Kezarovski und Zoran Bozinovski – hätten in die Entscheidung des Gesetzgebers

mit einbezogen werden müssen, da sich selbst das Europäische Parlament insofern über die mögliche Ausübungen selektiver Justiz in Mazedonien besorgt zeigte.

Vgl. Balkan Insight, OSCE Urges Macedonia to Expedite Journalist's Release 6. November 2013, <http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonia-authorities-urged-to-help-journalist-s-release>; Reporters Without Borders, RSF Condemns Sentence for Macedonian Journalist Tomislav Kezarovski, 16. Januar 2015, <http://en.rsf.org/macedoine-rsf-condemns-sentence-for-16-01-2015,47490.html>; Reporters Without Borders, World Press Freedom Index 2014, S. 27, [http://rsf.org/index2014/data/index2014\\_en.pdf](http://rsf.org/index2014/data/index2014_en.pdf); European Parliament, Resolution on the 2013 progress report on the former Yugoslav Republic of Macedonia, 2013/2883(RSP) Abs. 30.

Auch nach Auffassung des – nach Europarecht zwingend zu berücksichtigenden – UNHCR wurde im Gesetzesentwurf nicht ausreichend auf die aktuelle problematische Situation in Mazedonien in Bezug auf die Pressefreiheit eingegangen.

UNHCR, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung, S. 6.

4. Der Gesetzesentwurf beschreibt die soziale und wirtschaftliche Lage der Roma-Minderheit in Mazedonien als schwierig, ohne aber auch nur im Ansatz darauf einzugehen, worin die Schwierigkeit der Lage besteht. Stattdessen beginnt schon im nächsten Satz die Relativierung: Die Benachteiligung der Roma sei nur gesellschaftlicher, nicht aber politischer oder rechtlicher Natur, eine Verfolgung finde nicht statt.

Vgl. Gesetzentwurf v. 26.Mai 2014, BT Drucksache 18/258, S. 11.

Dass das Europarecht den Gesetzgeber dazu verpflichtet auch gesellschaftliche, also nicht-staatliche Verfolgungshandlungen in den Blick zu nehmen wird ignoriert. Ebenso scheint nicht beachtet worden zu sein, dass sich durch den Kumulationsansatz des europarechtlichen Verfolgungsbegriffs eine Verfolgung gerade auch aus einer Vielzahl (gesellschaftlicher) Diskriminierungen ergeben kann. Die Feststellung gesellschaftlicher Diskriminierungen hätte deshalb nur der Auf-

takt einer genaueren Untersuchung im Hinblick auf deren Kumulierung und Gesamtwirkung sein dürfen.

Zur Begründung seiner Feststellung führt der Gesetzgeber im Anschluss an, dass die Minderheitenrechte der Roma durch die Verfassung geschützt seien und es auch sonst keine ethnisch diskriminierenden Gesetze oder Vorschriften gäbe. Wie bereits festgestellt, darf es der Gesetzgeber bei Staaten mit zweifelhafter Rechtsstaatlichkeit aber nicht bei einem oberflächlichen Verweis auf die Rechtslage belassen, sondern ist verpflichtet, seinen Fokus insbesondere auch auf die Rechtsanwendung zu richten. Dies gilt in diesem Bereich umso mehr, als die politische und ökonomische Ungleichbehandlung von Roma in verfassungsrechtlichen Demokratien weniger eine Sache der Gesetze als vielmehr diskriminierender Praktiken ist.

Anstatt die Rechtspraxis auf mittelbare Diskriminierungen hin zu untersuchen, versucht der Gesetzesentwurf aber im nächsten Satz die Lage weiter zu relativieren, indem er darauf verweist, dass die Regierung im Rahmen der Dekade der Roma-Inklusion 2005-2015 Maßnahmen ergriffen habe, um die Lage der Roma zu verbessern. Inwiefern diese Maßnahmen auch zu tatsächlichen Verbesserungen in der Lebenswirklichkeit der Roma geführt haben, wird nicht hinterfragt. Dabei stellt etwa das US-amerikanische Außenministerium fest, dass die für die Maßnahmen zur Verfügung gestellten Mitteln nicht ausreichen würden, um reale Ergebnisse zu produzieren. Auch die Europäische Kommission sieht die Umsetzung der Maßnahmen durch den eklatanten Mangel an dafür zur Verfügung stehenden staatlichen Geldern stark gefährdet und kritisiert, dass sich die schleppende Umsetzung der Romastrategie, sogar noch verlangsamt habe. Es überrascht deshalb nicht, dass auch UNHCR kurz vor Ende der Roma-Dekade resümiert, dass die Umsetzung des nationalen Aktion Plans zur Integration der Roma in weiten Teilen ausgeblieben sei und so nicht durchgängig und generell zu einer Verbesserung der Situation geführt habe. Schließlich hält sogar der Lagebericht des Auswärtigen Amtes fest, dass sich die desolante Lage der Roma in den letzten 20 Jahren kaum verbessert habe.

Vgl. US Department of State, Macedonia 2013 Human Rights Report, S. 23 f.; European Commission: Commission staff working document. The former Yugoslav Republic of Macedonia: 2013 Progress Report, S. 45; UNHCR, Stellungnahme zum Referentenentwurf der Bundesregierung, S.

9; Auswärtiges Amt, AD-hoc-Lagebericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien (MKD) vom 11. Dezember 2013, S. 4.

Auch am Ende der Roma-Dekade bleibt die Situation nach Einschätzung nahezu aller Beobachter dramatisch. Im Länderbericht von ECRI heißt es: *“Die soziale und wirtschaftliche Lage der Roma gibt nach wie vor Anlass zu Sorge. Im Vergleich mit dem Rest der Bevölkerung lebt ein weit größerer Teil von ihnen in extremer Armut, und wie ECRI bereits festgestellt hat, werden sie in den Bereichen Bildung, Beschäftigung, Wohnen und Gesundheitsversorgung stark benachteiligt”*.

European Commission against Racism and Intolerance, Report on „The Former Yugoslav of Macedonia“ (fourth monitoring cycle), 15. Mai 2010, S. 30, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/former\\_yugoslav\\_republic\\_macedonia/MKD-CbC-IV-2010-019-ENG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/former_yugoslav_republic_macedonia/MKD-CbC-IV-2010-019-ENG.pdf) (4.3.15).

Das US-Außenministerium berichtet von weitverbreiteter gesellschaftlicher Diskriminierung, Ausschluss vom Arbeitsmarkt, fehlendem Zugang zum Sozialversicherungssystem, Überrepräsentation von Roma-Kindern in Sonderschulen und fehlenden Papieren, die für den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, Bildung, Sozialhilfe und Gesundheitsvorsorge notwendig sind.

Vgl. US Department of State, Macedonia 2013 Human Rights Report, S. 23.

Auch die Erkenntnisse des Menschenrechtskommissars des Europarates gehen in dieselbe Richtung: *“Roma sind nach wie vor sehr großen Problemen im Zugang zu einer guten Schulbildung, dem Arbeitsmarkt, dem Gesundheitswesen und Wohnraum ausgesetzt. Die extreme Armut, die sie – einschließlich ihrer Kinder – durchleben, ist offensichtlich.”* Sie seien auch weiterhin *“in einem Teufelskreis von Armut und Arbeitslosigkeit gefangen”* und wohnten in abgeschiedenen Wohngebieten mit *“inakzeptablen Lebensbedingungen”*.

Council of Europe/Commissioner for Human Rights, Report by Nils Muiznieks Council of Europe Commissioner for Human Rights Following

his visit to “the former Yugoslav Republic of Macedonia” from 26 to 29 November 2012, 9.4.13, S. 3, 18 f.

Laut ECRI sind mazedonische Roma – insbesondere die männlichen – aufgrund ihrer Ethnie bevorzugte Opfer polizeilicher Misshandlungen.

Vgl. European Commission against Racism and Intolerance, Report on „The Former Yugoslav of Macedonia“ (fourth monitoring cycle), 15. Mai 2010, S. 32, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/former\\_yugoslav\\_republic\\_macedonia/MKD-CbC-IV-2010-019-ENG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/former_yugoslav_republic_macedonia/MKD-CbC-IV-2010-019-ENG.pdf) (10.3.15).

Mazedonische Roma treffen zudem regelmäßig auf strukturelle Hindernisse, ihre politischen, ökonomischen und sozialen Rechte geltend zu machen. Ein wesentliches Zugangshindernis, welches sich in sämtlichen Lebensbereichen auswirkt, sind Staatenlosigkeit und fehlende Ausweisdokumente. So hat beispielsweise UNHCR darauf hingewiesen, dass Probleme bei der Registrierung von Roma in Mazedonien existieren. Diese Probleme verschlimmern sich über die Generationen, weil unregistrierte Eltern wiederum ihre Kinder nicht registrieren lassen können. So kommt es, dass ein erheblicher Anteil mazedonischer Roma faktisch als Staatenlose gilt und so vom Genuss wesentlicher Rechte ausgeschlossen ist.

Vgl. UNHCR, Stellungnahme zum Referentenentwurf der Bundesregierung, S. 9; UNHCR, The Right to Have Rights – Legal Identity, Civil Registration and Citizenship – Key towards Social Inclusion of Marginalized Communities, S. 31 ff; Jesuiten-Flüchtlingsdienst, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf, 4. April 2014, S. 5.

Beispielsweise haben im Skopje Vorort Shutka 50 Prozent der Roma keinerlei Ausweispapiere und haben so keinen Zugang zu Krankenversicherung und Gesundheitsvorsorge. Für mazedonische Roma ohne Papiere ist es auch nur sehr eingeschränkt möglich, das Recht zu erlangen, weil es für sie erhebliche Schwierigkeiten bei der Ausstellung von Ausweisdokumenten gibt. So berichtet die Europäische Kommission in ihrem Fortschrittsbericht, dass von mehr als 400 Fällen die aktenkundig geworden sind, weniger als ein Viertel der Betroffenen letztlich Papiere erhalten konnten.

Vgl. The Open Society Foundation Public Health Program, Roma Health Rights in Macedonia, Romania, and Serbia: A Baseline for Legal Advocacy, Juni 2013, S. 8, <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/roma-health-rights-macedonia-romania-serbia-20130628.pdf> (9.3.15); European Commission, Commission staff working document. The former Yugoslav Republic of Macedonia: 2013 Progress Report, S. 36.

5. Besonders offensichtlich lässt sich die prekäre soziale Lebenssituation der Roma in Mazedonien an deren elenden Wohnverhältnissen ablesen, die sich durch eine schlechte Wohnqualität und rechtliche Unsicherheit auszeichnen. Nach einer Untersuchung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen UNDP leben 25 Prozent der Roma im Land in einer unsicheren Wohnsituation, das heißt in heruntergekommenen Häusern oder Slums – aus der restlichen Bevölkerung sind hingegen lediglich 5 Prozent solchen Bedingungen ausgesetzt. Ein Viertel der Roma in Mazedonien muss also in Verhältnissen hausen, die nicht dem entspricht, was UNDP als “bewohnbar” bezeichnet: die Behausungen haben keine angemessene Größe, gewährleisten nicht die körperliche Unversehrtheit der Bewohner oder bieten keinen Schutz vor hohen und niedrigen Temperaturen, Feuchtigkeit, Hitze, Regen und anderen Bedrohungen.

Vgl. UNDP, The Housing Situation of Roma Communities: Regional Roma Survey 2011, S. 31 f.

Diese Einschätzung wird auch von anderen Studien bestätigt. So ist einem offiziellen Bericht der Roma-Dekade zu entnehmen, dass um die 28 Prozent der Roma in behelfsmäßigen Behausungen, in armen Siedlungen mit illegalen Gebäuden oder in illegalen Siedlungen mit extremer Armut und unzulänglichen Wohnverhältnissen leben müssen.

Vgl. Roma Decade Focal Point: Macedonia, Roma housing and social integration in Republic of Macedonia, November 2014, S. 11. [http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9795\\_file1\\_roma-housing-and-social-integration-in-republic-of-macedonia.pdf](http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9795_file1_roma-housing-and-social-integration-in-republic-of-macedonia.pdf) (6.3.15).

Eine große Zahl aller Roma in Mazedonien leben im Skopjer Vorort Shutka – dem “größten Roma-Slum der Welt”. Der Lagebericht des Auswärtigen Amtes erachtet es im Rahmen seiner Untersuchung der asylrelevanten Tatsachen für notwendig, ausführlich auf die dortige Lage einzugehen: *“Der Skopjer Vorort [...] erweckt äußerlich den Eindruck eines insgesamt auch für bescheidene mazedonische Verhältnisse ärmlichen Ortes – einige Straßen vermitteln die Atmosphäre eines Slums; gleichwohl gibt es auch eine Reihe von Häusern der sozialen Mittelschicht. Nach Angaben dort tätiger NROs haben sich die Lebensbedingungen in Shuto Orizari gegenüber den Vorjahren infolge von Rezession und Preiserhöhungen, vor allem bei Energie und Lebensmitteln, tendenziell verschlechtert.”* Es bleibt demnach festzuhalten, dass trotz Kenntnis der Verantwortlichen der Roma-Dekade von den miserablen Wohnbedingungen der Roma keine festzustellenden Verbesserungen eingetreten sind, sondern die Situation sich im Gegenteil weiter verschärft hat.

Vgl. Deutsche Welle, Im größten Roma-Slum der Welt, 10. April 2010, <http://www.dw.de/im-gr%C3%B6%C3%9Ften-roma-slum-der-welt/a-5442089> (6.3.15); Auswärtiges Amt, Ad-hoc-Lagebericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien (MKD) vom 11. Dezember 2013, S. 6.

Ein Leben unter solchen Bedingungen hat unmittelbare Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit. Die Untersuchung des UNDP hat bestätigt, dass Erkrankungen, die auf die Unzulänglichkeit der Wohnverhältnisse zurückgeführt werden können, wie Lungen- und Atemwegserkrankungen aufgrund von Feuchtigkeit, oder die negativen Auswirkungen von Überbevölkerung auf die psychische Gesundheit bei Roma signifikant öfter auftreten als beim Rest der Bevölkerung. Bei solchen Lebensbedingungen handelt es sich also keinesfalls um eine bloße Unannehmlichkeit, sondern sie haben erheblich negative Gesundheitsauswirkungen zur Folge.

Vgl. UNDP, The Housing Situation of Roma Communities: Regional Roma Survey 2011, S. 37.

Die prekären Lebensbedingungen der Roma sind auch nicht nur aus den allgemeinen ärmlichen Verhältnissen in Mazedonien zu erklären, sondern zugleich Symptom und Ursache ihrer strukturellen gesellschaftlichen Ausgrenzung. Der Studie des UNDP ist zu entnehmen, dass es für Angehörige der Roma-Minderheit fünfmal wahrscheinlicher ist, in unzulänglichen Behausungen leben zu müssen, als für mazedonische Nicht-Roma. Wegen der Ausgrenzung der Roma vom Wirtschaftsleben ist es für viele Roma faktisch unmöglich, aus ihrer prekären Wohnsituation auszubrechen. Dies führt durch ihre gesellschaftliche Isolation in gettoisierten Siedlungen seinerseits jedoch wiederum zu einer strukturellen Verstärkung der Diskriminierung in anderen Lebensbereichen, etwa im Bereich der Bildung. Der Menschenrechtskommissar des Europarates hält dementsprechend fest: *“Die meisten Roma sind auch weiterhin in einem Teufelskreis aus Armut und Arbeitslosigkeit sowie in isolierten Siedlungen mit unzulänglichen Lebensbedingungen gefangen”*.

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, 9.4.13, S. 3.

Zur unzumutbaren Qualität der Wohnungen kommt hinzu, dass die Unterkünfte vieler Roma rechtlich einen ungesicherten Status haben. Der ERRC berichtet, dass Roma oft keinen Nachweis über das Eigentum der Häuser und Grundstücke, die sie (teilweise schon seit Jahrzehnten) bewohnen, besitzen und so einer permanenten rechtlichen Unsicherheit und Bedrohung durch Zwangsräumungen ausgesetzt sind. Es überrascht deshalb auch nicht, dass laut UNDP 23 Prozent der Roma-Bevölkerung “sehr besorgt” darüber sind, durch eine Zwangsräumung um ihr Zuhause gebracht zu werden. Zwar gibt es seit dem Jahr 2011 eine gesetzliche Regelung, die es ermöglichen soll, illegal errichtete Gebäude zu legalisieren. Wie der ERRC berichtet, besteht jedoch eine große Umsetzungshürde darin, dass sich viele Roma die Antragsgebühren nicht leisten können.

Vgl. ERRC, Macedonia: Country Profile 2011-2012, S. 28 f., <http://www.errc.org/cms/upload/file/macedonia-country-profile-2011-2012.pdf>; UNDP, The Housing Situation of Roma Communities: Regional Roma Survey 2011, S. 41.

6. Roma sind vom wirtschaftlichen Leben in Mazedonien faktisch ausgeschlossen - die Arbeitslosenquote beträgt 78,5 Prozent. Laut Auswärtigem Amt dürfte die tatsächliche Arbeitslosigkeit allerdings noch höher liegen. In der Gesamtbevölkerung liegt die Arbeitslosenquote demgegenüber bei lediglich 32 Prozent. Wiederum zeigt sich also, dass sich die hohe Arbeitslosigkeit der Roma nicht mit den allgemeinen Verhältnissen in Mazedonien erklären lässt, sondern im Wesentlichen nur sie trifft durch ihren Ausschluss vom Wirtschaftsleben. Der Lagebericht mutmaßt, dass die Hauptursache dafür das insgesamt eher niedrige Bildungsniveau der meisten Roma, nicht jedoch eine systematische Diskriminierung sei.

Auswärtiges Amt, AD-hoc-Lagebericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien (MKD) vom 11. Dezember 2013, S. 7.

Hier verwechselt das Auswärtige Amt wiederum Ursache und Wirkung. Mit dieser Einschätzung steht das Auswärtige Amt auch im Widerspruch zu den meisten sonstigen Beobachtern. Laut EU-Kommission werden Roma weiterhin insbesondere auf dem Arbeitsmarkt offen diskriminiert. Auch das US-Außenministerium berichtet, dass Arbeitgeber Roma oft die Einstellung verweigern, obwohl es passende freie Stellen gäbe. Diese Analysen decken sich auch mit der subjektiven Wahrnehmung vieler Roma. So gaben in einer Studie annähernd zwei Drittel der Befragten an, entweder selbst bei Einstellungsverfahren diskriminiert worden zu sein, oder jemanden zu kennen, der Opfer von Diskriminierung bei der Einstellung wurde.

Vgl. European Commission, Commission staff working document. The former Yugoslav Republic of Macedonia: 2013 Progress Report, S. 46; US Department of State, Macedonia 2013 Human rights report, S. 23; Best Practices For Roma Integration/Republic of Macedonia Ombudsman, Report from the field survey "Aspects of Discrimination against the Roma Community and their Protection", S. 25 f. [http://bpri-odihr.org/single-news/items/Ombudsman\\_research\\_MK.html?file=tl\\_files/new/Ombudsman%20Research/ENG.pdf](http://bpri-odihr.org/single-news/items/Ombudsman_research_MK.html?file=tl_files/new/Ombudsman%20Research/ENG.pdf).

Letztlich bestätigt der Lagebericht des Auswärtigen Amtes die strukturelle Diskriminierung gegenüber Roma auf dem mazedonischen Arbeitsmarkt selbst, indem er darauf verweist, dass selbst die wenigen gut ausgebildeten Roma oft auf Vorurteile stießen und es deutlich schwerer hätten, einen Arbeitsplatz im privaten oder öffentlichen Sektor zu finden. Die Chancen von Roma auf eine reguläre Arbeitsstelle beschränken sich oft auf besonders schwere oder mit geringem Ansehen (und Einkommen) verbundene Arbeitstätigkeiten. Gerade an ihrer eklatanten Unterrepräsentierung im öffentlichen Sektor wird der strukturelle Ausschluss der Roma besonders deutlich. Trotz einem geschätzten Anteil von 9,6 Prozent an der Gesamtbevölkerung sind lediglich um die 1 Prozent der Beschäftigten im öffentlichen Dienst Roma. Der gesellschaftliche Ausschluss wird so durch fehlende Einbindung in das Staatswesen perpetuiert.

Vgl. Republic of Macedonia Ombudsman, Annual Report on the Level of Respect, Promotion and Protection of Human Rights and Freedoms 2012, S. 40 ff.

Die überproportional hohe Arbeitslosigkeit bedingt die extreme Armut der Roma, die ihrerseits ursächlich für den Ausschluss vom gesellschaftlichen Leben, dem Bildungswesen, dem Gesundheitswesen, etc. ist. Um aus diesem Zirkel sich notwendig verstärkender Diskriminierungen auszubrechen, bräuchte es eine stärkeres gesamtgesellschaftlichen Bewusstsein für die Problematik und eine größere Entschlossenheit auf der Ebene der Politik. Auch am Ende der Roma-Dekade sind die Roma von einem gleichberechtigten Teilhabe am Leben in Mazedonien weit entfernt.

7. Auch beim Zugang zur Bildung ergibt sich das gleiche Bild von Diskriminierung und Ausschluss. Der Lagebericht des Auswärtigen Amtes stützt sich auf Schätzungen, nach denen die Grundschule von nur ca. 61 Prozent der Roma-Kinder besucht und nur von ca. 44 Prozent abgeschlossen wird. Der faktische Ausschluss der Roma verstärkt sich im weiteren Verlauf des Bildungssystems: So besuchen nur ca. 17 Prozent der Roma-Kinder der entsprechenden Altersgruppe eine Sekundarschule. Für die Gesamtbevölkerung sind die Zahlen hingegen un-

gleich höher: Laut ERRC liegen sie für die Grundschule bei 90 Prozent und für die Sekundarschule bei 65 Prozent.

Vgl. Auswärtiges Amt, AD-hoc-Lagebericht über die asyl- und abschiebe-relevante Lage in der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien (MKD) vom 11. Dezember 2013, S. 5; ERRC, Macedonia: Country Profile 2011-2012, S. 10, <http://www.errc.org/cms/upload/file/macedonia-country-profile-2011-2012.pdf>.

Die Zahl der Schulabbrecher ist unter den Roma-Kindern überproportional hoch. Dies lässt sich einerseits durch den strukturellen Ausschluss der Roma vom Wirtschaftsleben erklären. Zur Deckung des Lebensunterhalts der Familien wird in vielen Fällen auch die Arbeit der Kinder benötigt. Laut Auswärtigem Amt ist die Kinderarbeit, u.a. Betteln, Straßenverkauf, KfZ-Scheibenwischen, Altmetall aussortieren, bei einem Teil der Roma noch immer weit verbreitet. Dies ist nur ein Beispiel dafür, wie sich die Diskriminierung in einem Lebensbereich negativ auf andere Bereiche auswirkt und so ein Zirkel sich notwendig verstärkender Diskriminierungen entsteht, aus dem ein Ausbruch nur sehr schwer möglich ist.

Vgl. Auswärtiges Amt, AD-hoc-Lagebericht über die asyl- und abschiebe-relevante Lage in der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien (MKD) vom 11. Dezember 2013, S. 7.

Mitursächlich für die hohe Abbruchquote ist aber auch, dass laut ERRC 73,3 Prozent der Eltern berichten, dass ihre Kinder in den Regelschulen von Mitschülern gehänselt würden. Die Mehrheitsgesellschaft stemmt sich gegen eine Inklusion der Roma. Der mazedonische Ombudsmann berichtet etwa von Fällen, in denen Eltern ihre Kinder aus mehrheitlich von Roma-Kindern besuchten Schulen abziehen. Die politischen Anstrengungen um dieser gesellschaftlichen Diskriminierung zu begegnen sind bei weitem nicht ausreichend. So sind die mazedonischen Schulen auch nur ungenügend auf einen adäquaten Unterricht für die Kinder der Roma-Minderheit vorbereitet. Entsprechend kritisiert etwa die Europäische Kommission, dass nicht genügend Lehrbücher und Lehrer, die in Muttersprache unterrichten, vorhanden sind. Und auch das Auswärtige Amt merkt an, dass die Schulen oft nur schlecht in der Lage sind, mit dieser Problematik umzugehen und dafür völlig unzureichend ausgestattet sind. Hier zeigt sich ein in vie-

len Bereichen verbreitetes Muster: Soziale Diskriminierung und fehlende öffentliche Strukturen kumulieren und führen in ihrer Gesamtwirkung letztlich zur Isolation und Verhinderung von gesellschaftlicher Teilhabe der Roma.

Vgl. ERRC, Fact Sheet: Overrepresentation of Romani Children in Special Education in Macedonia, 30. August 2012, <http://www.errc.org/cms/upload/file/macedonia-factsheet-education-en-30-august-2012.pdf>; Republic of Macedonia Ombudsman, Annual Report on the Level of Respect, Promotion and Protection of Human Rights and Freedoms 2012, S. 100; European Commission, Commission staff working document. The former Yugoslav Republic of Macedonia: 2013 Progress Report, S. 46; Auswärtiges Amt, AD-hoc-Lagebericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien (MKD) vom 11. Dezember 2013, S. 5.

Besonders eindringlich zeigt sich die Diskriminierung der Roma im Bildungswesen an ihrem Ausschluss vom normalen Schulbesuch und Überrepräsentation in Sonderschulen. So ergab eine Untersuchung des ERRC, dass 42,5 Prozent aller Kinder von Sonderschulen Roma waren. Wenn Roma-Kinder nicht gänzlich vom normalen Schulbetrieb ausgeschlossen werden, müssen sie häufig spezielle Sonderklassen besuchen, die in verschiedenen Grundschulen eingerichtet wurden. In diesen Klassen machen Roma-Kinder sogar 52 Prozent aller Schüler aus.

Vgl. ERRC, Macedonia: Country Profile 2011-2012, S. 20 ff.; <http://www.errc.org/cms/upload/file/macedonia-country-profile-2011-2012.pdf>.

Nach Einschätzung vieler Beobachter, beispielsweise Pro Asyl, erfolgen viele der entsprechenden Einweisungen ohne zureichende Begründung. Laut ERRC ist die Einweisung oft nur durch eine falsche oder fehlgeleitete Information der Eltern zu erklären. Hinzu kommt, dass keine entschlossenen politischen Maßnahmen ergriffen werden, um diesem offensichtlichen diskriminierenden Missstand zu begegnen. So kritisiert die Europäische Kommission, dass die mazedonische Regierung bisher keine geeigneten Maßnahmen ergriffen hat, um gegen die Überrepräsentation von Roma-Kindern vorzugehen. Dass durch diese Art struktu-

reller Diskriminierung gegenüber Kindern, deren ganzes Leben negativ vorgeprägt ist, bedarf keiner weiteren Ausführungen.

Vgl. Pro Asyl, Einstufung von Serbien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina als "sichere Herkunftsländer"? Stellungnahme zum Gesetzentwurf, 4. April 2014, S. 12; ERRC, Fact Sheet: Overrepresentation of Romani Children in Special Education in Macedonia, 30. August 2012, <http://www.errc.org/cms/upload/file/macedonia-factsheet-education-en-30-august-2012.pdf>; European Commission, Commission staff working document. The former Yugoslav Republic of Macedonia: 2013 Progress Report, S. 46.

8. Wie schon im Rahmen der Untersuchung der Lebensbedingungen der mazedonischen Roma angedeutet wurde, ist ihr Gesundheitszustand im Vergleich zur restlichen Bevölkerung signifikant schlechter. Besonders eindrücklich wird dies an folgenden Zahlen: Die Lebenserwartung der Roma ist gegenüber dem landesweiten Durchschnitt um zehn Jahre verkürzt und die Kindersterblichkeit ist beinahe doppelt so hoch wie bei der restlichen Bevölkerung.

Vgl. 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, 9.4.13, S. 19.

*"Diese krassen Zahlen lassen sich", so der Menschenrechtskommissar, „aus mehreren Faktoren erklären, dazu zählen die inadäquaten Wohnbedingungen, die Arbeitslosigkeit und Armut, sowie Schwierigkeiten im Zugang zur Gesundheitsvorsorge aufgrund fehlender Personaldokumente."*

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, 9. April 2013, S. 19.

Der faktische Ausschluss der Roma vom Wirtschaftsleben erzeugt Armut und hat dann unmittelbare Auswirkungen auf ihren Gesundheitszustand. So stellt Pro Asyl fest, dass sich viele Roma, auch wenn sie krankenversichert sind, die fälligen Zuzahlungen für Medikamente nicht leisten können. Diese Feststellung wird durch Zahlen des UNDP bestätigt. Demnach waren 68 Prozent der Roma-Bevölkerung nicht in der Lage sich dringend notwendige Medikamente zu leisten.

Vgl. Pro Asyl, Einstufung von Serbien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina als “sichere Herkunftsländer”? Stellungnahme zum Gesetzentwurf, 4. April 2014, S. 12; The health situation of Roma communities: Analysis of the data from the UNDP/World Bank/EC Regional Roma Survey, Bratislava: UNDP, 2012.

Erschwerend kommt hinzu, dass Roma oft für medizinische Dienstleistungen, die nach Gesetzeslage eigentlich frei zugänglich sein sollten - beispielsweise Schutzimpfungen von Kindern -, zahlen müssen. Laut Open Society Foundation Public Health Program reichen diese unzulässigen Zusatzleistungen teilweise an “Erpressung” heran.

Vgl. The Open Society Foundation Public Health Program, Roma Health Rights in Macedonia, Romania, and Serbia: A Baseline for Legal Advocacy, Juni 2013, S. 11, <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/roma-health-rights-macedonia-romania-serbia-20130628.pdf> (9.3.15).

Auch sonst sind die Roma in Mazedonien “*offenen Diskriminierungen*” im Gesundheitswesen ausgesetzt, wie etwa das Monitoring-Komitee der Parlamentarischen Versammlung des Europarats festgestellt hat. Dies deckt sich auch mit Aussagen des Auswärtigen Amtes, wonach Roma bei der Vorsprache bei Behörden oder in Krankenhäusern mit unfreundlicher Aufnahme zu rechnen hätten. Dass solche Umstände die Menschen davon abhalten, ihr Recht auf medizinische Vorsorge wahrzunehmen, ist offensichtlich.

Vgl. Council of Europe –Parliamentary Assembly, Post-monitoring dialogue with “the former Yugoslav Republic of Macedonia”, 7. Juni 2013, S. 33, <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19773&Language=EN> (8.3.15); Auswärtiges Amt, AD-hoc-Lagebericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien (MKD) vom 11. Dezember 2013, S. 7.

9. Seit April 2011 erfolgen auf Druck der Europäischen Union an den Grenzen Mazedoniens verstärkt Grenzkontrollen, wodurch potentielle Asylbewerber an der

Ausreise gehindert werden sollen. Dies basiert auf Artikel 15, Paragraph 4 des Grenzkontrollgesetzes. Der Reisepass von Menschen, die wegen vermeintlicher Asylantragstellung an der Grenze zurückgewiesen werden, erhält zudem einen entsprechenden Stempel, wodurch er faktisch ungültig und die Ausreise dauerhaft unmöglich gemacht wird. Von Oktober 2011 bis August 2013 wurde auf dieser Grundlage 10.618 mazedonischen Staatsbürgern die Ausreise verweigert.

Vgl. Auswärtiges Amt, AD-hoc-Lagebericht über die asyl- und abschiebe-relevante Lage in der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien (MKD) vom 11. Dezember 2013, S. 12.

Die Grenzkontrollen zur Verhinderung der Ausreise werden dabei selektiv auf Roma angewandt. Beobachter wie Pro Asyl und das US-Außenministerium sind sich einig, dass es sich bei den zurückgewiesenen Personen ganz überwiegend um Roma handelt.

Vgl. Pro Asyl, Einstufung von Serbien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina als "sichere Herkunftsländer"? Stellungnahme zum Gesetzentwurf, 4. April 2014, S. 12; US Department of State, Macedonia 2013 Human Rights Report, S. 12.

Auch Mazedonische Nichtregierungsorganisationen und internationale Beobachter, wie etwa UNHCR und der Europarat, sprechen insofern von "ethnic profiling", also ethnisch motivierten Kontrollen und Selektionen, die insbesondere auf Roma abzielen.

Vgl. Initiative for Social Change, Civil Society Monitoring Report on the Implementation of the National Roma Integration Strategy and Decade Action Plan in 2012 in Macedonia, S. 9; UNHCR, Stellungnahme zum Referentenentwurf der Bundesregierung, S. 10; Council of Europe – Parliamentary Assembly, Post-monitoring dialogue with "the former Yugoslav Republic of Macedonia", 7. Juni 2013, S. 34.

Besonders eindringlich zeigt sich diese Diskriminierung an Fällen, in denen aus Bussen mit mazedonischen Reisenden ausschließlich die Roma aufgefordert wurden, ihre Reiseabsichten zu belegen. So berichtet das ERRC, dass in 90 Prozent der Fälle, in denen Roma mit Nichtroma reisten, allein die Roma gefragt

worden seien, was der Grund ihrer Reise sei.

Vgl. ERRC, Macedonia: Country Profile 2011-2012, S. 26, <http://www.errc.org/cms/upload/file/macedonia-country-profile-2011-2012.pdf>; ERRC, Factsheet: Freedom of movement for Roma in Macedonia, Februar 2014, <http://www.errc.org/cms/upload/file/macedonia-factsheet-freesom-of-movement-for-roma-in-macedonia-english-26-february-2014.pdf> (09.03.15).

Die mazedonische Regierung begründet ihr Vorgehen damit, dass es sich bei der Asylantragstellung in der EU um eine *“Gefährdung nationaler Interessen”* handeln würde. Eine angebliche Gefährdung nationaler Interessen kann aber nicht die systematische Verletzung von Menschenrechten rechtfertigen. Dass es sich bei der Behinderung der Ausreise von Roma um einen schweren Verstoß gegen die Menschenrechte handelt, haben aber sowohl der jetzige als auch der ehemalige Menschenrechtskommissar unmissverständlich klar gemacht.

Vgl. Gordana Jankulovska anlässlich einer Parlamentsdebatte am 29. Dezember 2012, zitiert nach K. Waringo, Gutachten zur faktischen Menschenrechtssituation in Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina, S. 120; Council of Europe – Commission of Human Rights, The right to leave a country, October 2013; Council of Europe, The right to leave one’s country should be applied without discrimination, 22. November 2012, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1874199&Site=DC> (9.3.15)

Der Gesetzesentwurf geht davon aus, dass eine Asylantragstellung in Deutschland keine staatlichen Repressionen in Mazedonien zur Folge hat. Übersehen wird dabei Art. 37 Abs. 1 Nr. 6 des mazedonischen Gesetzes über Reisedokumente, welcher den Entzug der Reisepässe von abgeschobenen Menschen erlaubt. Eine erfolglose Asylantragstellung im Ausland führt demnach zum Verlust des mazedonischen Reisepasses, was nach Einschätzung des Menschenrechtskommissars einen Verstoß gegen die Menschenrechte darstellt.

Vgl. Schweizerische Flüchtlingshilfe, Mazedonien: Entzug der Reisepässe zwangsweise rückgeführter Personen – Auskunft der SFH-Länderanalyse, 20. März 2013, S. 3, <http://www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslander/europe/mazedonien/maz>

[edonien-entzug-der-reisepaesse-zwangsweise-rueckgefuehrter-personen/at\\_download/file](#) (10.3.15).

Zwar wurde diese Vorschrift nach Einbringen des Gesetzentwurfs vom mazedonischen Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt. Die Tatsache, dass weder die ursprünglichen Repressalien für eine Asylantragstellung noch deren Aufhebung durch das Gericht, ersichtlich Eingang in die Entscheidung des Gesetzgebers gefunden haben, zeigt jedoch dessen überaus oberflächliches und formalistisches Vorgehen.

Vgl. ERRC, Highest Court in Macedonia Upholds Freedom of Movement for all Macedonians, Including Roma, 15. Juli 2014, <http://www.errc.org/article/highest-court-in-macedonia-upholds-freedom-of-movement-for-all-macedonians-including-roma/4301> (10.3.15)

Ausgeblendet wurde ebenfalls, dass Rückkehrer ihren Anspruch auf Sozialhilfe und den damit verbundenen Krankenversorgungsanspruch verlieren, weil es für sie unmöglich war, ihrer Pflicht nach monatlicher Meldung beim Arbeitsamt nachzukommen. Ein Neuantrag kann erst nach einer Wartezeit von sechs Monaten gestellt werden.

Vgl. Auswärtiges Amt, AD-hoc-Lagebericht über die asyl- und abschiebe-relevante Lage in der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien (MKD) vom 11. Dezember 2013, S. 9 f.

10. Schließlich geht der Gesetzesentwurf mit keinem Wort auf die Lage der LGBTI-Community (Lesbian, Gay, Bisexuell, Transgender, Intersexuell) ein. Das ist schon deshalb unverständlich, weil selbst der Lagebericht des Auswärtigen Amtes die Dramatik der Situation für LGBTI in Mazedonien deutlich macht: *“In diesem Jahr wurde das vom Helsinki Komitee unterstützte Zentrum der LGBTI in der Altstadt Skopjes von jugendlichen mazedonischen und albanischen Hooligans angegriffen. Es kam zu erheblichen Sachschäden. Trotz vorhandener Bilder der Überwachungskamera wurden die Täter angeblich bis heute nicht ermittelt. In dem regierungsnahen Medien gibt es eine kaum verhohlene Hetzte gegen LGBTI. Sich offen zeigende LGBTI müssen damit rechnen, von der Polizei schikaniert zu werden. In ländlichen Gebieten ist es nahezu ausgeschlossen, sich als LGBTI zu*

*erkennen zu geben, da mit massiver sozialer Diskriminierung gerechnet werden muss. Die Behörden sehen i.d.R. tatenlos zu.“*

Vgl. Auswärtiges Amt, AD-hoc-Lagebericht über die asyl- und abschiebe-relevante Lage in der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien (MKD) vom 11. Dezember 2013, S. 8.

Tatsächlich hat sich die Lage von Homo- und Transsexuellen in Mazedonien in den letzten Jahren verschlechtert, wie auch die Kommission in ihrem Fortschrittsbericht festgestellt hat. Laut EU-Parlament gab es 2013 fünf Anschläge auf das Schwulen- und Lesben-Zentrum in Skopje. Dazu zählt ein Angriff auf eine Filmvorführung in dem Zentrum am 22. Juni, als unter dem Ruf homophober Beleidigungen Steine, Flaschen und Ziegelsteine flogen und der Organisator anschließend auf Facebook Todesdrohungen erhielt. Nur zwei Wochen später, am 5. Juli 2013 folgte dann ein Brandanschlag auf das Gebäude, der glücklicherweise nicht erfolgreich war. Aufgeklärt wurde keiner dieser gewaltsamen Übergriffe.

Vgl. European Commission: Commission staff working document. The former Yugoslav Republic of Macedonia: 2013 Progress Report, S. 45; European Parliament, Resolution on the 2013 progress report on the former Yugoslav Republic of Macedonia, 2013/2883(RSP) Absatz 45; Amnesty International, Urgent Action: Escalation of Anti-LGBTI Attacks in Macedonia, 12.7.13, [http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/uaa17613\\_0.pdf](http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/uaa17613_0.pdf) (2.3.15).

Auch gegen Einzelpersonen richtet sich der homophobe Hass: Das US-amerikanische Außenministerium berichtet von dem Überfall auf zwei Teilnehmer des Marsch für Toleranz im März 2013. Am 25. Juni bildete sich eine Menschenmenge vor dem Haus des offen schwulen Schauspielers und Aktivisten Petar Stojovikj und bewarf das Haus mit Steinen, während die Bewohner mit homophoben Beleidigungen versehen und bedroht wurden. All dies veranlasste Amnesty International wegen der schwerwiegenden Sorge um die Sicherheit von LGBTI Organisationen und Personen eine “urgent action” auf den Weg zu bringen.

Vgl. US Department of State, Macedonia 2013 Human rights report, S. 24; Amnesty International, Urgent Action: Escalation of Anti-LGBTI At-

tacks in Macedonia, 12.7.13,  
[http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/uaa17613\\_0.pdf](http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/uaa17613_0.pdf) (2.3.15).

Aus den Quellen zeichnet sich das deutliche Bild von regelmäßig auftretenden Verfolgungshandlungen gegenüber LGBTI durch nicht-staatliche Akteure ab, welches vom Gesetzgeber komplett ignoriert wurde. Verschärfend kommt hinzu, dass Homophobie in Mazedonien nicht durch Aufklärung und Sanktionen bekämpft, sondern bis in Regierungskreise hinein geschürt wird – von effektivem staatlichen Schutz kann nicht die Rede sein.

Schon die Rechtslage macht dies deutlich. Mazedonien nimmt einen der letzten Plätze in der von der „International Lesbian ILGA alljährlich durchgeführten Bewertung der rechtlichen Gleichstellung von LGBTI ein. Das mazedonische Anti-Diskriminierungsgesetz greift beispielsweise nicht an der sexuellen Ausrichtung an – die Benachteiligung von Schwulen und Lesben im Arbeitsprozess ist dadurch rechtlich zulässig.

Vgl. ILGA-Europe, Rainbow Map 2014,  
[http://www.ilga\\_europe.org/media\\_library/ilga\\_europe/publications/reports\\_and\\_other\\_publications/rainbow\\_package\\_2014/side\\_a\\_rainbow\\_europe\\_map\\_may\\_2014](http://www.ilga_europe.org/media_library/ilga_europe/publications/reports_and_other_publications/rainbow_package_2014/side_a_rainbow_europe_map_may_2014) (4.3.15).

Aus Regierungskreisen ist mit einer öffentlichen Kritik der homophoben Gewalt nicht zu rechnen. So berichtet Human Rights Watch, dass weder Premierminister Gruevski, noch ein anderes Regierungsmitglied die Angriffe auf das LGBTI-Zentrum verurteilt hätten. Ganz im Gegenteil werden Vorurteile und Hass gegenüber LGBTI von Regierung, Politikern und Medien geschürt. Arbeits- und Sozialminister Spiro Ristovski fällt regelmäßig mit homophoben Bemerkungen auf; beispielsweise im Oktober 2012 in einem Bericht des TV-Senders SITEL, in dem Homosexualität als Bedrohung für die Nation und die Zivilisation dargestellt wurde. Diese Berichterstattung erfolgte in unmittelbarem Zusammenhang mit der Eröffnung des LGBTI-Zentrums, das wohl nicht zufällig wenige Tage später Opfer eines gewalttätigen Angriffs wurde. Die Mitglieder der LGBTI-Community werden also nicht geschützt. Durch die staatliche Untätigkeit und das öffentliche

Schweigen werden sich potentielle Angreifer vielmehr ermutigt fühlen, weiter als angebliche Vollstrecker der schweigenden Mehrheit aufzutreten.

Vgl. Human Rights Watch, Letter to Prime Minister of Macedonia, 10.7.13, <http://www.hrw.org/news/2013/07/10/letter-prime-minister-macedonia> (4.3.15); ILGA-Europe, Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe 2013, S. 148, [http://www.ecoi.net/file\\_upload/90\\_1369137411\\_ilga-europe-annual-review-2013.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/90_1369137411_ilga-europe-annual-review-2013.pdf); Amnesty International, Annual Report Macedonia, 23.5.13, <http://www.amnestyusa.org/research/reports/annual-report-macedonia-2013> (4.3.15).

Auch von Seiten der Polizei und Justiz ist eine Aufarbeitung der Ereignisse nicht erfolgt. So fordert auch die Europäische Kommission, dass gewaltsame Übergriffe gegen LGBTI, wie die Angriffe auf das Zentrum in Skopje aufgeklärt werden müssten.

Vgl. European Commission: Commission staff working document. The former Republic of Macedonia: 2013 Progress Report, S. 45

In zahlreichen Fällen nicht-staatlicher Verfolgungshandlungen, hat sich der staatliche Schutz also als völlig ineffektiv herausgestellt. Der erneute äußerst gewalttätige, homophobe Angriff einer organisierten Gruppe auf das LGBTI-Zentrum am 23.10.14 macht noch einmal in aller Dringlichkeit deutlich, dass der mazedonische Staat nicht willens oder in der Lage ist LGBTI wirksam zu schützen.

Vgl. Helsinki Committee for Human Rights of the Republic of Macedonia, We demand that the violence be condemned and the hooligans punished!, 24.10.14, <http://www.mhc.org.mk/announcements/255> (4.3.15).

Dass im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens keine substantiierte Auseinandersetzung mit der Lage der LGBTI in Mazedonien erfolgt ist, sprengt den Rahmen des Vertretbaren.

Auch für die Bewertung Mazedoniens gilt insgesamt das, was bereits zur Bewertung Serbiens ausgeführt wurde. Wenn es auch keinen einzelnen Bereich in der Lebenssituation der mazedonischen Roma gibt, der mit seinen vielfachen Einschränkungen, Diskriminierungen und Ausschlüssen den Begriff der Verfolgung

ausfüllt, so muss doch das Zusammenwirken der zur Normalität gewordenen Angriffe auf die Roma als Verfolgung bezeichnet werden. Die Erfahrung einer seit Jahrhunderten isolierten und aus der Gesellschaft ausgegrenzten Existenz der Roma darf nicht zur Gewöhnung an eine unabänderliche Minderheitenexistenz und zur Blindheit gegenüber einer Bedrohung führen, mit der praktisch alle Mitglieder dieser Volksgruppe in Mazedonien täglich zu kämpfen hat. Die Einschätzung des Landes als sicherer Herkunftsstaat unter Ausblendung bzw. Akzeptanz dieser Verhältnisse kann deshalb rechtlich keinen Bestand haben.

### III.

1. Der Gesetzesentwurf gesteht ein, dass die bosnische Justiz als stellenweise nicht völlig unabhängig gelte, relativiert dies jedoch umgehend mit dem Hinweis, dass „unmittelbare nachweisliche Einmischungen der Exekutive“ aus jüngster Zeit nicht bekannt seien. Auch politisch gesteuerte Strafverfolgungsmaßnahmen lägen demnach nicht vor.

Gesetzesentwurf v. 26.05.14, BT Drucksache 18/258, S. 9.

Der Gesetzgeber stützt sich hierbei ersichtlich auf die Ausführungen des Auswärtigen Amtes, wonach unmittelbare Einmischungen der Exekutive aus jüngster Zeit nicht bekannt seien. Unterschlagen wurde jedoch der folgende Satz: „Es kommt hingegen immer wieder zur versuchten Beeinflussung der Justiz durch einzelne, bestimmten Politikern oder Parteien nahe stehende Personen.“ Es kann aber keine Rolle spielen, ob die Einflussnahme unmittelbar durch staatliche Vertreter oder mittelbar durch deren Umfeld erfolgt – von einer unabhängigen Justiz kann in beiden Fällen nicht gesprochen werden.

Vgl. Auswärtiges Amt, Bericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in Bosnien und Herzegowina (Stand: August 2013), S. 14.

Das Auswärtige Amt fährt fort, dass es zudem in der Vergangenheit mehrere Fälle der unmittelbaren Einflussnahme der RS-Regierung auf den Staatsgerichtshof von BIH (insbesondere im Bereich Kriegsverbrechen) gegeben habe –

auch davon findet sich im Gesetzesentwurf jedoch nichts. Aus dem Lagebericht des Auswärtigen Amts werden also selektiv nur diejenigen Aussagen, die das Ziel der Einstufung als sicherer Herkunftsstaat tragen, übernommen. Anstatt ein objektives Bild der Lage vor Ort zu gewinnen, indem etwa die Mängel des Justizwesens untersucht werden, hat sich der Gesetzgeber erkennbar von der bereits im Koalitionsvertrag erfolgten Einstufungsentscheidung leiten lassen. Es wird sich nicht mit den zugänglichen Quellen unvoreingenommen auseinandergesetzt, sondern aus diesen allein die Aussagen herausgefiltert, welche die eigene Position unterstützen – eine ergebnisoffene Prüfung sieht anders aus.

Zu der Einschätzung, dass die Unabhängigkeit der Justiz in Bosnien und Herzegowina nicht gewährleistet ist, kommen jedoch nahezu alle internationalen Beobachter. So sieht etwa die Europäische Kommission die Unabhängigkeit der bosnischen Gerichte durch politischen Druck und finanzielle Zwänge eingeschränkt. Und auch das US-Außenministerium hält fest, dass Verfahren von Vertretern aus Politik und organisierter Kriminalität beeinflusst würden.

Vgl. US Department of State, Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report, S. 8; European Commission, Commission Staff Working Document: Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report, S. 12.

An anderer Stelle attestiert die Europäische Kommission zudem erhebliche Missstände im bosnischen Justizwesen hinsichtlich der Unabhängigkeit, Effizienz, Rechenschaftspflicht und Unparteilichkeit. Das Funktionieren des Justizwesens aber ist für die Frage von wesentlicher Relevanz, ob ein Staat wirksamen Schutz vor Verfolgung gewährleisten kann, worauf es nach dem europäischen Verfolgungsbegriff entscheidend ankommt. Entsprechende Mängel müssen vor einer Einstufung als sicherer Herkunftsstaat deshalb untersucht werden.

Vgl. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, S. 36.

Gegen einen wirksamen staatlichen Schutz spricht maßgeblich die Ineffizienz der bosnischen Justiz. So zeigt sich das Europäische Parlament besorgt um die Ineffizienz des bosnischen Justizsystems und die zunehmende Unfähigkeit im Land, Gerichtsurteile umzusetzen. Auch der Menschenrechtskommissar

des Europarates hat festgestellt, dass es sich bei der Nicht-Umsetzung von Gerichtsurteilen um ein systematisches Problem handle, welches die Effektivität des Justizsystems massiv beeinträchtigt. So hätte der EGMR in sieben von vierzehn Fällen, die er zwischen Oktober 2006 und Mai 2010 bearbeitet hat, einen Verstoß gegen Art. 6 EMRK wegen fehlender Umsetzung nationaler Gerichtsurteile festgestellt. Seit dem Jahr 2003 bis Anfang 2011 seien zudem um die 100 Urteile des bosnischen Verfassungsgerichts nicht durchgesetzt worden. Die Situation hat sich seit dem keineswegs gebessert: Auch drei Jahre später stellt die Parlamentarische Versammlung beim Europarat noch einen wachsenden Trend zur Nichtumsetzung verfassungsrechtlicher Urteile fest.

Vgl. European Parliament, Resolution of 6 February 2014 on the 2013 Progress Report on Bosnia and Herzegovina, Abs. 16; 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, S. 33; Parliamentary Assembly, The functioning of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina, 13.9.13, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20063&lang=en> (15.3.15), S. 14.

Auch in Sachen Strafverfolgung ergibt sich selbst aus den amtlichen Quellen ein ernüchterndes Bild. So hält das Auswärtige Amt fest, dass die Kapazitäten der Institutionen dem tatsächlichen Bedarf für die Verfolgung von Kriegsverbrechen und organisierter Kriminalität nicht gerecht würden und die Strafverfolgung auf kantonaler und Entitätsebene mangels einheitlicher Rechtsanwendung und wegen mangelhafter Leistungsfähigkeit der Gerichte und Strafverfolgungsbehörden nicht konsequent durchgeführt würde.

Vgl. Auswärtiges Amt, Bericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in Bosnien und Herzegowina (Stand: August 2013), S. 14 f.

Letztlich sieht der Menschenrechtskommissar durch die Mängel im bosnischen Justizwesen die Rechtsstaatlichkeit des Landes gefährdet. Auch laut US-Außenministerium untergrabe die Ineffizienz des bosnischen Justizsystems die Rechtsstaatlichkeit in Bosnien und Herzegowina. Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber jedoch bei mangelnden rechtsstaatlichen Verhältnissen in einem Land einen besonderen Fokus auf die Rechtsanwendung in der Praxis zu legen – ein bloßer Verweis auf die bestehenden Gesetze ist dann keinesfalls ausreichend.

Vgl. 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, S. 33; US Department of State, Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report, S. 1, 8.

2. Diesen Vorgaben entspricht es aber gerade nicht, wenn der Gesetzgeber sich über mehrere Sätze mit den gesetzlichen Vorschriften zu unmenschlicher und erniedrigender Behandlung beschäftigt, den tatsächlichen Verhältnissen in der Lebenswirklichkeit aber nur einen einzigen oberflächlichen Satz widmet: „Die Verfassung schreibt für alle Menschen das Recht auf Freiheit von Folter fest. Bosnien und Herzegowina ist an die Antifolterkonvention und an die Europäische Folterverhütungskonvention gebunden. 2001 hat Bosnien und Herzegowina vorbehaltlos die Zuständigkeit der Antifolterkommission nach Artikel 22 der VN-Antifolterkonvention anerkannt. Folter ist in Bosnien und Herzegowina kein Mittel staatlicher Ermittlungsmaßnahmen und ist strafbar. Trotzdem kommt es in Rahmen von polizeilichen Verhören oder Verhaftungen oder innerhalb von Gefängnissen vereinzelt zu Misshandlungen, insbesondere gegen Angehörige von Minderheiten.“ Anstatt diesen Fällen staatlicher Gewalt nachzugehen, wird das Thema beendet und der Absatz endet unvermittelt mit einem Satz zu den Folgen einer Asylantragstellung in Deutschland. Wie sich diese Fälle staatlicher Misshandlungen mit der einleitenden Aussage, es erscheine gewährleistet, dass im Land keine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung statfinde, in Einklang bringen lassen, bleibt dabei unklar.

Gesetzesentwurf v. 26.05.14, BT Drucksache 18/258, S. 9.

Bei einer intensiveren Auseinandersetzung mit den gewalttätigen Übergriffen staatlicher Organe hätte sich ein erschreckendes Bild ergeben: So hat das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) nach seinem letzten Besuch in Bosnien und Herzegowina festgestellt, dass es sich bei Misshandlungen durch Polizisten um einen regelmäßigen Vorgang handele und sich die Lage diesbezüglich seit 2011 auch nicht gebessert habe. Das US-Außenministerium teilt die Einschätzung

des CPT, dass die Misshandlungen teilweise so schwerwiegend waren, dass sie als Folter eingestuft werden müssten.

Vgl. Council of Europe – European Committee for the Prevention of Torture and Inhumane and Degrading Treatment or Punishment, Report to the Government of Bosnia and Herzegovina on the visit to Bosnia and Herzegovina from 5 to 11 December 2012, S. 12; US Department of State, Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report, S. 3.

Laut CPT gibt es eine bedeutende Anzahl an detaillierten, kohärenten und widerspruchsfreien Berichten über schwerwiegende körperliche Misshandlungen durch die Polizei und andere Vollzugsbeamte: dazu zählen Fausthiebe, Tritte und Schläge mit harten Gegenständen (z.B. Baseballschlägern) auf unterschiedliche Körperteile, der Einsatz von Elektroschockern, das Fesseln mit Handschellen in Stresspositionen über Stunden, das Stülpen von Plastiktüten über die Köpfe von Verdächtigen und Fälle von Scheinhinrichtungen, bei denen den Betroffenen Pistolen an die Schläfe oder in den Mund gehalten und abgedrückt wurde.

Vgl. Council of Europe – European Committee for the Prevention of Torture and Inhumane and Degrading Treatment or Punishment, Report to the Government of Bosnia and Herzegovina on the visit to Bosnia and Herzegovina from 5 to 11 December 2012, S. 12.

Die Lage hat sich seit dem Besuch der CPT-Delegation auch nicht gebessert: So berichtet etwa Human Rights Watch im Februar 2014 von exzessiven Gewaltanwendungen gegenüber Demonstranten – insbesondere auch nachdem sich diese bereits in Gewahrsam befanden.

Vgl. Human Rights Watch, Bosnia and Herzegovina: Investigate Police Violence Against Protesters, 21.02.14, <http://www.hrw.org/news/2014/02/21/bosnia-and-herzegovina-investigate-police-violence-against-protesters> (17.3.15).

Auch nach Einschätzung der Europäischen Kommission geben die Misshandlungen von Untersuchungshäftlingen und Strafgefangenen nach wie vor Anlass zu ernsthafter Sorge.

Vgl. European Commission, Commission Staff Working Document: Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report, S. 16.

Den staatlichen Misshandlungen ist zudem ein diskriminierendes Moment inne: Laut ECRI richtet sich die Polizeigewalt insbesondere gegen Roma und andere sog. sichtbare Minderheiten. Dies wird auch vom Auswärtigen Amt bestätigt.

Vgl. European Commission against Racism and Intolerance, Report on Bosnia and Herzegovina (fourth monitoring cycle), 8.2.11, S. 43; Auswärtiges Amt, Bericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in Bosnien und Herzegowina (Stand: August 2013), S. 5.

3. Die Diskriminierung von Minderheiten wird schon durch die bosnischen Gesetze institutionalisiert. Bürger Bosniens und der Herzegowina, die nicht einer der drei konstitutiven Volksgruppen angehören, sind von bestimmten hohen politischen Ämtern ausgeschlossen: Sie haben weder Zugang zum Staatspräsidium noch zur zweiten Kammer des Parlaments, dem „Haus der Völker“.

Vgl. Gesetzesentwurf v. 26.05.14, BT Drucksache 18/258, S. 9.

Dies stellt eine unzulässige Diskriminierung der anderen Volksgruppen in Bosnien dar und somit einen Verstoß gegen die Menschenrechtskonvention, wie auch der EGMR im Urteil Sejdic-Finci vom 11.12.2009 bestätigt hat. Auch das EU-Parlament betont, dass eine Verfassungsreform nötig sei, um Bosnien und Herzegowina in einen funktionsfähigen Staat umzuwandeln, ethnische Diskriminierung zu beenden und dafür zu sorgen, dass alle Bürger Bosniens in einer angemessenen Weise politisch vertreten sind. Auf das Urteil des EGMR verweist der Gesetzesentwurf; nicht erwähnt wird aber, dass auch mehr als fünf Jahre später Schritte zur Umsetzung ausgeblieben sind.

Vgl. European Parliament, Resolution of 6 February 2014 on the 2013 Progress Report on Bosnia and Herzegovina, Abs. 10 f.

Dieses politische Versagen hat zu heftiger internationaler Kritik geführt. Der Europarat hat im Dezember 2013 in seiner dritten Mahnung seine „ernsthafteste Sorge“ über die Nicht-Umsetzung des EGMR-Urteils ausgedrückt und darauf hingewiesen, dass dies einen offensichtlichen Verstoß gegen Artikel 46 der EMRK darstelle. Zudem hat das Ausbleiben von Reformen des passiven Wahlrechts den europäischen Integrationsprozess Bosniens ins Stocken gebracht. Die Europäische Kommission hat deutlich gemacht, dass Fortschritte im Beitrittsprozess einstweilen ausgeschlossen sind und sah sich sogar gezwungen, einen Teil ihrer Hilfen, die zur Strukturanpassung dienen, einzustellen. Das dauerhafte Unterlassen der bosnischen Politik, auf den internationalen Druck zu reagieren und ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, bestätigt die erheblichen Zweifel an der Rechtsstaatlichkeit des Landes.

Vgl. Council of Europe – Committee of Ministers, Interim Resolution CM/ResDH(2013)259 Execution of the judgment of the European Court of Human Rights - Sejdić and Finci against Bosnia and Herzegovina; European Commission, Commission Staff Working Document: Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report, S. 34 f.

Schließlich stellt der Gesetzgeber ohne Begründung fest, dass Anhaltspunkte für eine Praxis systematischer Verfolgung bestimmter Personengruppen nicht gegeben seien. Hier zeigt sich besonders deutlich, dass der maßgebliche europäische Verfolgungsbegriff nicht ausreichend beachtet wurde. Das Auswärtige Amt stellt unter der Überschrift „Staatliche Repression“ fest: *„Das weiterhin vorhandene Misstrauen zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen spiegelt sich, je nach örtlicher ethnischer Konstellation, auch im Verhältnis der Staatsgewalt zu den Bürgern wider. Dies kann im Verwaltungsalltag, insbesondere auf Ebene der Gemeinden, zu gezielten Benachteiligungen in den Bereichen Beschäftigung, Erziehung, Eigentum sowie Gesundheitsversorgung führen. Betroffen sind in erster Linie Angehörige der Volksgruppen, die am Ort jeweils nicht die Mehrheit stellen, insbesondere zurückkehrende Flüchtlinge, aber auch Angehörige von Minderheiten. Auch Frauen sind bisweilen betroffen sowie Behinderte und Homosexuelle.“*

Vgl. Auswärtiges Amt, Bericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in Bosnien und Herzegowina (Stand: August 2013), S. 14 f.

Die Diskriminierungen gegenüber nationalen Minderheiten werden auch von anderen internationalen Beobachtern, wie dem Menschenrechtskommissar des Europarates und dem US-Außenministerium, bestätigt. Die Kommission für ökonomische, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen stellt fest, dass Angehörige ethnischer Minderheiten nach wie vor Diskriminierungen ausgesetzt seien, die sie beim Zugang zu ihren ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechten behindern würden.

Vgl. 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, S. 2, 5 ff.; US Department of State, Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report, S. 26; United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights Concluding observations on the second periodic report of Bosnia and Herzegovina, 16.12.13, Abs. 11.

Jeder Mensch in Bosnien, der nicht zur jeweiligen Mehrheitsbevölkerung gehört, hat demnach zu befürchten, Opfer von Diskriminierungen in mehreren Lebensbereichen zu werden. Da im Rahmen des Kumulationsansatzes des europäischen Verfolgungsbegriffs insbesondere auch Diskriminierungen zu berücksichtigen sind, kann die Aussage des Gesetzesentwurfes in ihrer Pauschalität keinen Bestand haben. Schon der Bericht des Auswärtigen Amtes liefert offensichtliche Anhaltspunkte für unmittelbar staatliche Diskriminierungsmaßnahmen in Bosnien und Herzegowina, aufgrund derer der Gesetzgeber verpflichtet gewesen wäre, sich substantiiert mit der Frage auseinanderzusetzen, ob ausgeschlossen werden könne, dass diese in ihrer Gesamtwirkung eine Verfolgung begründen.

4. Ethnische Minderheiten werden in Bosnien jedoch nicht nur Opfer staatlicher Diskriminierungen, sondern sind zudem auch Verfolgungshandlungen nicht-staatlicher Akteure ausgesetzt. Der Menschenrechtskommissar des Europarats sieht Gewalt gegen Minderheiten als Ergebnis ethnisch oder religiös bedingten Hasses, der in der bosnischen Gesellschaft traditionell stark verbreitet sei. Nicht-

staatliche Verfolgung wird im Gesetzesentwurf jedoch komplett ausgeblendet – ohne Berücksichtigung der Schutzlehre des europäischen Verfolgungsbegriffs.

Vgl. 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, S. 20.

Die Verfolgungshandlungen nicht-staatlicher Akteure treffen regelmäßig religiöse Symbole und Gebäude der Minderheiten. Das US-Außenministerium berichtet von Schändungen von Grabstätten, Brandanschlägen und Zerstörungen religiöser Einrichtungen – aber auch Bedrohungen und tätlichen Übergriffen. Auch die Europäische Kommission berichtet in ihrem Fortschrittsbericht von erneuten Angriffen auf Priester und Gläubige. Laut OSZE gab es etwa im Jahr 2012 18 Angriffe auf muslimische Einrichtungen und Symbole sowie 24 Angriffe auf christliche – hinzukommen 24 persönliche Zwischenfälle, wie etwa körperliche Übergriffe und Bedrohungen. So wird ein Bedrohungsszenario geschaffen, das zu einer begründeten Furcht der Minderheiten vor Verfolgungen führt.

Vgl. US Department of State, Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report, S. 26; European Commission, Commission Staff Working Document: Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report, S. 17; OSCE, Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses Annual Report for 2012, S. 46, 69, 74.

Angesichts solcher Verfolgungshandlungen durch nicht-staatliche Akteure kommt es darauf an, inwiefern der Staat seinen Bürgern vor diesen wirksamen Schutz bietet. Zweifel an der Effektivität des staatlichen Schutzes ergeben sich schon aus den allgemeinen Mängeln des bosnischen Justizsystems. Auch UNHCR kommt zu dem Ergebnis, dass die bosnischen Minderheiten Diskriminierungen immer wieder „schutzlos“ ausgesetzt sind.

Vgl. UNHCR, Stellungnahme zum Referentenentwurf der Bundesregierung, S. 6.

Die Mängel des staatlichen Schutzes zeigen sich schon auf der Ebene der Gesetze. Zwar ist ein Antidiskriminierungsgesetz in Kraft – worauf der Gesetzesentwurf auch hinweist. Jedoch wird das Gesetz nach Einschätzung der Europäischen Kommission und des US-Außenministeriums nur unzureichend umgesetzt – eine kritische Auseinandersetzung mit der praktischen Wirksamkeit der Vorschriften ist im Gesetzesentwurf auch nicht zu finden. Nach Ansicht des Europarats ist das Diskriminierungsgesetz nicht ausreichend, um die tief verwurzelte und weitverbreitete Diskriminierung von Personen in Minderheitensituationen abzuwenden. Ein weiteres Mal beschränkt der Gesetzgeber seine Prüfung auf die Gesetzeslage, ohne die tatsächliche Rechtsanwendung zu berücksichtigen.

Vgl. European Commission, Commission Staff Working Document: Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report, S. 18; US Department of State, Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report, S. 26; 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, S. 11.

Hinzu kommt ein zurückhaltendes Vorgehen der Strafverfolgungsbehörden gegen diese Art nicht-staatlicher Verfolgung. Laut ECRI wird Übergriffen auf sichtbare Minderheiten und Angehörige von Religionsgemeinschaften seitens der Polizei nur zurückhaltend nachgegangen. Auch die Europäische Kommission kommt zu dem ernüchternden Ergebnis, dass die Polizei bei rassistischen oder durch religiöse und homophobe Intoleranz bedingten Verbrechen nicht ernsthaft und wirksam aufkläre und die Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft in diesem Bereich unzulänglich sei. Die Missstände in der Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft werden auch von der OSZE bestätigt. Aus den Berichten internationaler Beobachter ergibt sich somit nicht das Bild einer effektiven Strafverfolgung, die wirksamen Schutz vor nicht-staatlichen Verfolgungshandlungen gewährleistet.

Vgl. European Commission against Racism and Intolerance, Report on Bosnia and Herzegovina (fourth monitoring cycle), 8.2.11, S. 43; European Commission, Commission Staff Working Document: Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report, S. 18; OSCE, Tackling Hate Crimes: An analysis of bias-motivated incidents in Bosnia and Herzegovina with recommendations, S. 27 ff., <http://www.osce.org/bih/107255?download=true> (18.3.15).

Schließlich ist auch in der bosnischen Politik keine Entschlossenheit zum Schutz der Minderheiten im Land erkennbar. Ganz im Gegenteil treiben bosnische Politiker die ethnischen Spannungen weiter voran, was laut US-Außenministerium die weitverbreiteten Diskriminierungen gestärkt und die Rechtsstaatlichkeit untergraben habe. Auch der Menschenrechtskommissar des Europarates wirft den bosnischen Politikern vor, den ethnisch oder religiös bedingten Hass weiter geschürt zu haben. Eine solche Anstachelung zu Hass und Intoleranz seitens führender Politiker zeigt noch einmal in aller Deutlichkeit, dass von nicht-staatlichen Akteuren verfolgte Minderheiten in Bosnien auf keinen wirksamen Schutz durch den bosnischen Staat vertrauen können.

Vgl. US Department of State, Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report, S. 1; 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, S. 8, 19 f.

5. Eine Personengruppe, welche in Bosnien besonders benachteiligt wird, ist die LGBTI-Community. Die Europäische Kommission stellt in ihrem Fortschrittsbericht fest, dass die Diskriminierung von LGBTI nach wie vor weit verbreitet ist und dass sich insbesondere LGBTI-Aktivist:innen regelmäßig Bedrohungen und Belästigungen ausgesetzt sehen. Auch das Europäische Parlament zeigt sich besorgt, dass insbesondere LGBTI immer wieder Opfer von Hassreden, Bedrohungen, Belästigungen und Diskriminierungen werden. In der Gesetzesbegründung der Bundesregierung finden LGBTI aber keine Berücksichtigung.

Vgl. European Commission, Commission Staff Working Document: Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report, S. 18; European Parliament, Resolution of 6 February 2014 on the 2013 progress report on Bosnia and Herzegovina, Abs. 28.

Das überrascht insbesondere deshalb, weil auch der Lagebericht des Auswärtigen Amtes auf die prekäre Situation bosnischer LGBTI aufmerksam macht: *„Homosexuelle in BIH leben zurückgezogen und häufig verängstigt angesichts einer ausgeprägt homophoben gesellschaftlichen Mehrheit. Das Helsinki-Komitee berichtet glaubhaft von häufigen Tötlichkeiten Heterosexueller gegen männliche Homosexuelle.“* Der Gesetzgeber hatte nach den Ausführungen des Auswärtigen Amtes also davon auszugehen, dass Verfolgungsmaßnahmen in Form körperlicher Übergriffe gegen LGBTI in Bosnien mit einiger Regelmäßigkeit auftreten. Dass sich der Gesetzesentwurf mit dieser Personengruppe überhaupt nicht auseinandersetzt, lässt sich mit einer sorgfältigen Prüfung nicht in Einklang bringen.

Vgl. Auswärtiges Amt, Bericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in Bosnien und Herzegowina (Stand: August 2013), S. 18.

Das Auswärtige Amt wird von nahezu allen anderen internationalen Beobachtern bestätigt. So zitiert die International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA) in ihrem Jahresbericht mehrere Fälle massiver Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Schwulen und Lesben. Der Menschenrechtskommissar des Europarats zeigt sich zudem sehr besorgt, dass LGBTI-Aktivisten ständigen Einschüchterungen und Bedrohungen ausgesetzt sind, welche darauf abzielen, sie von ihrer Arbeit abzuhalten.

Vgl. ILGA-Europe, Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe 2013, S. 64 ff. ; 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, S. 13.

Besonders erschreckend hat sich die homophobe Stimmung in Bosnien am gewalttätigen Übergriff auf das Sarajevo Queer Festival – das erste seiner Art gezeigt. Das im Herbst 2008 von der Organisation Q veranstaltete Festival musste nach nur zwei Tagen abgebrochen werden, nachdem acht Teilnehmer verletzt wurden. Der Angriff wurde keinesfalls gesellschaftlich verurteilt, sondern scheinbar von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen. Für den Menschenrechtskommissar des Europarates haben sich die verbreiteten homophoben Ein-

stellungen in Bosnien insbesondere auch daran gezeigt, dass bosnische Politiker die Vorbereitung des Festivals mit schwulenfeindlichen Bemerkungen begleitet haben. Noch dazu sei der gewalttätige Angriff im Nachhinein von einigen Parlamentariern und Religionsführern gutgeheißen worden. Der Menschenrechtskommissar hebt außerdem hervor, dass es im Anschluss an die Ermittlungen zu diesem Angriff nicht zu einer strafrechtlichen Verfolgung der Täter gekommen sei.

Vgl. 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, S. 12.

Dass ein solches gesamtgesellschaftliches Vorgehen Eindruck hinterlässt überrascht nicht: Das Festival hat seitdem nicht mehr stattgefunden.

Vgl. Auswärtiges Amt, Bericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in Bosnien und Herzegowina (Stand: August 2013), S. 18.

Die Lage hat sich inzwischen auch nicht verbessert. So berichtet das US-Außenministerium von einem Angriff einer Gruppe von 18 bis 25 Männer auf Mitglieder der Schwulen- und Lesbenrechtevereinigung Okvirin Sarajevo im März 2013. Zwar sei eine Spezialeinheit der Polizei am Tatort erschienen, jedoch sei seitdem weder ein offizieller Bericht des Vorfalls noch eine Verhaftung der Täter erfolgt.

Vgl. US Department of State, Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report, S. 28.

Die ständige Angst mit der LGBTI in Bosnien leben müssen, hat sich dann im letzten Jahr bestätigt. Am 01.02.2014 überfiel eine Gruppe maskierter Männer unter Parolen wie „Keine Gay Pride in Sarajevo“ und „Keine Schwuchteln in Sarajevo“ das Merlinka Film Festival in Sarajevo. Dabei wurden drei Personen verletzt.

Vgl. Pink News, Bosnia: Three injured after hooded men attack Sarajevo queer film screening, 2.2.14, <http://www.pinknews.co.uk/2014/02/02/bosnia-three-injured-after-hooded-men-attack-sarajevo-queer-film-screening/> (18.3.).

Die EU-Delegation in Sarajevo verurteilte den Angriff als einen Akt der Intoleranz und sprach von einer Verletzung der Menschenrechte. Auch das EU-Parlament zeigte sich zutiefst geschockt von der brutalen Attacke auf die Veranstaltungsteilnehmer.

Vgl. Delegation of the European Union to Bosnia and Herzegovina, Statement on attack on Merlinka Film Festival, 2.2.14, <http://europa.ba/News.aspx?newsid=6080&lang=EN> (18.3.15); European Parliament, Resolution of 6 February 2014 on the 2013 progress report on Bosnia and Herzegovina, Abs. 28.

Besonders offensichtlich wird die Gefahr von Leib und Leben, denen LGBTI in Bosnien ausgesetzt sind, an der Tatsache, dass der Veranstalter schon mehrere Wochen vor dem Festival eine ausführliche Sicherheitsabsprache mit der Polizei getroffen hatte, wie Human Rights Watch berichtet. Anders als verabredet, sei die Polizei jedoch nicht zu Veranstaltungsbeginn anwesend gewesen, sondern traf erst mit rund einer Stunde Verspätung ein – erst kurz nachdem die Angreifer wieder verschwunden waren.

Vgl. Human Rights Watch, Bosnia and Herzegovina: Attack on LGBT Activists - Ensure Justice, Protection for Activists, 5.2.14, <http://www.hrw.org/news/2014/02/04/bosnia-and-herzegovina-attack-lgbt-activists> (19.3.15).

Der mangelhafte staatliche Schutz vor homophoben Verfolgungshandlungen gegen LGBTI ist ein grundsätzliches Problem in Bosnien und Herzegowina. Dieser Missstand beginnt schon auf der Ebene der Gesetze. So hält das Auswärtige Amt fest, dass das Polizei- und Ordnungsrecht in den Entitäten Homosexuelle durch eine Generalklausel benachteiligt, die der Polizei bei einer „Bedrohung der öffentlichen Moral“ und einer drohenden „Verletzung patriotischer, nationaler, religiöser und moralischer Gefühle der Bürger“ Eingriffsrechte gibt. Es überrascht deshalb auch nicht, dass die internationale Schwulen- und Lesbianorganisation

ILGA Bosnien insgesamt zu den Staaten zählt, in denen die Rechte von LGBTI grob missachtet werden.

Vgl. Auswärtiges Amt, Bericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in Bosnien und Herzegowina (Stand: August 2013), S. 17 f.; ILGA-Europe, Rainbow Europe Map 2013.

Auch diejenigen Menschenrechtsschutzmechanismen, welche in Bosnien existieren, werden nach Ansicht der Europäischen Kommission zum Schutz von LGBTI gegen Hasspredigten und Gewalt nur äußerst unzureichend eingesetzt. Die bestehenden Möglichkeiten werden also nicht genutzt, um LGBTI vor Verfolgungshandlungen und Diskriminierungen zu schützen.

Vgl. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, S. 36.

Vielmehr werden Diskriminierungen und Stigmatisierungen von LGBTI in Bosnien dadurch verstärkt, dass Politik und Medien Vorurteile gegen diese schüren. Beispielsweise wirft die International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA) den bosnischen Behörden nicht nur Untätigkeit im Zusammenhang mit Diskriminierung und Gewalt gegen LGBTI vor, sondern berichtet auch von mehreren Fällen, in denen bosnische Politiker oder Medien homophobe Einstellung entschuldigt oder sogar legitimiert haben. Auch laut Auswärtigem Amt wird Homosexualität von Vertretern aus Politik, Medien und der Religionsgemeinschaften mitunter als unmoralisch, unnatürlich und sündig bezeichnet.

Vgl. ILGA-Europe, Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe 2013, S. 64 ff; Auswärtiges Amt, Bericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in Bosnien und Herzegowina (Stand: August 2013), S. 18.

Das nötige gesellschaftliche Bewusstsein, um Ausgrenzung von und Gewalt gegenüber LGBTI entschlossen zu bekämpfen, fehlt also. Auch das EU-

Parlament sieht sich deshalb genötigt, die politischen Parteien und die Zivilgesellschaft im Land explizit aufzufordern, sich entschieden von der Diskriminierung gegenüber LGBTI zu distanzieren.

Vgl. European Parliament, Resolution of 6 February 2014 on the 2013 Progress Report on Bosnia and Herzegovina, Abs. 28.

Angesichts des gewonnen Bildes von der homophoben Stimmung im Land, überrascht es schließlich auch kaum, dass laut bosnischem Obudsmann jedenfalls bis zum Jahr 2012 kein einziger Fall homophober Diskriminierung oder Gewalt vor ein bosnisches Gericht gebracht worden sei.

Vgl. Institution of Human Rights Ombudsman of Bosnia & Herzegovina, Annual Report on Occurrences of Discrimination in Bosnia and Herzegovina for 2012, S. 19, [http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen\\_doc2013040401374146eng.pdf](http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2013040401374146eng.pdf) (19.3.15).

6. Es ist jedoch nach wie vor die Gruppe der Roma, die – auch nach Einschätzung des EASO – in Bosnien und Herzegowina die am stärksten diskriminierte Minderheit darstellt.

Vgl. EASO, Asylum Applicants from the Western Balkans – Comparative Analysis of Trends, Push-Pull Factors and Responses, S. 37.

Der Gesetzesentwurf setzt sich zumindest in einem Absatz mit der Lage der Roma in Bosnien und Herzegowina auseinander. Dabei wird anerkannt, dass bosnische Roma in vielen Belangen gesellschaftlich benachteiligt werden und häufig in einer schwierigen wirtschaftlichen und sozialen Lage leben. Auch wird darauf hingewiesen, dass ihr Zugang zu staatlichen Leistungen – etwa im Bildungs- und Gesundheitsbereich – eingeschränkt ist. Zudem wird berichtet, dass den Angehörigen der Roma-Minderheit vorgehalten werde, keine korrekten Meldedokumente zu besitzen, wobei der Zugang zu solchen Dokumenten für die betroffene Personengruppe häufig erschwert sei. Anschließend wird allerdings ohne

Begründung in einem Satz festgestellt: „Eine Verfolgung findet jedoch grundsätzlich nicht statt“. Ganz so, als würde sich Verfolgung nicht nach dem Kumulationsansatz des europäischen Verfolgungsbegriffs im Einzelfall aus der Gesamtwirkung der genannten Diskriminierungen ergeben können.

Vgl. Gesetzesentwurf v. 26.05.14, BT Drucksache 18/258, S. 9.

Anstatt also auszuführen, inwiefern nach Ansicht des Gesetzgebers allgemeingültig ausgeschlossen werden könne, dass die kumulative Wirkung der aufgeführten Diskriminierungen in mehreren Lebensbereichen den europäischen Verfolgungstatbestand erfüllt, wird darauf verwiesen, dass internationale Organisationen und einige staatliche Institutionen Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Roma ergriffen haben. Die Frage, ob diese überhaupt zu tatsächlichen Verbesserungen in der Lebenswirklichkeit der Roma geführt hätten, wird allerdings ausgeblendet. Dabei haben die vom Gesetzgeber angeführten Räte, die die Minderheit repräsentieren sollen, laut ECRI kaum Einfluss. Auch sonst haben die Programme zur Verbesserung der Lage der Roma, kaum bis überhaupt keine Verbesserungen gebracht, wie sich aus dem EASO-Bericht ergibt. Dies wird auch von der Europäischen Kommission bestätigt, nach deren Ansicht die Aktionspläne zugunsten der Roma nach wie vor nur eingeschränkt umgesetzt worden seien. Der Jesuiten Flüchtlingsdienst spricht insofern treffend von einem „weitestgehenden Versagen“ der Aktionspläne.

Vgl. European Commission against Racism and Intolerance, Report on Bosnia and Herzegovina (fourth monitoring cycle), 8.2.11, S. 34 ff.; EASO, Asylum Applicants from the Western Balkans – Comparative Analysis of Trends, Push-Pull Factors and Responses, S. 37; European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, S. 36; Jesuiten-Flüchtlingsdienst, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf, 4.4.14, S. 4. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, S. 36.

Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Roma haben also kaum ge-griffen – ihre Lebensbedingungen sind nach wie vor prekär: Die Kommission für

ökonomische, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen stellt fest, dass Roma noch immer beim Zugang zu ihren Rechten auf dem Arbeitsmarkt, im Sozialwesen und der Gesundheitsvorsorge benachteiligt würden. Diese strukturelle Ausgrenzung der Roma hat nach Ansicht des Menschenrechtskommissars des Europarats zur Folge, dass sie hartnäckig an den Rand der bosnischen Gesellschaft gedrängt würden, was wiederum Auswirkungen auf ihr ökonomisches und soziales Wohlbefinden habe. Auch nach Einschätzung der bosnischen Ombudsmannbehörde handelt es sich bei den Roma um die am stärksten diskriminierte nationale Minderheit im Land, sie würden im Bereich der Beschäftigung, des Arbeitsmarkts, der öffentlichen Leistungen und beim Zugang zu öffentlichen Einrichtungen benachteiligt.

Vgl. United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights Concluding observations on the second periodic report of Bosnia and Herzegovina, 16.12.13, Abs. 12; 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, S. 9; Institution of Human Rights Ombudsman of Bosnia & Herzegovina, Annual Report on Occurrences of Discrimination in Bosnia and Herzegovina for 2012, S. 19, [http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen\\_doc2013040401374146eng.pdf](http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2013040401374146eng.pdf) (19.3.15).

Auch das Auswärtige Amt zeichnet ein Bild ständiger – auch unmittelbar staatlicher – Diskriminierungen gegenüber bosnischer Roma in nahezu allen Lebensbereichen: *„Roma können – auch im Vergleich zu Angehörigen anderer Minderheiten – in verschiedenen Bereichen nicht auf ausreichende Unterstützung staatlicher Stellen hoffen. Insbesondere bei der Suche nach einer Beschäftigung, beim Erhalt von Sozialleistungen und einer Krankenversicherung, bei Aus- und Fortbildung, bei Fragen der Ansiedlung bzw. Unterkunft, beim Zugang zu Personaldokumenten und Erhalt der BIH-Staatsangehörigkeit werden Roma häufig benachteiligt.“*

Vgl. Auswärtiges Amt, Bericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in Bosnien und Herzegowina (Stand: August 2013), S. 11 f.

Angesichts dieser Beobachtungen überrascht es nicht, dass bosnische Roma in vielen Ländern der Europäischen Union regelmäßig als Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte anerkannt werden. Die Anerkennungsquote für Schutzsuchende aus Bosnien und Herzegowina betrug von 2008 bis 2012 im europäischen Vergleich um die 9 Prozent - die zweit höchste Anerkennungsquote aller Staaten des westlichen Balkan.

Vgl. EASO, *Asylum Applicants from the Western Balkans – Comparative Analysis of Trends, Push-Pull Factors and Responses*, S. 29.

Ein strukturelles Hindernis im Zugang zu politischen, ökonomischen und sozialen Rechten, welches sich für viele bosnische Roma in sämtlichen Lebensbereichen auswirkt, sind Staatenlosigkeit und fehlende Ausweisdokumente. Dieses Problem geht darauf zurück, dass Roma-Kinder häufig nicht nach der Geburt in den öffentlichen Registern eingetragen werden. Ein anderer Grund ist, dass Eltern, die selbst keine Papiere haben, ihre Kinder nicht anmelden können. Die Folgen sind dramatisch: Eine Geburtsurkunde muss für den Erhalt von Ausweisdokumenten vorgelegt werden, welche beispielsweise für die Registrierung beim Arbeitsamt benötigt werden – diese Registrierung ist selbst wiederum Voraussetzung für den Zugang von Arbeitslosen zur Krankenversicherung.

Vgl. US Department of State, *Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report*, S. 27; Auswärtiges Amt, *Bericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in Bosnien und Herzegowina (Stand: August 2013)*, S. 11; European Commission against Racism and Intolerance, *Report on Bosnia and Herzegovina (fourth monitoring cycle)*, 8.2.11, S. 34.

7. Die prekäre Situation der bosnischen Roma zeigt sich schon auf den ersten Blick besonders eindringlich an deren elenden Wohnverhältnissen. Auch nach Ansicht des Auswärtigen Amtes sind Fragen der Ansiedlung und Unterkunft für bosnische Roma besonders problematisch: häufig seien sie gezwungen, in provisorischen Siedlungen mit unzureichenden Versorgungsverhältnissen und mangelnder Hygiene zu leben.

Vgl. Auswärtiges Amt, Bericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in Bosnien und Herzegowina (Stand: August 2013), S. 11 f.

Der Menschenrechtskommissar des Europarats beklagt ebenfalls die notdürftigen Wohnverhältnisse der bosnischen Roma und stellt fest, dass die Lebensbedingungen in der von ihm besuchten Siedlung unzulänglich seien. Folglich dürften sie als entwürdigend zu bezeichnen sein.

Vgl. 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, S. 12.

Nach einer Untersuchung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen UNDP leben 35 Prozent der Roma in Bosnien und Herzegowina in einer unsicheren Wohnsituation, das heißt in heruntergekommenen Häusern oder Slums – im Gegensatz zu nur 5 Prozent der restlichen Bevölkerung. Mehr als jeder dritte bosnische Roma muss also in Verhältnissen hausen, die nicht dem entsprechen, was das UNDP als “bewohnbar” bezeichnet. Für Angehörige der Roma-Minderheit ist es also fünfmal wahrscheinlicher, in unzulänglichen Behausungen leben zu müssen, als für bosnische Nicht-Roma. Wiederum zeigt sich, dass die prekären Lebensbedingungen das Ergebnis eines strukturellen gesellschaftlichen Ausschlusses sind, der gezielt gegenüber der Roma-Minderheit erfolgt – und nicht allein den allgemeinen Verhältnissen im Land geschuldet ist.

Dennoch findet das Elend der Wohnsituation der bosnischen Roma im Gesetzesentwurf der Bundesregierung keine ausreichende Beachtung. Es wird allein darauf verwiesen, dass eine der größten Roma-Siedlungen vollständig saniert worden, und so zu einer aufgewerteten Wohngegend geworden sei.

Vgl. Gesetzesentwurf v. 26.05.14, BT Drucksache 18/258, S. 9 f.

Das von der Bundesregierung angeführte Projekt ist allerdings noch nicht abgeschlossen. Außerdem kann ein Vorzeigeprojekt, die grundsätzliche und allgemeine Prekarität im Wohnbereich keinesfalls aufwiegen. Allgemein wurden die

Wohnverhältnisse der bosnischen Roma nämlich, wenn überhaupt, nur marginal verbessert. So hat der Beratende Ausschuss für die Umsetzung des Rahmenabkommens zum Schutz nationaler Minderheiten festgestellt, dass die Umsetzung der Programme zur Verbesserung der Wohnsituation der Roma wegen einer Vielzahl von Versäumnissen und Missbräuchen nur wenig effektiv war. Insbesondere habe es keine Vorkehrungen zur Verbesserung der Wohnsituation in den sog. informellen Siedlungen gegeben, obwohl dort die meisten Roma leben.

Vgl. Karin Waringo, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zur Einstufung von Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina als sichere Herkunftsstaaten, 18.7.14, S. 8; 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, S. 41 f.

Die OSZE schätzt, dass es ca. 100 informelle Roma-Siedlungen gibt, in denen insgesamt ca. 22000 Roma leben. Nach übereinstimmenden Berichten internationaler Beobachter, etwa des US-Außenministeriums und des ECRI, ist in diesen nicht einmal der Zugang zu grundlegender Infrastruktur (etwa Elektrizität, Abwassersystem, Abfallentsorgung, Trinkwasser) gewährleistet.

Vgl. Auswärtiges Amt, Bericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in Bosnien und Herzegowina (Stand: August 2013), S. 12; US Department of State, Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report, S. 8; European Commission against Racism and Intolerance, Report on Bosnia and Herzegovina (fourth monitoring cycle), 8.2.11, S. 35.

Auch nach Einschätzung des Beratenden Ausschusses für die Umsetzung des Rahmenabkommens zum Schutz nationaler Minderheiten sind die Lebensbedingungen in diesen Siedlungen ausgesprochen unzulänglich – ihre Bewohner seien selbst für die Verhältnisse bosnischer Roma besonders benachteiligt und nach wie vor durch Zwangsräumungen bedroht.

Vgl. 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, S. 42.

In diesem Zusammenhang stellt der ECRI fest, dass es nach wie vor zu Zwangsräumungen von Roma aus den informellen Siedlungen komme; in vielen Fällen, ohne dass alternativer Wohnraum zur Verfügung gestellt werde. Auch das Auswärtige Amt bestätigt: „*Viele illegale Roma-Siedlungen wurden aufgelöst, aber nicht in allen Fällen Ersatzwohnungen angeboten*“. In diesen Fällen haben bosnische Roma faktisch kaum eine andere Möglichkeit, als neue informelle Behausungen an einem anderen Ort zu errichten.

Vgl. European Commission against Racism and Intolerance, Report on Bosnia and Herzegovina (fourth monitoring cycle), 8.2.11, S. 35; Auswärtiges Amt, Bericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in Bosnien und Herzegowina (Stand: August 2013), S. 12.

Hervorzuheben ist schließlich die Situation derjenigen Roma, die nach ihrer Vertreibung im bosnischen Bürgerkrieg an ihren ursprünglichen Wohnort zurückgekehrt sind. Diese Gruppe hat außerordentliche Probleme ihr Wohneigentum wiederzuerlangen und Unterstützung beim Wiederaufbau zu erhalten, wie beispielsweise das US-Außenministerium bestätigt. Auch das Auswärtige Amt gibt zu bedenken, dass bosnische Roma bei der Förderung oftmals schlechter behandelt würden als andere Rückkehrer. Dies kann auch nicht allein daraus erklärt werden, dass ihnen die erforderlichen Dokumente über den Bau ihrer Häuser fehlten. Der ECRI verweist nämlich darauf, dass Angehörige anderer Bevölkerungsgruppen, die ebenfalls nicht in der Lage sind einen Eigentumsnachweis zu erbringen, weniger Probleme hätten, ihr Eigentum wiederzuerlangen oder Wiederaufbauhilfe zu erhalten: ein weiterer Lebensbereich also, in denen bosnische Roma von Diskriminierungen betroffen und so um gesellschaftliche Teilhabe gebracht werden.

Vgl. US Department of State, Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report, S. 8; Auswärtiges Amt, Bericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in Bosnien und Herzegowina (Stand: August 2013), S. 12; European Commission against Racism and Intolerance, Report on Bosnia and Herzegovina (fourth monitoring cycle), 8.2.11, S. 35.

8. Der Zugang zum öffentlichen Bildungssystem stellt ein großes Problem für bosnische Roma dar. Nach Angabe des Auswärtigen Amtes besucht nur ein Drittel der schulpflichtigen Roma-Kinder eine Grundschule, während insgesamt die Schulpflicht in BIH von 93 der Kinder wahrgenommen wird. Die Sekundarstufe wird laut EU-Kommission sogar nur von einem knappen Fünftel der bosnischen Roma besucht.

Vgl. Auswärtiges Amt, Bericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in Bosnien und Herzegowina (Stand: August 2013), S. 13; European Commission, Commission Staff Working Document: Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report, S. 12.

Dass die Zahlen für bosnische Roma über denen der restlichen Gesellschaft liegen, ist keinesfalls zufällig. Der Menschenrechtskommissar des Europarats erklärt sie mit der geographischen Abgeschiedenheit, dem Fehlen von Papieren sowie Diskriminierungen, Vorurteilen und Feindseligkeiten innerhalb des Schulsystems. Letzteres zeigt sich insbesondere auch daran, dass bosnische Roma-Kinder nach Angaben des US-Außenministeriums in Sonderschulen überrepräsentiert sind.

Vgl. 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, S. 11; US Department of State, Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report, S. 27.

Hier zeigt sich der für die Situation bosnischer Roma paradigmatische Zirkel sich notwendig verstärkender Diskriminierungen: Die vorhandene Diskriminierung in anderen Bereichen (Wohnbedingungen, Registrierung) führt zusammen mit zusätzlicher Diskriminierung in einem Lebensbereich zum Ausschluss aus diesem, welcher sich wiederum negativ auf andere Bereiche – hier insbesondere den Arbeitsmarkt – auswirkt.

Bosnische Roma haben zudem nur eingeschränkten Zugang zum Gesundheitswesen. Nach Angaben des Auswärtigen Amtes sind lediglich ein Drittel von ihnen krankenversichert.

Vgl. Auswärtiges Amt, Bericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in Bosnien und Herzegowina (Stand: August 2013), S. 12.

Ein massives Zugangshindernis stellen dabei in den Augen des ECRI ein weiteres Mal die fehlenden Personaldokumente vieler Roma dar. Hinzu kommt die eklatante Arbeitslosigkeit. Das Auswärtige Amt hebt hervor, dass bei Arbeitslosigkeit die Krankenversicherungsbeiträge nur vom Staat übernommen werden, wenn die Krankenversicherung zuvor vom letzten Arbeitgeber bezahlt worden war und sich die betroffene Person danach arbeitslos meldet. Da die allermeisten Roma wegen ihres strukturellen Ausschlusses vom Arbeitsmarkt nie im Rahmen eines formellen Beschäftigungsverhältnisses angestellt werden, sind sie von diesen Leistungen ausgeschlossen.

Vgl. European Commission against Racism and Intolerance, Report on Bosnia and Herzegovina (fourth monitoring cycle), 8.2.11, S. 30 ; Auswärtiges Amt, Bericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in Bosnien und Herzegowina (Stand: August 2013), S. 12.

Die Folgen sind eine unmittelbare Beeinträchtigungen der körperlichen Gesundheit: So liegt die Kindersterblichkeit bei bosnischen Roma etwa doppelt so hoch, wie bei anderen Bevölkerungsgruppen.

Vgl. K. Waringo, Gutachten zur faktischen Menschenrechtssituation in Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina, S. 153.

9. Roma sind vom bosnischen Arbeitsmarkt nahezu vollständig ausgeschlossen. Es gibt keine offiziellen Zahlen, jedoch beträgt die Arbeitslosenquote unter bosnischen Roma nach inoffiziellen Schätzungen 99 Prozent.

Herzegowina (fourth monitoring cycle), 8.2.11, S. 36; Pro Asyl, Einstufung von Serbien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina als "sichere Herkunftsländer"? Stellungnahme zum Gesetzesentwurf, 4.4.14, S. 13; UNHCR, Stellungnahme zum Referentenentwurf der Bundesregierung, S. 8.

Dass beinahe jeder bosnische Rom arbeitslos ist, wird auch in einem Bericht des Menschenrechtskommissar des Europarats, Thomas Hammarberg, deutlich: Im November 2010 besuchte der Kommissar eine Romasiedlung mit 570 Bewohnern in Prutace – kein einziger Bewohner hatte eine Arbeit.

Vgl. 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, S. 10.

Zwar ist die Arbeitslosigkeit in Bosnien allgemein ausgesprochen hoch, sie liegt landesweit jedoch lediglich bei 44 Prozent. Die nahezu 100-prozentige Arbeitslosigkeit unter bosnischen Roma lässt sich also keineswegs aus der allgemeinen Strukturschwäche des Landes erklären. Vielmehr ist sie Ergebnis einer strukturellen diskriminierenden Praxis gegenüber der Roma-Minderheit, die zu ihren faktischen Ausschluss vom Arbeitsmarkt führt.

Vgl. EASO, Asylum Applicants from the Western Balkans – Comparative Analysis of Trends, Push-Pull Factors and Responses, S. 37.

Das Auswärtige Amt begründet die hohe Arbeitslosigkeit unter anderem damit, dass Benachteiligungen bei der Einstellung verbreitet seien. Aufgrund ihrer Ethnie wird bosnischen Roma also der Zugang zu ihren wirtschaftlichen Rechten versagt. Auch UNHCR zählt die verbreitete Diskriminierung neben fehlenden Dokumenten zu den Gründen für den Ausschluss der Roma vom Arbeitsmarkt.

Vgl. Auswärtiges Amt, Bericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in Bosnien und Herzegowina (Stand: August 2013), S. 12; UNHCR, Stellungnahme zum Referentenentwurf der Bundesregierung, S. 8.

Keinerlei Beachtung findet im Gesetzesentwurf schließlich auch die Situation der 103000 Binnenvertriebenen in Bosnien und Herzegowina. Und das, obwohl der Menschenrechtskommissar berichtet, dass diese Gruppe nach wie vor

schikaniert werde und daher oft nicht in der Lage sei, ihre Rechte voll auszuüben. Außerdem würden Politiker zuweilen von einer nationalistischen Rhetorik Gebrauch machen, die sich unmittelbar gegen sie richte, und damit zu deren Gefühlen von Unsicherheit beitrage.

Vgl. 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, S. 20.

Wie im Falle Serbiens und Mazedoniens ist auch in Bosnien und Herzegowina die Existenz der Roma von derart vielen Diskriminierungen, Angriffen, Restriktionen und Ausschlüssen in durchweg allen Lebensbereichen geprägt, dass es sich verbietet, dieses Land als einen sicheren Herkunftsstaat zu bezeichnen. “Verfolgung” manifestiert sich auch hier in dem Zusammenwirken aller negativen Bedingungen, das sich zu einer gesellschaftlichen Aussichtslosigkeit steigert, der die Betroffenen dann nur noch durch die Flucht zu entkommen versuchen.

## **E.**

Das Einstufungsgesetz hat bereits vor seiner Verabschiedung während des Beratungsprozesses in Bundestag und Bundesrat entschiedene Kritik bei verschiedenen gesellschaftlichen Organisationen hervorgerufen, die die hier vorgetragenen verfassungsrechtlichen Bedenken unterstützen. Insbesondere haben beide Kirchen in einer gemeinsamen Stellungnahme ausführlich ihre Ablehnung begründet, die drei Staaten zu sicheren Herkunftsstaaten zu erklären.

Vgl. EKD u. Kommissariat der Deutschen Bischöfe, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und Geduldete“, v. 4. April 2014.

Sie zweifeln vor allem daran, dass der Gesetzgeber die Einstufung mit der gebotenen Sorgfalt und der erforderlichen Umsicht vorgenommen hat. Auch die

Kirchen rügen, dass der Gesetzentwurf keine Auskunft darüber gibt, welche Dokumente und Materialien er zur Beurteilung der Lage in den drei Herkunftsländern herangezogen hat. Vor allem sei zweifelhaft, ob sich der Gesetzgeber überhaupt mit den Stellungnahmen der von ihm aufgeforderten Organisationen auseinandergesetzt hat: *„Ohne Nennung der spezifischen Dokumente und ohne Angaben bzw. konkrete Nachweise, können die Behauptungen jedoch weder von den im Rahmen der Verbändebeteiligung zur Stellungnahme aufgeforderten Institutionen und Organisationen noch vom Parlament nachvollzogen werden. Mit den in den bisher eingereichten Stellungnahmen aufgeführten Dokumenten, die die problematische Menschenrechtslage einzelner Gruppen in den drei Herkunftsländern zum Teil detailliert beschreiben, setzt sich der nun vorgelegte Gesetzentwurf nicht auseinander.“*(S. 2).

Die Kirchen sind im Gegensatz zum Gesetzgeber davon überzeugt, dass die allgemeine politische Lage in den drei Staaten eine Situation für die Roma geschaffen hat, die in den vielfältigen Formen der Diskriminierung den Tatbestand der Verfolgung erfüllt. Die Kirchen berufen sich bei ihrem Urteil auf den Kumulationsansatz von Art. 9 Abs. 1 lit. b der Qualifikationsrichtlinie und verweisen insbesondere auf die Verletzungen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in allen drei Staaten, die eine *„flüchtlingsrechtlich relevante Verfolgung darstellen“* (S. 4). Das Eingeständnis des Gesetzentwurfes, dass die allgemeine Lage der Roma in allen drei Staaten schwierig sei und sie gesellschaftlich benachteiligt sei, genügt auch nach Feststellung der Kirchen *„den hohen Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht für die Vorwegnahme der Einzel fallprüfung aufgestellt hat,...nicht“* (S. 4).

Die Kirchen weisen ebenfalls darauf hin, dass in allen drei Staaten die Gruppe der lesbischen, schwulen, bisexuellen, transgender und intersexuellen Menschen schwerwiegenden Diskriminierungen, Zwischenfällen und gewalttätigen Übergriffen ausgesetzt sind. Diese für die betroffenen Menschen unerträglichen Zustände seien in zahlreichen Berichten, Untersuchungen und Stellungnahmen weitgehend dokumentiert, ohne dass der Gesetzgeber davon Kenntnis genommen hätte. Die Kirchen folgern daraus: *„Da der Gesetzentwurf den Nachweis schuldig*

*bleibt, dass auch für diese Bevölkerungsgruppen keine Verfolgungsgefahr besteht, ist eine Einstufung als sichere Herkunftsstaaten nicht zu rechtfertigen“ (S. 5).*

Die Kirchen lassen keinen Zweifel daran, dass sie das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten insgesamt ablehnen, weil es zu einer Verkürzung des Verfahrens, insbesondere der Rechtsmittelfristen, führt und damit den Rechtsschutz der Asylsuchenden beeinträchtigt. Im konkreten Fall bemängeln sie, dass die Regelung hinter den auch europarechtliche vorgegebenen Vorgaben zurückbleibt.

Der Vorsitzende der Deutschen Bischofskonferenz Kardinal Reinhard Marx hat alle diese Bedenken in einem Schreiben vom 19. August 2014 an den Präsidenten des „European Roma and Travellers Forum“ bekräftigt und gefordert, dass das deutsche Asylverfahren an die europäischen Vorgaben angepasst werden muss: *„Auch die fortwährende, kumulierte Diskriminierung durch nichtstaatliche Stellen muss als Verfolgung anerkannt werden, wie dies auf europarechtlicher Ebene vorgesehen ist.“* Mit dieser Forderung gibt er zu verstehen, dass auch die Kirchen der Ansicht sind, dass das Bekenntnis des Gesetzgebers zu den europäischen Richtlinien lediglich eine formale Behauptung ist, von ihm aber inhaltlich nicht eingelöst worden ist: *„Die tatsächliche Situation in den Herkunftsländern wird auch unseres Erachtens durch den Gesetzentwurf nicht ausreichend gewürdigt“*, heißt es in dem Schreiben.

In einer Pressemitteilung hat die Deutsche Bischofskonferenz auf *„die – auch nach örtlichen Vergleichsmaßstäben – extreme Armut und die Diskriminierung in den Herkunftsländern“* hingewiesen, die zu den *„entsprechenden Folgeerscheinungen wie (chronische) Krankheiten, Behinderungen, Analphabetismus, Anfälligkeit für Praktiken des Menschenhandels oder Kriminalität“* führt.

Vgl. Pressemitteilung der Deutschen Bischofskonferenz, „Chancen zur sozialen Teilhabe der Roma – eine Herausforderung in Deutschland und Europa“, Positionspapier der Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn v. 5. Juni 2014.

Sie macht vor allem darauf aufmerksam, dass die Gesellschaftssysteme, die in den Staaten Osteuropas nach dem Sozialismus neu aufgebaut werden mussten, völlig unzureichend ausgestaltet waren, um die katastrophale Situation der Roma aufzufangen. *„Nach dem Zusammenbruch vieler Staatsbetriebe waren die meist ungelerten Roma noch stärker als andere von der Arbeitslosigkeit betroffen. Sie konnten mangels wirtschaftlicher Möglichkeiten kaum an der Privatisierung von Wohnraum teilhaben oder vorhandenes Eigentum wegen fehlender Grundbucheintragungen nicht nachweisen. Ebenso wurden sie von der Landverteilung nach Auflösung der Kolchosen ausgeschlossen.“* Die unmittelbare Folge sei gewesen, dass sich die irregulären Siedlungen am Rande der Städte bildeten, in denen fast ausschließlich Roma wohnen. Sie seien Opfer von Immobilienspekulanten geworden, die sie *„systematisch und unter Anwendung betrügerischer Mittel“* umgesiedelt hätten. *„Die Menschen kämpfen jeden Tag buchstäblich darum, satt zu werden. Auswege aus dieser Situation – etwa durch einen regelmäßigen Schulbesuch und den Erwerb beruflicher Qualifikationen – erscheinen kaum realistisch. Hinzu kommen Ausgrenzungen und Diskriminierung im Schulsystem, die ein Aufbrechen des Teufelskreises aus Bildungsarmut, Diskriminierung und materieller Armut nahezu unmöglich machen.“* Die Mitteilung bezieht sich auf den gegenwärtigen Menschenrechtskommissar des Europarats, Nils Muiznieks, der die massiven Menschenrechtsverletzungen kritisiert habe, denen Roma in fast allen Mitgliedsstaaten ausgesetzt seien: *„Vor allem die Zunahme von aggressiven und rassistischen Äußerungen in politischen Auseinandersetzungen und die immer zahlreicher werdenden Gewalttaten seien besorgniserregend“.*

Auch die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) hat in einer Erklärung vom Juli 2014 ihre Überzeugung bekräftigt, dass Angehörige der Roma und anderer Minderheiten in den drei Staaten verfolgt, ihre Menschenrechte oftmals verletzt werden und dass sie rassistischen Übergriffen ausgesetzt sind.

Vgl. EKD, Diakonie Deutschland, „Vor der Verfolgung von Roma in Serbien, Bosnien und Mazedonien nicht die Augen verschließen“, v. 3. Juli 2014.

Nach Ansicht der Diakonie widerspricht das Einstufungsgesetz verfassungs- und unionsrechtlichen Standards, „*da nicht geprüft wurde, ob die Herkunftsländer tatsächlich sicher sind*“.

Verschiedene Landeskirchen, so die Evangelische Kirche von Kurhessen-Waldeck und das Diakonische Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen, haben sich deutlich gegen das neue Gesetz ausgesprochen, da dem Gesetzgeber nicht der Nachweis gelungen sei, die drei Länder als sichere Herkunftsstaaten auszuweisen.

Vgl. Brief des Bischofs der Evangelischen Kirche von Kurhessen-Waldeck an den Präsidenten des European Roma and Travellers Forum beim Europarat, Rudko Kawczynski, Kassel v. 25. August 2015; Brief des Vorstandssprechers des Diakonischen Werkes in Niedersachsen, Dr. Christoph Künkel, an den Präsidenten R. Kawczynski, Hannover v. 11. September 2014.

Sie beziehen sich dabei u.a. auf eine Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW), die sich deutlich gegen die geplante Gesetzesänderung ausspricht.

Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes Einstufung von Bosnien-Herzegowina, Mazedonien als „Sichere Herkunftsländer“, Berlin, 3. März 2014.

Die Widerlegung der grundsätzlichen Vermutung der offensichtlichen Unbegründetheit eines Antrages erfordere seitens des Schutzsuchenden eine erhöhte Darlegungslast im Falle einer tatsächlich vorliegenden Verfolgung. Diese könne jedoch ohne entsprechende rechtskundige Unterstützung von den Schutzsuchenden gar nicht geleistet werden. Die Praxis der Schutzgewährung an Asylsuchende aus den drei Herkunftsstaaten sei in den verschiedenen Mitgliedsstaaten der EU höchst unterschiedlich. So seien allein im ersten Quartal 2013 105 Asylanträge in den EU-Staaten positiv entschieden worden. Wenn aber auch nur Einzelfälle politischer Verfolgung anerkannt würden, habe nach Auffassung der BAGFW die Bestimmung eines Staates als sicher zu unterbleiben.

Insgesamt zeigen die Stellungnahmen, dass es in der zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit eine weitverbreitete Ablehnung des Einstufungsgesetz gibt, in der nicht nur politische und soziale, sondern vor allem auch verfassungsrechtliche Argumente eine Rolle spielen.

## F.

Die in diesem Schriftsatz vorgetragenen Tatsachen über die reale Lebenssituation der Roma in Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina belegen, dass es nicht gerechtfertigt ist, diese drei Staaten als sichere Herkunftsstaaten zu bestimmen. Die vielfältigen Diskriminierungen, die faktisch alle Lebensbereiche der Roma erfassen, mögen für sich genommen jeweils nicht die Intensität erreicht haben, um als Verfolgung qualifiziert werden zu können. In ihrer Gesamtwirkung zusammengenommen haben sie jedoch einen Zustand der Ausweglosigkeit geschaffen, dem viele nur noch auf dem Wege der Flucht zu entkommen glauben. Wenn der Gesetzgeber in der Begründung des Einstufungsgesetz diese Situation kumulativer Diskriminierung zwar als insgesamt schwierig bezeichnet, ohne sie jedoch als Verfolgung zu erkennen, verharmlost er nicht nur, sondern missachtet die Prüfungsanforderungen des Art. 16 a Abs. 3. S. 1 GG und der EU Richtlinien 2011/95/EU und 2013/32/EU. Er bleibt damit immer noch dem alten engen Verfolgungsbegriff verhaftet.

Dieser auf die staatliche und vorwiegend politische Verfolgung beschränkte Begriff ist in den letzten zehn Jahren unionsrechtlich erweitert worden. Das Zusammenwirken unterschiedlicher negativer Faktoren, die in verschiedenen Lebensbereichen schwerwiegende Schäden und katastrophale Zustände hervorrufen, kann nach den unionsrechtlichen Vorgaben zu einer Situation der Verfolgung führen. Dieses ist im Fall der Volksgruppe der Roma in allen drei Staaten der Fall. Zudem verzichtet der erweiterte Verfolgungsbegriff auf seine überkommene Fixierung auf den Staat, die nur die Verfolgung staatlicher Institutionen, sei es die Polizei, Justiz, Behörden oder Gesetzgeber, anerkennt. Die Verfolgung kann auch von privaten Organisationen oder Einzelakteuren ausgehen. Die Gesetzesbegrün-

dung spricht zwar davon, dass dieser neue Maßstab berücksichtigt worden sei, faktisch sprechen jedoch alle Ausführungen in der Begründung dagegen.

Die unionsrechtliche Erweiterung bezieht sich nicht nur auf den Verfolgungsbegriff, der nunmehr nichtstaatliche Akteure und die Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen umfasst. Es muss jetzt auch nachgewiesen werden, dass die Herkunftsstaaten für die Roma sicher sind, es genügt nicht mehr, dass die Sicherheit gewährleistet erscheint. Diesen Nachweis hat der Gesetzgeber mit seiner Gesetzesbegründung, der Anhörung des Innenausschusses und der Bundestagsdebatte aber nicht bringen können. Der von Eile und dem politischen Auftrag des Koalitionsbeschlusses zwischen den Regierungsparteien geprägte Gesetzgebungsprozess lies keine Zeit für sorgfältige Recherchen über die sozialen, ökonomischen und politischen Voraussetzungen in den drei Ländern. Das Ergebnis war vorher beschlossen worden und war ausschließlich von dem Interesse an der Abwehr größerer Flüchtlingsbewegungen in die Bundesrepublik und der weiteren Beschleunigung des ohnehin schon kurzen Asylprüfungsprozesses bestimmt.

Der Gesetzgeber hat diese neuen Anforderungen an seine Prüfungspflicht nicht erfüllt. Dem UNHCR ist zuzustimmen, wenn er den Gesetzentwurf rügt: *"Die Ausführungen im Referentenentwurf zur Sicherheit in den drei Ländern stellen vor allem auf die Rechtslage sowie auf die Abwesenheit systematischer Menschenrechtsverletzungen oder politischer Verfolgung ab. Dies gilt auch für die Einschätzung der Situation von Minderheiten. Insofern wäre es erforderlich gewesen, die Anwendung der rechtlichen Vorschriften in der Praxis genauer zu analysieren und auch die Situation hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie zu Diskriminierungen genauer zu eruieren, um die Situation im Hinblick auf die einschlägigen rechtlichen Kriterien umfassend bewerten zu können. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass öffentlich verfügbare Berichte insofern auf erhebliche Probleme hindeuten."*

UNHCR, Stellungnahme zum Referentenentwurf der Bundesregierung v. 28. Februar 2014, S. 6.

Der globale Hinweis im Gesetzentwurf auf zahlreiche Untersuchungen nationaler und internationaler Organisationen hat keine inhaltliche Substanz. Er täuscht eine Arbeit vor, die offensichtlich nicht geleistet worden ist. Stattdessen stützt er sich vornehmlich auf Angaben aus den jeweiligen Regierungen und den Asyl-lageberichten des Auswärtigen Amtes. Das ist keine sorgfältige Prüfung, wie sie das Bundesverfassungsgericht gefordert hat.

Der neue unionsrechtliche Prüfungsmaßstab ist für alle öffentlichen Institutionen, insbes. den Gesetzgeber, verbindlich. Er ist ebenfalls für das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Verfassungsbeschwerde nachprüfbar. Das Gericht maßt sich dabei nicht an, eine europarechtliche Norm zu kontrollieren und damit die strikten nationalen verfassungsrechtlichen Grenzen zu überschreiten. Es stützt lediglich seine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes auf Normen, die in deutsches Recht transformiert worden sind und zieht sie zur Interpretation der verfassungsrechtlichen Grundlage, Art. 16 a Abs. 3 GG, heran. Die beiden EU-Richtlinien haben die Prüfungsanforderungen des Grundgesetzes weder aufgehoben noch verändert. Sie haben sie erweitert, u. zw. mit der gleichen grundrechts-schützenden Intention wie die Verfassung selbst. Indem die EU-Richtlinien zur Interpretation des im Grundgesetz offen und ohne spezifische Eingrenzung formulierten Verfolgungsbegriffs herangezogen werden, liefern sie eine zeitgemäße, den gegenwärtigen sozialen Bedingungen in den Herkunftsstaaten entsprechende Auslegung und Anwendung des Tatbestandes der Verfolgung.

Die niedrigen Anerkennungsquoten für Roma sowohl des Bundesamtes wie der Verwaltungsgerichte können nur bedingt als Indiz für die Sicherheit der Herkunftsstaaten dienen. Zum einen ist die Tätigkeit des Bundesamtes selbst von dem Bestreben der Entlastung der Bürokratie, der Beschleunigung der Verfahren und der Reduzierung der Flüchtlingszahlen geprägt. Viele der Verwaltungsgerichtsentscheidungen kennzeichnen die gleichen Defizite wie die Begründung des Gesetzentwurfes: ein immer noch staatsfixierter Verfolgungsbegriff und eine nur begrenzte Bereitschaft bzw. Möglichkeit, die reale Situation der Roma und anderer Flüchtlinge zu untersuchen und zur Kenntnis zu nehmen. Der Menschenrechtskommissar des Europarats, Thomas Hammarberg, hat das Dilemma zwischen Elend und Verantwortung auf den Punkt gebracht:

*„Viele von denen, die aufgebrochen sind und Asyl in der EU gesucht haben, haben dies aus eigenem Antrieb getan und weil sie physische und/oder wirtschaftliche Unsicherheit unmittelbar erfahren haben. Sie wollten der Ungerechtigkeit und/oder der Armut und dem erbärmlichen Elend entkommen. Die Tatsache, dass Roma in dieser Kategorie überrepräsentiert sind, spiegelt nur die reale Situation in dieser Region wieder.*

*Der Anstieg der Asylbewerbungen in einigen Ländern ist mehr ein Symptom als der Kern des Problems. Es ist ein weiteres Zeichen dafür, dass Europa es nicht geschafft hat, den Zyklus von Antiziganismus, Diskriminierung und Marginalisierung der Roma Völker zu durchbrechen. Es sollte als eine Mahnung dafür gesehen werden, dass ernsthaftes Handeln überfällig ist. Es ist offensichtlich, dass selbst wenn der notwendige politische Wille zu effektivem Handeln für Minderheitenrechte geweckt ist, es beträchtliche Zeit dauern wird, bevor die Grundursachen dieser Probleme beseitigt sind und die Romafamilien nicht länger den Drang fühlen, eine Zukunft außerhalb ihres Landes zu suchen. In der Zwischenzeit muss jede diskriminierende Behandlung der Roma durch die Bestimmungsländer vermieden werden. Asyl zu begehren ist ein Menschenrecht und diejenigen, die Gründe für einen Schutzstatus haben, müssen einen solchen Status erhalten. Andere müssen eine negative Entscheidung akzeptieren.“*

Menschenrechtskommissar des Europarats Thomas Hammarberg am 22. November 2011, <http://www.ein.org.uk/news/coe-right-leave-ones-country-should-be-applied-without-discrimination>. (eigene Übersetzung)

Die Roma sind zweifellos solche Menschen, die einen Schutzstatus erhalten sollten, da ihre Staaten nicht sicher für sie sind. Diesem wird das vorliegende Gesetz in keiner Hinsicht gerecht. Es verletzt europäisches Recht und deutsches Verfassungsrecht. Alles in allem hat der Gesetzgebungsprozess so schwere Mängel, dass das Gesetz selbst für verfassungswidrig erklärt werden muss.

Hamburg, d. 24. März 2015

Prof. Dr. Norman Paech

