

Frankfurt a. M., 4. April 2014

## **Einstufung von Serbien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina als „sichere Herkunftsländer“?**

### **Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“**

#### **Inhalt:**

I. Einstufung von Westbalkanstaaten als sichere Herkunftstaaten.....	2
1. Die geplante Rechtsänderung .....	2
2. Grundsätzliches zu „Sicheren Herkunftstaaten“ .....	3
3. Gesetzgebungszweck .....	3
4. Missachtung der EU Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) wegen der Ausblendung von kumulativer Verfolgung gem. Art. 9 Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU).....	4
a. Es darf keine kumulative Verfolgung drohen.....	5
b. Diskriminierung und Verletzung von WSK-Rechten gegenüber Roma als kumulative Verfolgung.....	5
5. Missachtung verfassungsrechtlicher Maßstäbe.....	6
a. Fehlende Auseinandersetzung mit der Menschenrechtslage.....	7
b. Keine Auswertung von NGO-Berichten.....	8
c. Schutzquoten im europäischen Vergleich .....	8
d. Undifferenzierte Darstellung der Menschenrechtslage in der Gesetzesbegründung .....	9
aa. Zur Menschenrechtssituation in Serbien .....	9
bb. Zur Menschenrechtslage in Mazedonien.....	11
cc. Verletzung des Menschenrechts auf Ausreise in Serbien und Mazedonien.....	12
dd. Zur Menschenrechtslage in Bosnien und Herzegowina .....	13
II. Verkürzung des Arbeitsverbotes .....	14
III. Zusammenfassung und Forderungen.....	14
Anhang: Auszüge aus der Asylverfahrensrichtlinie und der Qualifikationsrichtlinie .....	16

Das Bundesministerium des Innern hat mit Schreiben vom 28. März 2014 den „Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“ übermittelt mit der Bitte um Stellungnahme. Dieser neue Entwurf löst den am 21. Februar 2014 zugesandten Referentenentwurf ab. Wir bedanken uns für diese Gelegenheit, erneut Stellung nehmen zu können. Der Gesetzentwurf enthält zwei Neuregelungen: Zum einen soll die Liste der sicheren Herkunftstaaten um drei Westbalkanstaaten erweitert werden – zum anderen soll das Arbeitsverbot für Asylsuchende und Geduldete auf drei Monate reduziert werden.

PRO ASYL wird im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zusätzlich zu dieser Stellungnahme eine weitere Expertise vorlegen, die sich unter rechtlichen Gesichtspunkten und vor dem Hintergrund der tatsächlichen Menschenrechtslage in den besagten Staaten mit der Einordnung der genannten Westbalkanstaaten als sichere Herkunftstaaten beschäftigen

wird. Denn auch der überarbeitete Gesetzentwurf ist in juristischer und faktischer Hinsicht nach wie vor hochgradig mangelhaft. Von einer pauschalen Verfolgungssicherheit in den Westbalkanstaaten kann nicht ausgegangen werden.

Die in dem Gesetzentwurf eingefügte Verkürzung des Arbeitsverbotes ist zu begrüßen, wengleich weitere Liberalisierungen des Arbeitsmarktzugangs für Asylsuchende und Geduldete notwendig sind.

## I. Einstufung von Westbalkanstaaten als sichere Herkunftsstaaten

### 1. Die geplante Rechtsänderung

Der Gesetzentwurf hat zum Ziel, die Anlage II des Asylverfahrensgesetzes so zu verändern, dass künftig neben Ghana und dem Senegal auch die Staaten Serbien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina als „sichere Herkunftsstaaten“ eingestuft werden. Für diese Rechtsänderung bedarf es der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates. Seit der Grundgesetzänderung von 1993 ist eine derartige Einstufung von Herkunftsländern von Flüchtlingen als „sicher“ in Art. 16a Abs. 3 GG vorgesehen:

„Art 16a (3) 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 Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Es wird vermutet, dass ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, dass er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.“

Bei der Einreise aus so genannten „sicheren Herkunftsstaaten“ soll bereits die Vermutung ausreichen, dass ein Ausländer aus einem entsprechenden Herkunftsland nicht der politischen Verfolgung unterliegt, um den Asylantrag als offensichtlich unbegründet abzulehnen. Die Widerlegung einer solchen Vermutung ist durch verfahrensverschärfende Festlegungen enorm erschwert oder gar unmöglich gemacht. Der Asylantrag eines Asylsuchenden aus einem „sicheren Herkunftsstaat“ wird gem. § 29a AsylVfG als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt. Dies hat zur Folge, dass die Rechtsmittelfristen auf eine Woche verkürzt sind. Die Klage hat keine aufschiebende Wirkung. Es muss innerhalb einer Woche Eilrechtsschutz beantragt werden (§ 36 Abs. 3 AsylVfG). Auch für den Eilrechtsschutz sind die Hürden höher als üblich: Das Verwaltungsgericht darf die Aussetzung der Abschiebung nur dann anordnen, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Entscheidung bestehen (§ 36 Abs. 4 AsylVfG). Eine weitere Folge ist zudem, dass das Flughafenverfahren angewandt wird, § 18a AsylVfG. Dabei handelt es sich um ein Schnellverfahren, das unter Haftbedingungen im Transitbereich des Flughafens durchgeführt wird.

Wenn eine Bleiberechtsregelung in Anspruch genommen werden soll – oftmals Jahre nach Beendigung des Asylverfahrens – zeigt sich eine weitere negative Wirkung der Ablehnung als offensichtlich unbegründet: Nach § 10 Abs. 3 S. 2 AufenthG darf an die abgelehnten Asylsuchenden keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, so dass das Bleiberecht versagt wird.

## 2. Grundsätzliches zu „Sicheren Herkunftsstaaten“

PRO ASYL lehnt es ganz grundsätzlich ab, Herkunftsländer von Flüchtlingen als per se „sicher“ zu definieren, mit der schwerwiegenden Folge, dass Asylanträge mehr oder weniger pauschal abgelehnt werden und die verfahrensrechtliche Möglichkeit, sich dagegen zur Wehr zu setzen, auf ein Minimum reduziert ist. Schwerwiegende Fehlentscheidungen, die zu Refoulement-Fällen führen können – also die Abschiebung in eine Verfolgungssituation – sind ernsthaft zu befürchten.

Bereits bei der Einführung 1993 hat sich PRO ASYL entschieden gegen die Einführung einer solchen Regelung gewandt. Ob eine Verfolgung im Herkunftsland vorliegt oder nicht, muss nach unserer Überzeugung eine Feststellung sein, die aufgrund einer umfassenden individuellen Prüfung des Asylantrages vorzunehmen ist.

Professor Dr. Bernhard Schlink hat in seiner Stellungnahme vom 11. März 1993 zutreffend ausgeführt:

„Dass man, um in den Genuss des Asylrechts zu kommen, politische Verfolgung nicht bloß behaupten darf, sondern dass man Tatsachen vortragen muss, aus denen sich die politische Verfolgung ergibt, versteht sich von selbst. Was kann und soll Abs. 3 über diese Selbstverständlichkeit hinaus regeln? Was soll eine Vermutung zu den Voraussetzungen des Asylrechts, die zu widerlegen es nicht mehr bedarf als es zum Nachweis der Voraussetzungen ohnehin bedarf? Oder soll der S. 2 dahin zu verstehen sein, dass der Ausländer, der aus einem Staat des S. 1 kommt, Tatsachen vortragen muss, aus denen sich nicht nur seine individuelle politische Verfolgung, sondern ergibt, dass im betreffenden Staat generell politisch verfolgt wird? Das stünde in offenem Widerspruch zur individuellen Verbürgung des Asylgrundrechts.“

Damit hat Prof. Schlink bereits 1993 deutlich gemacht, warum eine Sichere-Herkunftsländer-Regelung im völligen Widerspruch zum individuellen Asylrecht steht. Ein Gesetzgeber kann die Einzelfallprüfung nicht vorwegnehmen. Eine solche Konstruktion vertauscht die Rolle von Gesetzgeber und Rechtsanwender. Die Festlegung von „sicheren Herkunftsländern“ beseitigt den individualrechtlichen Charakter des Asylrechts.

## 3. Gesetzgebungszweck

Der Gesetzentwurf gibt als Ziel der Einstufung der drei Westbalkanstaaten als sichere Herkunftsstaaten an, den Aufenthalt der betroffenen Personen schneller beenden zu können.

PRO ASYL hält diesen Zweck zum einen für nicht erstrebenswert, da die mangelhafte Prüfung des Asylantrages in einem Schnellverfahren die ernsthafte Gefahr von Fehlentscheidungen hervorruft und so zu Refoulementfällen führen kann. Zum anderen halten wir den benannten Zweck auch für vorgeschoben. Denn bereits die Praxis der zurückliegenden Jahre, in der das BAMF über 90 Prozent der Asylanträge aus den besagten Herkunftsländern als offensichtlich unbegründet abgelehnt hat, hatten die beschleunigten Rechtsmittelfristen zur Folge. Nach Auffassung von PRO ASYL geht es der Bundesregierung also nicht um eine noch schnellere Beendigung des Aufenthalts, da das in der Praxis ohnehin kaum mehr sachgerechte Asylverfahren nicht im Wege stand. Die

Asylanträge von Asylsuchenden aus Westbalkanstaaten wurden seit Ende 2012 in einem Schnellverfahren durchgeführt und innerhalb weniger Tage entschieden. Die Bescheide bestanden durchgängig aus Textbausteinen, die keine individuelle Auseinandersetzung mit dem Einzelfall erkennen ließen.

Zynischerweise führt der Gesetzentwurf nun als wesentliche Änderung an, dass die Neuregelung eine Reduzierung der Bearbeitungsdauer der Asylanträge um jeweils zehn Minuten bedeuten würde, da das BAMF keine gesonderte Begründung für den Tenor „offensichtlich unbegründet“ mehr liefern müsste. Zehn Minuten Zeitersparnis – eine wahrlich absurde Legitimation für eine massive Grundrechtseinschränkung.

Das Kernanliegen ist nach unserer Einschätzung also, dass mit diesem Gesetzesvorhaben eine abschreckende Wirkung gegenüber Asylsuchenden aus den Westbalkanstaaten erzielt werden soll. Dies ist aus unserer Sicht inakzeptabel. Abschreckung darf nicht die Leitlinie einer an Menschenrechten orientierten Asylpolitik sein.

#### **4. Missachtung der EU Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) wegen der Ausblendung von kumulativer Verfolgung gem. Art. 9 Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU)**

Die vorliegende Gesetzesbegründung geht in unzulässiger Weise davon aus, dass lediglich zu prüfen sei, ob in den Herkunftsstaaten weder politische Verfolgung noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikt stattfindet. Damit missachtet der Gesetzentwurf die Vorgaben aus der Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) und der Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU), woraus sich ergibt, dass in den besagten Ländern auch keine Verfolgung im Sinne des Unionsrechts drohen darf. Der Flüchtlingschutz nach der Qualifikationsrichtlinie geht über den Schutz nach dem Grundgesetz hinaus. So besteht auch ein Schutz vor nichtstaatlicher Verfolgung. Formen von nichtstaatlicher Verfolgung sind vielfach Fälle von geschlechtsspezifischer Verfolgung. Auch diese Verfolgungsarten müssen berücksichtigt werden.

Eine Prüfung, ob Verfolgung im Sinne der Qualifikationsrichtlinie vorliegt, kann nicht durch bloße Behauptungen ersetzt werden. So wird etwa darauf verwiesen, dass eine Untersuchung des Europäischen Asylunterstützungsbüros (EASO) zu dem Schluss komme, dass Roma nicht verfolgt würden (S. 13 Gesetzentwurf). EASO hat im November 2013 eine Untersuchung mit dem Titel „Asylum Applications from the Western Balkans, Comparative Analysis of Trends, Push-Pull Factors and Responses“ veröffentlicht. Allerdings ist diese EASO Untersuchung genauso wie der Gesetzentwurf in völlig unzureichend, da auch dieser die rechtlichen Kriterien der Qualifikationsrichtlinie nicht heranzieht. Der EASO-Text prüft „Push-“ und „Pull-Faktoren“ anstatt zu prüfen, ob eine aus Konventionsgründen vorliegende Verfolgung in den Herkunftsstaaten anzunehmen ist. Die EASO-Ausführungen sind zugleich sehr oberflächlich und werten ebenso wie die Gesetzesbegründung nicht die vorliegenden umfassenden Berichte von Menschenrechtsorganisationen aus. So vermag es EASO in keiner Weise zu erklären, warum der behaupteten allgemein lediglich wirtschaftlich schlechten Lage in den besagten Herkunftsstaaten, gerade die Gruppe der Roma sich gezwungen sehen, diese Länder zu verlassen. Eine kritische Analyse würde hierzu ein differenziertes Bild liefern. Dies vermag jedoch weder EASO noch der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung. Ob Verfolgung im Sinne der Qualifikationsrichtlinie vorliegt wird in keiner Weise ernsthaft juristisch geprüft.

### **a. Es darf keine kumulative Verfolgung drohen**

Der unionsrechtliche Verfolgungsbegriff geht über den Begriff der „politischen Verfolgung“ des Grundgesetzes hinaus. Die Qualifikationsrichtlinie sieht nach Art. 9 Abs. 1 einen Schutzanspruch vor, wenn eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte droht (z.B. Recht auf Leben, Folterverbot oder keine Strafe ohne Gesetz). Weniger schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen werden jedoch ebenfalls anerkannt, wenn eine Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen Anlass zur Flucht war. Nach der Richtlinie müssen die unterschiedlichen Maßnahmen zwar nicht jeweils für sich, aber in ihrer Gesamtwirkung das Gewicht und die Schwere einer schwerwiegenden Menschenrechtsverletzung aufweisen. Auch auf internationaler Ebene ist dieser Kumulierungsansatz anerkannt. UNHCR formuliert, dass eine Verfolgung vorliegen kann, wenn ein Asylantragsteller einer ganzen Reihe von Maßnahmen ausgesetzt gewesen ist, die jede für sich genommen, nicht den Tatbestand der Verfolgung erfüllten, etwa verschiedene Formen der Diskriminierung, zu denen jedoch noch weitere widrige Faktoren hinzukämen, etwa eine allgemeine Atmosphäre der Unsicherheit im Herkunftsland. Die Situation in den Staaten des Westbalkans kann deshalb nicht pauschal als flüchtlingsrechtlich unbedenklich bewertet werden. Es bedarf vielmehr einer genauen Prüfung im Einzelfall. Wegen der komplizierten und in vielen Fällen bedenklichen Situation in den hier relevanten Staaten ist die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat in keiner Weise zu rechtfertigen.

### **b. Diskriminierung und Verletzung von WSK-Rechten gegenüber Roma als kumulative Verfolgung**

Eine kumulative Verfolgung kann insbesondere dann vorliegen, wenn sich die Einschränkungen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (WSK-Rechten) in der Gesamtschau zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung verdichten. Auch die deutsche Asylrechtsprechung hat derartige Beeinträchtigungen als asylrelevant anerkannt. So hat auch das Bundesverfassungsgericht z.B. anerkannt, dass das Recht auf ungehinderte berufliche und wirtschaftliche Betätigung derartig schwerwiegend beeinträchtigt sein kann, dass dies einen Schutzanspruch auslösen könne. Dies sei aber dann der Fall, wenn Schwere und Intensität der Eingriffe und Beeinträchtigungen die Menschenwürde verletzen würden (BVerfG, 2 BvR 1440, 1559 und 1782/92). Beeinträchtigungen im schulischen und universitären Bereich können ebenfalls zu einer Verfolgung kumulieren, wenn etwa die Verweigerung der Aufnahme in eine staatliche Schule dazu führt, dass gar keine Ausbildungsmöglichkeit vorhanden ist. Die Verweigerung von Bildungschancen enthält jungen Menschen für ihr gesamtes weiteres Leben in schwerwiegender Weise vor, ihr Leben in eigener Selbstverantwortung zu bestimmen und zu planen (siehe hierzu: Reinhard Marx, Handbuch der Qualifikationsrichtlinie, S. 95).

Die Diskriminierung und Verletzung von WSK-Rechten gegenüber Roma und anderen Minderheiten ist etwa in Serbien so umfassend, dass einem Großteil der Betroffenen der Zugang zu Arbeit, zu Bildung, zu medizinischer Versorgung, zu regulären Wohnungen und oft gar zu sauberem Trinkwasser verwehrt bleibt.

Es leben circa 60 Prozent der geschätzt 450 000 Roma in Serbien in unsicheren und unhygienischen Lebensverhältnissen; 30 Prozent haben keinen Zugang zu Trinkwasser; 70 Prozent keinen Zugang zur Kanalisation. Serbische Studien belegen, dass Romakinder in Sonderschulen mit einem Anteil von mehr als 30 Prozent deutlich überrepräsentiert sind. Umfragen zufolge gelten sie als die meist diskriminierte Bevölkerungsgruppe in Serbien, eine Diskriminierung, die sich insbesondere im Zugang zum Arbeitsmarkt deutlich macht. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) stellte in ihrem letzten Länderbericht zu Serbien fest, dass die Mehrheit aller Roma von Gelegenheitsjobs wie beispielsweise dem Sammeln von Altmetall lebt und dass kaum Roma in staatlichen Betrieben beschäftigt sind.

Auch in Mazedonien sind Roma umfassender Diskriminierung ausgesetzt. Wie in Serbien leben sie oft in abgeschiedenen Siedlungen, wo sie keinen oder nur beschränkten Zugang zu grundlegenden Diensten haben. Romakinder sind in Sonderschulen und in Sonderklassen deutlich überrepräsentiert, was sowohl auf ungeeignete Einstufungstests als auch auf die fehlende Aufklärung der Eltern über ihre Rechte zurückgeht, wie das Budapester European Roma Rights Centre kürzlich feststellte. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) stellte in einem 2010 veröffentlichten Bericht fest, dass 70 Prozent aller Roma in Mazedonien arbeitslos sind, womit ihre Arbeitslosigkeit deutlich über dem Landesdurchschnitt liegt. ECRI stellte zudem heraus, dass Roma mit Vorurteilen im Gesundheitssystem konfrontiert sind, was ihren Zugang zu medizinischen Dienstleistungen beeinträchtigt.

Bezogen auf Serbien verweisen wir auf den bereits erwähnten PRO ASYL-Bericht, den wir in der Anlage beifügen.

Die allgemeine Lage der Roma macht eine Einzelfallprüfung zwingend erforderlich. Es ist zu untersuchen, ob sich in der Summe die Menschenrechtsverletzungen zu einer kumulativen Verfolgung verdichten. Dies darf keinesfalls im Sinne einer Sicherheitsvermutung pauschal ausgeschlossen werden.

## 5. Missachtung verfassungsrechtlicher Maßstäbe

Mit der geplanten Regelung werden nicht einmal die Anforderungen eingehalten, die das BVerfG an die Anwendung von Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG gestellt hat.

Die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat hat der Gesetzgeber nach Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG aufgrund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse in diesem Staat vorzunehmen. Damit gibt die Verfassung dem Gesetzgeber bestimmte Prüfkriterien vor, an denen er seine Entscheidung, ob ein Staat die Anforderungen für die Bestimmung zum sicheren Herkunftsstaat erfüllt, auszurichten hat. Das BVerfG fordert, dass die *Rechtslage* in dem betreffenden Staat insoweit in den Blick zu nehmen sei, als sie für die Beurteilung der Sicherheit vor politischer Verfolgung und unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung oder Behandlung bedeutsam ist. Dabei sei zu bedenken, dass grundsätzlich jeder Lebensbereich zum Anknüpfungspunkt staatlicher Maßnahmen werden kann, die den Charakter politischer Verfolgung oder sonstiger menschenrechtswidriger Eingriffe annehmen können. Anhaltspunkte würden in diesem Zusammenhang die Definition des Flüchtlingsbegriffs in Art. 1 A 2. GFK sowie die internationalen Übereinkommen bieten, die zum Schutz der Menschenrechte abgeschlossen wurden (z.B. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966, BGBl. 1973 II S. 1534; Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember

1984, BGBl. 1990 II S. 247; EMRK). Wesentlich für das Prüfkriterium der Rechtslage sei, ob der betreffende Staat von ihm eingegangene internationale Verpflichtungen innerstaatlich als geltendes Recht betrachtet (BVerfG BvR 1507/93, Rn. 80).

Der Gesetzgeber hat sich in diesem Zusammenhang bei der Beurteilung der allgemeinen politischen Verhältnisse in den als sicher ins Auge gefassten Staaten zu beschäftigen mit der Qualität der demokratischen Strukturen, der Funktionsfähigkeit des jeweiligen Mehrparteiensystems, mit Betätigungsmöglichkeiten und Behinderungen der parlamentarischen und außerparlamentarischen Opposition, der Lage der Religionsfreiheit, der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, der Meinungs- und Pressefreiheit sowie der Unabhängigkeit der Gerichte. Daraus ergeben sich besondere Anforderungen im Blick auf Staaten mit einer diktatorischen und totalitären Vergangenheit, wo die mögliche Kontinuität antidemokratischer Strukturen zu berücksichtigen ist. Schließlich geht es um die Frage möglicher Verfolgungen und Misshandlungen von Minderheiten.

Zusammenfassend: Ein Staat ist nur dann sicher, wenn vor dem Hintergrund ausführlicher Tatsachenfeststellungen gewährleistet erscheint, dass er die zum Schutze der Menschenrechte geltenden Gesetze effektiv – auch zugunsten bestimmter Minderheiten – anwendet.

#### **a. Fehlende Auseinandersetzung mit der Menschenrechtslage**

Eine derartige Prüfung liegt dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht zugrunde. Die Behauptung, die Bundesregierung habe sich anhand von Rechtslage, Rechtsanwendung und den allgemeinen politischen Verhältnissen ein Gesamturteil über die für politische Verfolgung bedeutsamen Verhältnisse in den drei Staaten gebildet, bleibt unbelegt. Es bleibt bei der bloßen Behauptung: „Nach sorgfältiger Prüfung ist sie (die Bundesregierung) zu dem Ergebnis gekommen, dass in den genannten Staaten gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch Folter oder unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Bestrafung noch Bedrohung in Folge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen innerstaatlichen bewaffneten Konfliktes stattfindet“ (Gesetzentwurf, S. 5). Diese weitgehende Behauptung wird auch im besonderen Teil des Gesetzentwurfes nicht belegt. Es ist zwar festzustellen, dass der Umfang der Ausführungen zu den drei Staaten in jetzt vorliegenden Gesetzentwurf aufgebaut wurde. Allerdings bleibt auch diese Version weit entfernt von einer differenzierten und umfassenden Auseinandersetzung mit der Menschenrechtslage in den drei Westbalkanstaaten. Es wird im Wesentlichen auf die Auskunftslage des Auswärtigen Amtes verwiesen und nur an manchen Stellen sehr oberflächlich auf die Untersuchung von EASO, die selbst wiederum sehr wenig analytisch und tiefgreifend ist. Man konzentriert sich dabei auf die Darstellung von Verfassungs- und Gesetzeslage sowie der geschaffenen Institutionen. Es werden keinerlei weitere Quellen zu Aspekten der Menschenrechtslage zitiert. Es wird lediglich darauf verwiesen, dass die Auskunftslage des Auswärtigen Amtes angeblich die Erkenntnisse von UNHCR oder IKRK berücksichtigten. Die Mühe einer eigenständigen Konsultierung dieser Berichte, geschweige denn eine Auseinandersetzung damit, hat man sich offenbar auch in überarbeiteten Gesetzentwurf erspart.

Als Ghana auf die Liste der „Sicheren Herkunftsländern“ 1993 aufgenommen wurde, wurde zumindest noch ein Prüfbericht erstellt, wenngleich dieser auch fehlerhaft war, da er die Anwendung der Todesstrafe in Ghana nicht berücksichtigte (siehe Antrag der Fraktion der

SPD, Drucksache 13/3329, auf Herausnahme von Ghana aus der Liste der sicheren Herkunftsstaaten aus dem Jahr 1996).

### **b. Keine Auswertung von NGO-Berichten**

Der Gesetzentwurf setzt sich außerdem nicht mit verfügbaren Berichten von Nichtregierungsorganisationen, aber auch von Institutionen wie dem Menschenrechtskommissar des Europarates, der Europäischen Kommission, dem EU-Ministerrat, dem Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und vieler anderer Stellen auseinander.

PRO ASYL hat allein im Rahmen einer Auswertung von Quellen zur Menschenrechtssituation in Serbien (Dr. Karin Waringo, „Serbien – ein sicherer Herkunftsstaat von Asylsuchenden in Deutschland?“, Mai 2013) Dutzende solcher Quellen ausgewertet und die Einzelaussagen in fast 300 Fußnoten belegt. Viele der in dieser Auswertung in den Blick genommenen menschenrechtlich relevanten Bereiche werden im besonderen Teil des Gesetzentwurfes nicht einmal zusammenfassend erwähnt. Im Gegensatz dazu lässt der Gesetzentwurf jede Sorgfalt in der Auswertung verfügbarer Quellen vermissen. Die Anforderungen, die es im Rahmen einer sorgfältigen Gesetzesbegründung zu beachten gilt, werden nicht ansatzweise beachtet. Mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen ist eine solche Außerachtlassung wesentlicher Quellen nicht in Einklang zu bringen.

### **c. Schutzquoten im europäischen Vergleich**

Das Bundesverfassungsgericht hat zur Heranziehung von Anerkennungsquoten als Beleg für die fehlende Verfolgungsgefahr ausgeführt:

„Dabei sind die Entscheidungspraxis des Bundesamtes wie die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zu berücksichtigen; ferner kann ein Vergleich mit den Anerkennungsquoten anderer europäischer Staaten hilfreich sein. Eine eigenständige Prüfung der Verhältnisse in dem betreffenden Staat anhand der von der Verfassung vorgegebenen Prüfkriterien wird dadurch freilich nicht ersetzt“ (BVerfG BvR 1507/93, Rn. 79).

Indem die Bundesregierung darauf verweist, Schutzquoten im Asylverfahren seien für die Beurteilung mit herangezogen worden, verweist sie auf eine durch öffentlich geäußerte politische Vorgaben des Bundesinnenministeriums hergestellte restriktive und manipulative Entscheidungspraxis. Die spätestens seit dem Jahre 2012 offizielle Doktrin, Roma aus Staaten des Westbalkans würden grundsätzlich in den Herkunftsländern nicht verfolgt, hat dazu geführt, dass Asylsuchende aus diesen Staaten im Schnellverfahren ganz überwiegend als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurden. Aber selbst die unter diesen politischen Vorgaben zustande gekommene Anerkennungsquote des Bundesamtes spricht entschieden gegen die Annahme einer Verfolgungsfreiheit. So erhielten alleine im Jahr 2013 25 Asylsuchende aus Serbien und 17 Asylsuchende aus Mazedonien einen Schutzstatus. Im selben Zeitraum wurde auch 39 Serben und 26 Mazedoniern ein Schutzstatus durch die Verwaltungsgerichte zugesprochen. Insgesamt 107 erfolgreich

Schutzsuchende innerhalb eines Jahres machen klar: Nicht einmal nach der extrem restriktiven deutschen Entscheidungspraxis haben wir es hier mit verfolgungsfreien Ländern zu tun.

Der EASO-Bericht von November 2013 belegt mit den Asylstatistiken für den Zeitraum von 2008 bis zum 3. Quartal 2013, dass sowohl in absoluten Zahlen als auch in Bezug auf die Schutzquoten in mehreren Staaten in erheblichem Maße Staatsangehörige aus Staaten des westlichen Balkans anerkannt wurden. So gab es etwa in Belgien oder der Schweiz im ersten Halbjahr 2013 eine Schutzquote von über zehn Prozent in den Asylverfahren. Am Ende des im Übrigen in vieler Hinsicht kritikwürdigen EASO-Papiers heißt es auch, dass in einigen Fällen kumulative Diskriminierung in diesen Staaten sich zu rassistischer Verfolgung summieren könnte und darum eine individuelle Prüfung der Asylanträge aus den genannten Staaten erforderlich sei, denn die für das Asylverfahren maßgebliche Qualifikationsrichtlinie sehe im Übrigen auch vor, dass bei jedem Einzelfall zu prüfen ist, ob sich einzelne Menschenrechtsverletzungen eben zu sog. kumulativer Verfolgung summieren.

Weder die Erwägungen des EASO-Dokuments noch dessen Zahlen stützen die Auffassung des Gesetzentwurfes, es können als gewährleistet erscheinen, dass in den drei in den Blick genommenen Staaten weder politische Verfolgung noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung oder Bestrafung in Folge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts stattfindet. Es sind in den Fällen Serbiens, Mazedoniens und Bosnien-Herzegowina in der Vergangenheit nicht nur einige Einzelfälle bekannt geworden. Die Schutzquoten anderer Staaten legen es nahe, dass es in vielen Fällen flüchtlingsrechtlich relevante Gründe gibt, warum Menschen aus diesen Staaten flüchten. Nach den verfassungsrechtlichen Maßstäben rechtfertigen die niedrigen Schutzquoten des Bundesamtes aus jüngster Zeit jedenfalls nicht die Einstufung als „sichere Herkunftsländer“.

#### **d. Undifferenzierte Darstellung der Menschenrechtssituation in der Gesetzesbegründung**

Der Gesetzentwurf setzt sich an den Stellen, an denen er Aussagen zur Menschenrechtssituation in den betreffenden Herkunftsländern macht, völlig undifferenziert mit der tatsächlichen Situation auseinander. Eine differenzierte Auseinandersetzung insbesondere mit den sog. WSK-Rechten (wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten), die ebenfalls international garantiert sind, findet nicht statt.

Wie selektiv die Begründungen sind, zeigt sich daran, dass bezogen auf Bosnien und Herzegowina festgestellt wird, dass die Asylantragstellung im Ausland keine Repression auslöse. Bei Serbien und Mazedonien schweigt der Gesetzentwurf zu dieser Frage – ganz offensichtlich, weil in diesen Ländern eine Asylantragstellung durchaus zu Sanktionen führen kann.

#### **aa. Zur Menschenrechtssituation in Serbien**

Nach dem Gesetzentwurf wird die Menschenrechtssituation in Serbien als völlig unproblematisch dargestellt. Mehrfach wird die Einhaltung internationaler Standards

betont. Während zu Mazedonien teilweise noch kritische Einzelaspekte aufgeführt werden, wird die Lage in Serbien durchgängig beschönigt.

Lediglich bezogen auf die Situation von Homosexuellen wird berichtet, dass in den Jahren 2011, 2012 und 2013 die geplanten „Gay Pride Parades“ aus Sicherheitsgründen von der Regierung verboten worden sind (S. 13 des Gesetzentwurfs). Dass hier der Staat nicht in der Lage ist, die Durchführung einer solchen grundrechtlich geschützten Demonstration zu gewährleisten, wird im Gesetzentwurf in keiner Weise problematisiert. Die Kommission hat auf diese Verletzung der Versammlungs- und Meinungsfreiheit mit massiver Kritik reagiert. Der Gesetzentwurf ist hierzu jedoch nicht in der Lage und verharmlost damit die Situation von Homosexuellen in Serbien.

Würde sich der Gesetzentwurf nur mit dem Teilbereich der Menschenrechtssituation für Schwule, Lesben, Transsexuelle ernsthaft auseinandersetzen, wären für den Zeitraum von 2011-2012 eine Vielzahl von Quellen zu zitieren – beispielsweise die Jahresberichte des serbischen Ombudsmannes, den Reisebericht des früheren Kommissars des Europarates, Thomas Hammarberg, den Menschenrechtsbericht des US-Außenministeriums. Ebenso hat die parlamentarische Versammlung des Europarats ihre Besorgnis zur Homosexuellenfeindlichkeit bis in höchste Regierungskreise diesbezüglich ausgedrückt.

PRO ASYL hatte am Beispiel Serbiens im Rahmen einer Auswertung von Quellen zur Menschenrechtssituation bereits im April 2013 dargestellt, wie viele seriöse Quellen gegen die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat sprechen und wird ein Update veröffentlichen. Die Lage hat sich im letzten Jahr nicht gebessert. Diskriminierung und Gewalt gegen Minderheiten, Korruption in weiten Bereichen des Staatsapparates sind an der Tagesordnung. Ein nicht funktionierendes Justizsystem produziert gravierendste Menschenrechtsverletzungen. Menschen in Haft und in Gewahrsam müssen damit rechnen, von der Polizei misshandelt zu werden. Die Einschüchterung von Journalistinnen und Journalisten, Vertretern von Menschenrechtsorganisationen und anderen Personen, die regierungskritisch sind, geht weiter.

Zu den Roma, um deren Abwehr es der Bundesregierung in erster Linie geht, mag man dem serbischen Staat einige Bemühungen attestieren, die Lage zu verbessern. Es geht aber in Sachen sicherer Herkunftsstaaten primär um die Effektivität staatlichen Schutzes. Nach Auffassung nicht nur von Nichtregierungsorganisationen sondern auch etablierter Akteure des Menschenrechtsschutzes verhindern diskriminierende Strukturen weiterhin den Zugang zur Arbeit, zu medizinischen Diensten, zu Bildung, zu politischer Beteiligung und zu öffentlichen Räumen. Wer hier bloß die Armut der Roma beklagt, der bagatellisiert bereits, denn 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 nordeuropäischen Sozialstaates. In deren Kontext sind die Indikatoren für Armut eher statistische. Wer weniger als X Prozent des Durchschnittseinkommens verdient, gilt dementsprechend als arm. 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 verbriefte wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte.

Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof hat eine Vielzahl von Urteilen zu Serbien gefällt und in der Mehrzahl der Urteile Verstöße gegen die Europäische

Menschenrechtskonvention festgestellt. Fast fünf Prozent aller dem Gerichtshof vorliegenden Klagen betreffen Serbien, bemerkenswert in Relation zur Bevölkerungszahl und ungewöhnlich auch vor dem Hintergrund der Tatsache, dass Serbien die Europäische Menschenrechtskonvention erst vor wenigen Jahren unterschrieben hat. Die Aufnahme eines solchen Staates auf die Liste der sicheren Herkunftsstaaten stellt eine bemerkenswerte Bagatellisierung der massiven und strukturellen menschenrechtlichen Probleme in dem ins Auge gefassten Staat dar.

### **bb. Zur Menschenrechtsslage in Mazedonien**

In dem Gesetzentwurf werden bezogen auf Mazedonien teilweise menschenrechtliche Problemlagen angedeutet, etwa dass es im Bereich Presse- und Meinungsfreiheit Kritik gab und das Justizsystem Schwächen aufzeige und Behörden und Gerichte politisch motiviert fragwürdige Entscheidungen treffen würden. Allerdings werden diese Ansätze einer kritischen Auseinandersetzung sogleich relativiert: Ein (nicht umgesetztes) Mediengesetz sei auf dem Weg, rechtsstaatliche Mängel seien für „Schwellenländer“ typisch und in manchen EU-Mitgliedsstaaten sehe es ja ohnehin auch nicht besser aus (S. 11 f. des Gesetzentwurfs). Diese Relativierung der Menschenrechtsprobleme in Mazedonien ist in keiner Weise überzeugend, zumal viele Problembereiche erst gar nicht benannt werden.

In jüngster Zeit haben die Spannungen zwischen den einzelnen Volksgruppen in Mazedonien zugenommen, insbesondere zwischen MazedonierInnen und AlbanerInnen. Die Sicherheitssituation war und ist zeitweilig problematisch. Die Unabhängigkeit der Justiz ist nicht gewährleistet, Folge der starken Einflussnahme der Regierung und der weit verbreiteten Korruption, bei der die Strafverfolgung auch nach Einschätzung der EU-Kommission völlig ineffizient ist.

Der Ruf Mazedoniens beim Thema Pressefreiheit hat sich in jüngster Zeit verschlechtert. Dies drückt sich z.B. in einem 116. Platz unter 179 Staaten im Ranking von Reporter ohne Grenzen aus. Mazedonien liegt hier weit hinter allen Balkanstaaten. Ein neues Gesetz legalisiert praktisch Zensur. Die Regierung zeigt sich immer feindlicher gegenüber kritischen Medien und Journalisten, geht gegen oppositionsnahe Medien vor und bevorzugt willfährige Berichterstattung. Tätliche Angriffe auf JournalistInnen und Presseorgane in jüngster Zeit sind ebenso wenig aufgeklärt worden wie Todesdrohungen aus der Vergangenheit.

Interethnische Zwischenfälle, in der Regel eher Attacken auf Angehörige von Minderheitengruppen, haben nach übereinstimmender Meinung der verschiedensten menschenrechtlichen Quellen in jüngster Zeit zugenommen, ebenso Angriffe auf Schwule und Lesben. Homophobie ist nicht nur ein grundlegendes gesamtgesellschaftliches Problem, sondern wird durch öffentliche Äußerungen von Regierungsmitgliedern geradezu hoffähig gemacht.

Immer wieder haben Nichtregierungsorganisationen die mazedonische Regierung aufgefordert, gegen die verbalen Attacken in den Medien und gewalttätige Angriffe gegen Schwule, Lesben und Transsexuelle vorzugehen.

Die Lage der knapp 200.000 mazedonischen Roma hat sich kaum verbessert. Dies geht aus der kritischen Berichterstattung der internationalen Organisationen hervor, aus Stellungnahmen der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des

Europarates, des Menschenrechtskommissars des Europarates usw. Wenn die Europäische Kommission feststellt, dass Roma nach wie vor in einem Teufelskreis von Armut und Arbeitslosigkeit und unter unwürdigen Lebensbedingungen leben, dann lässt sich dies durchaus als die Benennung eines menschenrechtlichen Maßstabes verstehen. Soziale Ausgrenzung des in Mazedonien vorkommenden Ausmaßes fällt aus unserer Sicht unter den Begriff der strukturellen Gewalt. Nur 74 Prozent aller Roma besuchen die Grundschule im Vergleich zu 90 Prozent der restlichen Bevölkerung. Schaut man auf die Sekundarschule, dann sieht man die faktische Exklusion: Nur 27 Prozent der Roma besuchen sie im Vergleich zu 65 Prozent der Gesamtbevölkerung. Mit 17 Prozent aller Roma, die Analphabeten sind, liegt man in einem Bereich, der im europäischen Vergleich ungewöhnlich ist. Noch besorgniserregender ist die Tatsache, dass viele Roma-Kinder, so in Studien nachgewiesen, ohne zureichende Begründung in Sonderschulen landen. 42,5 Prozent aller Kinder von mazedonischen Sonderschulen sind Roma. Diskriminierung und ethnische Segregation werden nicht durch geeignete Maßnahmen bekämpft, so die Europäische Kommission. Roma in Mazedonien haben um eine gegenüber der Gesamtbevölkerung um zehn Jahre verkürzte Lebenserwartung. Die Kindersterblichkeit bei Roma-Kindern ist im Vergleich mehr als doppelt so hoch. Soweit Roma überhaupt Zugang zu Gesundheitsversorgung haben, können sie die de facto erwarteten, eigentlich illegalen, Zuzahlungen nicht leisten. Ein UNDP-Studie stellt fest, dass 68 Prozent der befragten Roma nicht in der Lage waren, sich dringend notwendige Medikamente zu beschaffen, gegenüber 32 Prozent der Nicht-Roma-Bevölkerung. Roma werden regelmäßig Opfer von Diskriminierung im Gesundheitswesen, dies betrifft auch die ärztlichen Notdienste. Die Gefahr für Leib und Leben liegt auf der Hand.

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) als auch weitere Nichtregierungsorganisationen gehen davon aus, dass Roma bevorzugte Opfer von Polizeigewalt und polizeilicher Misshandlung sind. Die Lage hat sich auch deshalb nicht gebessert, weil die im Rahmen des Aktionsplanes für die Roma die gerade entwickelten Projekte entweder nicht umgesetzt oder zurückgefahren wurden.

### **cc. Verletzung des Menschenrechts auf Ausreise in Serbien und Mazedonien**

Sowohl Serbien als auch Mazedonien haben Gesetze verabschiedet, die die menschenrechtlich verbriefte Ausreisefreiheit verletzen, da sie unter bestimmten Voraussetzungen die Ausreise zum Zwecke der Asyltragstellung sanktionieren. Dazu wurden im Oktober 2010 in Mazedonien und in Serbien im Jahre 2012 Gesetzesänderungen vorgenommen.

In Mazedonien wurden auf dieser Grundlage in den vergangenen Jahren Tausende von Personen, ganz überwiegend Roma, daran gehindert, das Land zu verlassen, da angenommen wurde, dass sie in der EU Asyl beantragen wollten. Dies wird als Gefährdung nationaler Interessen angesehen, womit die Sache ein Element des Gesinnungsstrafrechtes enthält. An der Ausreise gehinderte Personen erhielten Stempel oder eine Markierung in ihrem Pass, was den Pass faktisch ungültig machte. Roma wurden zum Nachweis der Solvenz bei der Ausreise aus Mazedonien hohe Geldbeträge abverlangt. Durch eine Novellierung des mazedonischen Passgesetzes im September 2011 kann Personen, die aus dem Ausland nach Mazedonien abgeschoben wurden, die Ausstellung eines neuen Passes verweigert werden, ein existierender Pass für die Dauer eines Jahres entzogen werden. Dieser Zeitrahmen wird jedoch offenbar beliebig ausgeweitet mit dem Argument, dass der

Grund für den Passenzug weiter fortbestehen. Daraus ergibt sich ein unbestimmter und dauerhafter Eingriff in das Menschenrecht, sein Heimatland zu verlassen. Allein zwischen Oktober 2011 und Mai 2013 wurden 1673 Personen, die nach Mazedonien abgeschoben worden waren, die Pässe entzogen. Über die entsprechenden Praktiken hat auch der Menschenrechtskommissar des Europarates berichtet.

Vielen der Rückkehrer wurde als Folgeproblematik der Zugang zu sozialen Leistungen verweigert.

#### **dd. Zur Menschenrechtslage in Bosnien und Herzegowina**

Ähnliche Menschenrechtsprobleme wie die in Serbien und Mazedonien finden sich nach unserer Einschätzung und einer ersten Auswertung von menschenrechtsrelevanten Quellen für Staaten Bosnien und Herzegowina.

In der überarbeiteten Fassung des Gesetzentwurfs wird nun anders als in der Vorfassung zumindest darauf hingewiesen, dass nur die „drei konstituierenden Volksgruppen“ in Bosnien und Herzegowina einen Zugang zu den höchsten Staatsämtern haben. Roma sind damit ausgeschlossen. Insgesamt wird die Menschenrechtslage jedoch als durchweg positiv dargestellt und bezogen auf Roma lediglich von Benachteiligungen gesprochen. Eine Verfolgung finde jedoch grundsätzlich nicht statt (S. 10 des Gesetzentwurfs).

UNHCR hat in der Stellungnahme zum Referentenentwurf die Menschenrechtslage für Roma in Bosnien und Mazedonien anhand verschiedener Quellen internationaler Organisationen und Menschenrechtsorganisationen beschrieben. Das Ergebnis dieser Berichte ist, dass Roma in vielen Bereichen gezielter Diskriminierung ausgesetzt sind. Eines der Hauptprobleme der Roma liegt demnach in den Hürden bei der Registrierung mit der Folge, dass der Zugang zum Schul- und zum Gesundheitssystem verwehrt oder erschwert wird. Auch stellt der Zugang zu Bildung für Roma insgesamt ein Problem dar. UNHCR arbeitet anhand verschiedener Quellen heraus, dass zwei Drittel der Roma in Bosnien und Herzegowina nicht krankenversichert sind. Nur etwa die Hälfte der Romakinder besucht demnach die Grundschule.

UNHCR weist zudem darauf hin, dass ca. 5000 Menschen in Bosnien und Herzegowina, überwiegend Roma, mit dem Risiko der Staatenlosigkeit konfrontiert und stehen großen Schwierigkeiten zur Erlangung ihrer vollen bürgerlichen Rechte gegenüber. Auch dies problematisiert der Gesetzentwurf nicht.

Ebenso ist der Zugang zum Arbeitsmarkt in dem ohnehin von hoher Arbeitslosigkeit geprägten Staat für Roma besonders prekär. Man kann unter Roma von einer Arbeitslosenquote von 99 Prozent ausgehen. Gründe sind sowohl die verbreitete Benachteiligung als auch fehlende Dokumente. Trotz Arbeitslosigkeit fehlt jegliche staatliche soziale Unterstützung mangels Registrierung.

UNHCR hat herausgearbeitet, dass insbesondere Rückkehrer unter Ausgrenzung und Diskriminierung leiden. Es fehlen eine ausreichende Infrastruktur in Bezug auf den Arbeitsmarkt, Gesundheitsversorgung, Bildung und auch hinsichtlich ihrer physischen Sicherheit.

Weiterhin werden auch Frauen häufig Opfer geschlechtsspezifischer Diskriminierung in allen Bereichen des Lebens, insbesondere wenn sie den Roma oder einer anderen Minderheit angehören. Sowohl sexuelle Belästigung als auch häusliche Gewalt gegenüber Frauen sind nach wie vor verbreitet. Auch religiös motivierte Diskriminierungen und solche

wegen der sexuellen Identität waren im Jahr 2012 in Bosnien und Herzegowina nicht unüblich.

Insgesamt werden die Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an die Prüfung der Situation in den jeweiligen Herkunftsländern aufgestellt hat, nicht beachtet. Mit dem Verfassungsrecht ist dieser Gesetzentwurf nicht vereinbar.

## **II. Verkürzung des Arbeitsverbotes**

Mit dem zweiten Teil des Gesetzentwurfes soll das Arbeitsverbot für Asylsuchende (bisher neun Monate) und das für Geduldete (bisher ein Jahr) auf drei Monate reduziert werden. Dies ist zu begrüßen. Das Arbeitsverbot verurteilt die Betroffenen zur Untätigkeit, lässt vorhandene Qualifikationen verkümmern und wirkt einer schnellen Integration entgegen. Deswegen ist jeder Ansatz, einen schnelleren Arbeitsmarktzugang zu ermöglichen, positiv zu bewerten.

Allerdings ist festzustellen, dass die sich dem Arbeitsverbot anschließende Vorrangregelung, die bis zum vierten Jahr des Aufenthalts in Deutschland anzuwenden ist, de facto in vielen Regionen ebenfalls ein Arbeitsverbot bedeutet. Denn nach dieser Vorrangregelung (§ 39 AufenthG) darf eine Beschäftigung nur erlaubt werden, wenn für die zu besetzende Stelle nicht anderweitige Bewerber (Deutsche oder bevorrechtigte Ausländer) zur Verfügung stehen. In Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit wird dies regelmäßig angenommen. In strukturschwachen Bundesländern haben Asylsuchende und Geduldete deswegen oftmals in den ersten vier Jahren gar keine Chance auf Arbeitsmarktintegration. Es ist deswegen zu fordern, dass Asylsuchende und Geduldete zum einen nicht mehr durch die Vorrangregelung am Arbeitsmarkt diskriminiert werden und zum anderen, dass sie ohne bürokratische Hürden ihren Wohnsitz dahin verlegen dürfen, wo sie eine Beschäftigung in Aussicht haben. Dafür müssen die Regelungen zu Residenzpflicht und Wohnsitzauflagen weiter liberalisiert werden.

## **III. Zusammenfassung und Forderungen**

PRO ASYL lehnt die Anwendung einer Sichere-Herkunftsländerregelung grundsätzlich ab. Bezogen auf Serbien, Mazedonien sowie Bosnien und Herzegowina ist eine Einstufung als „sichere Herkunftsstaaten“ aber auch wegen der Menschenrechtsslage in diesen Länder abzulehnen. Mit der Situation insbesondere von Roma setzt sich der Gesetzentwurf in keiner Weise auseinander. Damit verletzt er verfassungsrechtliche Vorgaben. Darüber hinaus ist das geplante Gesetzesvorhaben mit Unionsrecht nicht vereinbar.

Die Reduzierung des Arbeitsverbotes für Asylsuchende und Geduldete auf drei Monate begrüßt PRO ASYL, wenngleich insbesondere die Vorrangregelung abgeschafft werden müsste, damit der Zugang zum Arbeitsmarkt für diese Personengruppe effektiv gewährleistet werden soll.

PRO ASYL fordert,

- das Vorhaben, die Staaten Serbien, Mazedonien sowie Bosnien und Herzegowina als „sichere Herkunftsstaaten“ einzustufen, nicht weiter zu verfolgen und den Gesetzentwurf in dieser Hinsicht zurückzuziehen;
- für Asylantragsteller aus Serbien, Mazedonien sowie Bosnien und Herzegowina ein faires Asylverfahren zu gewährleisten, so dass diejenigen, denen Verfolgung oder anderweitig Menschenrechtsverletzungen drohen, eine tatsächliche Chance auf Schutz haben;
- nicht nur das Arbeitsverbot zu verkürzen, sondern auch die Vorrangregelung und die Residenzpflicht abzuschaffen sowie einen Wohnsitzwechsel zur Beschäftigungsaufnahme deutlich zu erleichtern.

## **Anhang: Auszüge aus der Asylverfahrensrichtlinie und der Qualifikationsrichtlinie**

### **Asylverfahrensrichtlinie zu „sicheren Herkunftsstaaten“ - Artikel 37 RL 2013/32/EU**

„(1) Zum Zwecke der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz können die Mitgliedstaaten Rechts- oder Verwaltungsvorschriften beibehalten oder erlassen, aufgrund deren sie im Einklang mit Anhang I sichere Herkunftsstaaten bestimmen können.

(2) Die Mitgliedstaaten überprüfen regelmäßig die Lage in Drittstaaten, die gemäß diesem Artikel als sichere Herkunftsstaaten bestimmt wurden.

(3) Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Staat als sicherer Herkunftsstaat gemäß diesem Artikel bestimmt werden kann, werden verschiedene Informationsquellen, insbesondere Informationen anderer Mitgliedstaaten, des EASO, des UNHCR, des Europarates und anderer einschlägiger internationaler Organisationen herangezogen.“

### **Anhang I der RL 2013/32/EU - Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten im Sinne des Artikels 37 Absatz 1**

„Ein Staat gilt als sicherer Herkunftsstaat, wenn sich anhand der dortigen Rechtslage, der Anwendung der Rechtsvorschriften in einem demokratischen System und der allgemeinen politischen Lage nachweisen lässt, dass dort generell und durchgängig weder eine Verfolgung im Sinne des Artikels 9 der Richtlinie 2011/95/EU noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sind.

Bei der entsprechenden Beurteilung wird unter anderem berücksichtigt, inwieweit Schutz vor Verfolgung und Misshandlung geboten wird durch

a) die einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Staates und die Art und Weise ihrer Anwendung;

b) die Wahrung der Rechte und Freiheiten nach der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und/oder dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und/oder dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter, insbesondere der Rechte, von denen gemäß Artikel 15 Absatz 2 der Europäischen Konvention keine Abweichung zulässig ist;

c) die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung nach der Genfer Flüchtlingskonvention;

d) das Bestehen einer Regelung, die einen wirksamen Rechtsbehelf bei Verletzung dieser Rechte und Freiheiten gewährleistet.“

### **Vorliegen einer Verfolgung i.S.d. Qualifikationsrichtlinie - Art. 9 Abs. 1 RL 2011/95/EU**

„(1) Als Verfolgung im Sinne des Artikels 1A der Genfer Flüchtlingskonvention gelten Handlungen, die

a) aufgrund ihrer Art oder Wiederholung so gravierend sind, dass sie eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte darstellen, insbesondere der Rechte, von denen gemäß Artikel 15 Absatz 2 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten keine Abweichung zulässig ist, oder

keine Abweichung zulässig ist, oder

b) in einer Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen, einschließlich einer Verletzung der Menschenrechte, bestehen, die so gravierend ist, dass eine Person davon in ähnlicher wie der unter Buchstabe a) beschriebenen Weise betroffen ist.“