

Wer nicht flüchten darf, ist auch kein Flüchtling

Menschenrechtsverletzungen gegen serbische Roma im Kontext deutsch-europäischer Migrationskontrollpolitik

von Sebastian Muy, 11.07.2014

Am 23. Juni 2014 lud der Innenausschuss des Deutschen Bundestages sechs Sachverständige zu Stellungnahmen zum Gesetzentwurf zur Einstufung Serbiens, Mazedoniens und Bosnien-Herzegowinas als ‚sichere Herkunftsstaaten‘. Während der Vertreter des Bayerischen Innenministeriums sich vor allem eine abschreckende „Signalwirkung“ auf Asylsuchende mit wirtschaftlichen Antragsmotiven erhoffte und der Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) vortrug, die in Asylanörungen von Roma aus den Westbalkanländern vorgebrachten Diskriminierungserfahren seien „pauschal, austauschbar und unsubstantiiert“, betonten Karin Waringo von der NGO Chachipe und der Migrationsrechtler Reinhard Marx die massiven Verletzungen ziviler, sozialer und wirtschaftlicher Rechte, denen Roma in Serbien ausgesetzt seien, sowie deren asylrechtliche Relevanz nach der europarechtlichen Verfolgungsdefinition. Die Diskussion verdeutlichte das Spannungsfeld zwischen ordnungspolitischen und menschenrechtlichen Perspektiven auf die Frage der Asylpolitik in Bezug auf Roma aus den Westbalkanländern, die in Deutschland einen Asylantrag stellen.

Die Menschenrechtslage der Roma in Serbien

Zahlreiche Berichte von Nichtregierungsorganisationen und internationalen Organisationen belegen die problematische Menschenrechtslage der Roma in Serbien. Sie sind „einer umfassenden gesellschaftlichen Diskriminierung und Ausgrenzung ausgesetzt, die zur Folge hat, dass sie ihre Grundrechte nur sehr bedingt in Anspruch nehmen können“¹. Die

¹ Karin Waringo, Serbien – ein sicherer Herkunftsstaat von Asylsuchenden in Deutschland? Eine Auswertung von Quellen zur Menschenrechtssituation. 2013.
http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/Serbien_kein_sicherer_Herkunftsstaat.pdf, S. 26.

Diskriminierungen betreffen „beinahe jeden Bereich des öffentlichen und privaten Lebens und erstrecken sich von fehlendem Zugang zu adäquater Gesundheitsversorgung, Bildung, sozialen Leistungen bis hin zu Beschränkungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt.“²

Zugang zu Lohnarbeit:

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) berichtet in ihrem letzten Staatenbericht zu Serbien aus dem Jahr 2011, die Mehrheit der Roma befinde sich außerhalb des formalen Beschäftigungssystems. Vom öffentlichen Sektor seien sie fast vollständig ausgeschlossen. Die Roma, die einer legalen Beschäftigung nachgingen, verrichteten eher gefährliche und mühsame Arbeiten zu einem niedrigen Lohn. Als ursächlich für diese Situation benennt ECRI das Zusammenwirken von gesellschaftlicher Diskriminierung und dem Fehlen formaler Bildung.³

Zugang zu Bildung:

ECRI weist weiter darauf hin, dass Roma in Bezug auf Bildungsabschlüsse weit hinter der serbischen Mehrheitsgesellschaft zurückblieben. Nur ca. ein Viertel der Roma-Kinder beendeten die Grundschule, nur 9 % der Roma schlossen eine weiterführende Schule ab, und der Anteil an Personen mit einem höheren Bildungsabschluss sei zwanzig Mal niedriger als in der Mehrheitsbevölkerung. Roma-Kinder litten unter Diskriminierung und mangelnder Unterstützung durch Lehrer_innen und seien in Sonderschulen extrem überrepräsentiert.⁴

Zugang zu Wohnraum:

Nach Angaben des ehemaligen Menschenrechtskommissars des Europarates, Thomas Hammarberg, lebt die Mehrheit der Roma in Serbien in sehr ärmlichen Wohnverhältnissen, häufig in informellen Siedlungen.⁵ Die Wohneinheiten werden in Berichten meist als kleine,

2 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“. UNHCR in Deutschland, 4. April 2014. http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/3_deutschland/3_2_unhcr_stellungnahmen/FR_GER-HCR_sichere_Herkunftslander_042014.pdf, S. 6.

3 Vgl. ECRI, ECRI Report on Serbia (fourth monitoring cycle). CRI(2011)21.

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/serbia/SRB-CbC-IV-2011-021-ENG.pdf>, S. 18.

4 Vgl. ebd., S. 19.

5 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 Serbia on 12-15 June 2011. CommDH(2011)29. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1834869>, Abs. 100.

aus Sperrmüll zusammengeschusterte Baracken beschrieben, die sich mangels Isolierung und Heizmaterialien in den extrem kalten Wintern in der Region nicht ausreichend heizen ließen. Die Siedlungen sind häufig nicht an Strom-, Wasserversorgungs- und Abwassersysteme angeschlossen.⁶

Ein weiteres großes Problem ist die verbreitete Praxis der Zwangsräumung von Romasiedlungen durch serbische Behörden. Die Nichtregierungsorganisationen Praxis und ERRC konstatieren einen Anstieg an kollektiven Zwangsräumungen seit 2009, vor allem in Belgrad. Mindestens 2500 Roma seien davon betroffen gewesen. Der Zugang zu ihren Rechten habe sich bei der Mehrzahl der betroffenen Roma durch die Zwangsräumung weiter verschlechtert.⁷

Zugang zu Gesundheitsversorgung:

Der UNHCR schreibt in seiner Stellungnahme, dass die Roma-Bevölkerung mit einem wesentlich höheren Krankheitsrisiko konfrontiert sei als die Mehrheitsbevölkerung. Die Bedingungen in 43,5 % der Roma-Siedlungen würden vom United Nations Development Programme (UNDP) als unhygienisch eingestuft. Außerdem liege die Lebenserwartung der Roma um zehn Jahre unter jener der sonstigen serbischen Bevölkerung.⁸ Der ehemalige Menschenrechtskommissar des Europarates nennt Armut, das Fehlen von Personaldokumenten und Informationsdefizite als Ursachen für die Hürden, die Roma den Zugang zur Gesundheitsversorgung versperren.⁹

Zugang zu Personaldokumenten:

Hammarberg schreibt weiter, 6,8 % der Roma in Serbien seien von Staatenlosigkeit

6 Vgl. ebd., Abs. 107; Roma Center Göttingen, Abgeschobene Roma in Serbien. Journalistische, juristische und medizinische Recherchen. Göttingen, 2014, S. 13f.; Albert Scherr / Elke Scherr, Armut, Ausgrenzung und Diskriminierung: Die Situation von Roma in Serbien und im Kosovo, 2014, http://www.grundrechtekomitee.de/sites/default/files/Roma_Armut%20und%20Diskriminierung_0.pdf, S. 5f.

7 Vgl. Praxis/ERRC, Praxis/ERRC, Parallel report concerning Serbia To The Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) for Consideration at the 53rd session (1 - 19 October 2012). http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/SRB/INT_CEDAW_NGO_SRB_13315_E.pdf, S. 12f.

8 Vgl. UNHCR, Stellungnahme zum Referentenentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes“ zur Bestimmung von Staaten als „sichere Herkunftsstaaten“. UNHCR in Deutschland, 28. Februar 2014. http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/3_deutschland/3_2_unhcr_stellungnahmen/FR_GER-HCR_sichere_Herkunftslander_032014.pdf, S. 12.

9 Vgl. Council of Europe Commissioner for Human Rights, Report by Thomas Hammarberg, following his visit to Serbia on 12-15 June 2011, a.a.O., Abs. 89.

bedroht. Das Problem fehlender Personaldokumente verkompliziert sich dadurch, dass Personen, die selbst über keine Dokumente verfügen, ihre eigenen Kinder nicht registrieren lassen können. Dieser Teufelskreis habe eine ganze Generation ‚rechtlich unsichtbarer‘ Roma hervorgebracht. Ohne Registrierung und persönliche Identitätsdokumente seien Roma von zahlreichen wirtschaftlichen und sozialen Rechten ausgeschlossen.¹⁰

Zugang zu Sozialleistungen:

Als weiteres Folgeproblem der fehlenden Registrierung ergibt sich ein erschwerter Zugang zu Sozialleistungen. Der Besitz von Personaldokumenten ist Voraussetzung für den Zugang zu sozialen Rechten und Dienstleistungen, weswegen ‚rechtlich unsichtbare‘ Personen hiervon ausgeschlossen sind.¹¹ Willkürliche Verwaltungspraxen, etwa die mündliche Ablehnung von Anträgen, begünstigten die Diskriminierung von Roma durch Mitarbeiter_innen von Sozialzentren, so Waringo unter Bezug auf serbische Nichtregierungsorganisationen.

Die Lebensbedingungen der Roma in Serbien sind also durch die Kumulierung von Diskriminierungs- und Ausschließungserfahrungen sowie durch die Verletzung insbesondere wirtschaftlicher und sozialer Rechte geprägt. Als nach der Aufhebung der Visumpflicht die Zahl der Menschen, die versuchten, durch eine Asylantragstellung in einem EU-Mitgliedsstaat dieser Situation zu entfliehen, anstieg, ergriffen sowohl die EU als auch in der Folge der serbische Staat Maßnahmen, die weitere Menschenrechtsverletzungen nach sich zogen.

EU-Visaliberalisierung und Maßnahmen Serbiens gegen „falsche Asylbewerber“

Am 19. Dezember 2009 hob die EU die Visapflicht für Kurzaufenthalte von serbischen, mazedonischen und montenegrinischen Staatsangehörigen auf, sofern diese über

¹⁰ Vgl. ebd., Abs. 110.

¹¹ Vgl. Karin Waringo, Gutachten zur faktischen Menschenrechtssituation in Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina, 2014, http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/NEWS/2014/Pro_AsyI_Gutachten_zum_Vorhaben_der_Einstufung_von_Serbien__Mazedonien_und_Bosnien_und_Herzegowina_als_sichere_Herkunftsstaaten_.pdf, S. 31.

biometrische Reisepässe verfügten.¹² Vorbedingung für die Liberalisierung der Visabestimmungen für Serbien war die Unterzeichnung eines Rückübernahmeabkommens mit der EU, mit dem sich Serbien verpflichtete, eigene Staatsangehörige sowie Angehörige von Drittstaaten, die über Serbien in die EU eingereist waren, zurückzunehmen.¹³

In den kommenden Jahren kam es in einigen Mitgliedsstaaten der EU zu einem Anstieg von Asylanträgen von serbischen Staatsangehörigen.¹⁴ In Deutschland etwa stieg die Zahl der Asylerstanträge von Serb_innen von 581 im Jahr 2009 auf 4978 im Jahr 2010 und schließlich auf 8477 im Jahr 2012.¹⁵ Die Europäische Union sowie diverse Mitgliedsstaaten verstärkten daraufhin den Druck auf die Regierungen der Westbalkanländer und drohten mit der Wiedereinführung der Visapflicht.¹⁶ Nach einer Initiative der Regierungen von Deutschland, Belgien, Frankreich, Luxemburg, Niederlande und Schweden verabschiedete das Europaparlament im September 2013 schließlich einen Beschluss, der es der EU erlaubt, in „Notfällen“ – wie dem plötzlichen starken Anstieg irregulärer Migration oder unbegründeter Asylanträge – die Visafreiheit für bestimmte Länder temporär auszusetzen.

17

Um eine Aufhebung der Visafreiheit zu verhindern, unternahm die serbische Regierung zahlreiche Maßnahmen, um die Zahl von Asylanträgen von serbischen Staatsbürger_innen in der EU zu reduzieren. Am 2. Juni 2011 wurde eine Verordnung zur Durchführung von Grenzkontrollen verabschiedet, die der serbischen Grenzpolizei weitreichende Befugnisse zur Kontrolle serbischer Bürger_innen bei deren Ausreise gibt. Unter anderem dürfen sie das Ziel der Ausreise sowie das Vorhandensein der vermeintlich nötigen finanziellen Mittel prüfen. In der Gesetzesbegründung verweist die Regierung auf „die Interessen Serbiens und seiner BürgerInnen hinsichtlich der Verhinderung des Missbrauchs des visafreien

12 Vgl. Council of Europe Commissioner for Human Rights, The right to leave a country. Issue Paper, 2013. http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/prems150813_GBR_1700_TheRightToLeaveACountry_web.pdf, S. 41.

13 Vgl. Regional Centre for Minorities. Die Liberalisierung des Visasystems und Einschränkungen des Rechts auf Asyl. Zur Situation serbischer Roma, die im Ausland Asyl beantragt haben. Deutsche Übersetzung. Hrsg.: Flüchtlingsrat NRW, 2012. http://www.ggua.de/fileadmin/downloads/roma-abschiebungen/Visaliberalisierung_und_Asylrecht__2013.pdf, S. 8.

14 Vgl. ebd. S. 5f.

15 Vgl. Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014): Migrationsbericht 2012. Berlin, S. 198.

16 Vgl. Council of Europe Commissioner for Human Rights, The right to leave a country, a.a.O., S. 42.

17 Vgl. European Commission, Cecilia Malmström on the adoption of a visa waiver suspension mechanism. Press Release. MEMO/13/784 12/09/2013. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-784_en.htm.

Regimes der Europäischen Union gegenüber Serbien“¹⁸. Seitdem wurden mehrere tausend serbische Staatsangehörige von serbischen Grenzpolizist_innen an der Ausreise aus Serbien gehindert. Laut der europäischen Grenzschutzagentur Frontex versagten serbische Behörden allein im Jahr 2012 6700 Bürger_innen die Ausreise.¹⁹ Das ‚Outsourcing von Push-Backs‘ an den Herkunftsstaat der Asylsuchenden selbst kann als „>Vereitelung< des Refoulement-Verbots“²⁰, dem Kern des internationalen Flüchtlingsschutzes, durch die Europäische Union bezeichnet werden.

Im Dezember 2012 verabschiedete das serbische Parlament ein Gesetz, mit dem ein neuer Straftatbestand, die ‚Ermöglichung des Missbrauchs des Rechts auf Asyl im Ausland‘, geschaffen wurde. Nach ihm wird mit einer Haftstrafe bestraft, wer „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“²¹. Seitdem hat der serbische Staat die Kontrolle von Transport- und Reiseunternehmen verstärkt. Der Menschenrechtskommissar des Europarates kritisiert, dass Reiseunternehmen eine unmögliche Bürde auferlegt werde, indem sie für das Verhalten ihrer Passagier_innen im Nachhinein verantwortlich gemacht werden können, und warnt, dass eine solche Regelung Verstöße gegen das Recht auf Nichtdiskriminierung nach sich ziehen könne, da sich Unternehmen möglicherweise ethnizitätsbasierter Risikoprofile bedienen könnten.²² Die Maßnahmen richten sich aber auch gegen die Asylsuchenden selbst. Karin Waringo berichtet, dass Menschen, die nach einem erfolglosen Asylantrag nach Serbien abgeschoben wurden, am Flughafen in Belgrad von Beamten des Innenministeriums in Empfang genommen und zu den Gründen ihres Asylantrags befragt werden.²³ Sowohl ‚freiwillig‘ Zurückgekehrte als auch Abgeschobene seien nach ihrer Rückkehr nach Serbien von der Polizei zu ‚informativen Gesprächen‘ und Befragungen vorgeladen worden, berichtet das Regional Centre for Minorities. Als rechtliche Grundlage werde eine Bestimmung herangezogen, nach der serbische Staatsangehörige jeden

18 Zitiert nach Karin Waringo, Gutachten zur faktischen Menschenrechtssituation, a.a.O., S. 79.

19 Vgl. Frontex, Western Balkans Annual Risk Analysis 2013. Warsaw, May 2013. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2013.pdf, S. 30.

20 Sonja Buckel, »Welcome to Europe«. Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Juridische Auseinandersetzungen um das »Staatsprojekt Europa«. Bielefeld, 2013, S. 242.

21 Zitiert nach Karin Waringo, Gutachten zur faktischen Menschenrechtssituation, a.a.O., S. 84.

22 Vgl. Council of Europe Commissioner for Human Rights, The right to leave a country, a.a.O., S. 56.

23 Vgl. Karin Waringo, Gutachten zur faktischen Menschenrechtssituation, a.a.O., S. 83.

Auslandsaufenthalt von mehr als 90 Tagen der Polizei melden müssen. Sie werde ausschließlich auf Roma angewandt, die im Ausland einen Asylantrag gestellt hätten.²⁴

Durch die geschilderten Maßnahmen, die die serbische Regierung unter dem Druck der EU getroffen hat, werden mehrere Menschenrechte verletzt: das Recht, ein Land zu verlassen; das Recht, Asyl zu beantragen; und das Recht auf Nichtdiskriminierung.

Das Recht, ein Land, einschließlich des eigenen, zu verlassen, wird in mehreren zentralen internationalen Menschenrechtsdokumenten ausdrücklich erwähnt, unter anderem in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) (Artikel 13, Absatz 2) und im ‚UN-Zivilpakt‘ (Art. 12, Absatz 2).²⁵ Dieses Recht wird durch die jüngsten Maßnahmen Serbiens, unter dem Druck der EU, systematisch verletzt. Daraus folgt die Verletzung eines weiteren Menschenrechts: dem Recht, Asyl zu suchen und zu genießen (Artikel 14, Absatz 1 AEMR). Die Visaliberalisierung gab vielen Menschen überhaupt erst die Möglichkeit, dieses Recht wahrzunehmen, ohne irregulär und mithilfe teurer Dienstleistungen zur Fluchthilfe in die EU reisen zu müssen, da sie die zuvor geltenden strengen Voraussetzungen für eine Visumserteilung nicht erfüllten. Die Wirksamkeit des Rechts, das eigene Land zu verlassen, ist zentral, um das Recht auf internationalen Schutz verwirklichen zu können.²⁶

Ein weiterer Menschenrechtsverstoß liegt in der diskriminierenden Anwendung der beschriebenen Maßnahmen. In Folge des steigenden Drucks durch die EU-Staaten, so der Menschenrechtskommissar des Europarates, versuchen die Behörden, die Ausreise insbesondere jener Bevölkerungsteile zu verhindern, bei denen das Risiko, sie könnten im Ausland Asyl beantragen, besonders hoch eingeschätzt wird: Roma.²⁷ Auch das Regional Centre for Minorities berichtet, die Grenzpolizei verwende bei der Anwendung der Grenzkontrollmaßnahmen ‚ethnic profiling‘.²⁸ Nach Waringo sind vor allem Roma und ethnische Albaner_innen von der Zurückweisung an den Grenzen betroffen.²⁹

Damit einher geht eine Schuldzuweisung an ethnische Minderheiten in der Politik und in

24 Vgl. Regional Centre for Minorities, Die Liberalisierung des Visasystems, a.a.O., S. 42ff.

25 Vgl. Council of Europe Commissioner for Human Rights, The right to leave a country, a.a.O., S. 13ff.

26 Vgl. ebd. S. 31.

27 Vgl. ebd., S. 48.

28 Vgl. Regional Centre for Minorities, Die Liberalisierung des Visasystems, a.a.O., S. 23.

29 Vgl. Karin Waringo, Gutachten zur faktischen Menschenrechtssituation, a.a.O., S. 81.

den Medien. Roma werden im öffentlichen Diskurs häufig pauschal als „lažni azilanti“, also „falsche Asylbewerber_innen“, bezeichnet und für die drohende Aufhebung der Visafreiheit verantwortlich gemacht. Das Regional Centre for Minorities verweist darauf, dass es im Zuge dieses Diskurses zu einem Anstieg rassistischer Ressentiments und auch zu einem Anstieg von Gewalttaten gegen Roma gekommen sei.³⁰

Deutsche Maßnahmen gegen serbische Roma-Flüchtlinge

Nachdem es seit der Einführung der Visafreiheit zu einer Zunahme von Asylanträgen von Serb_innen und Mazedonier_innen kam, wurde in Deutschland eine Debatte um mögliche Maßnahmen gegen den angeblichen ‚Asylmissbrauch‘ geführt. Innenminister Hans-Peter Friedrich forderte die EU 2012 zur Aussetzung der Visumsfreiheit der Westbalkanstaaten auf, kündigte verminderte Sozialleistungen für Asylantragsteller_innen aus diesen Staaten sowie die Durchführung von Schnellverfahren an.³¹

Das Schnellverfahren wurde im September 2012 eingeführt. Das BAMF wies für Asylantragsteller_innen aus Serbien und Mazedonien das ‚absolute Direktverfahren‘ an: Anhörung möglichst am Tag der Antragstellung, zeitnahe Entscheidung und Zustellung, möglichst binnen einer Woche. Begründet wurde diese Anweisung damit, dass seit dem Wegfall der Visumpflicht „die Zahl der Asylanträge dieses Personenkreises extrem angestiegen“ sei und „[b]ei einer Schutzquote von weit unter einem Prozent [...] von einer grundsätzlich aussichtslosen Asylantragstellung auszugehen“ sei.³²

Gesetz zur Bestimmung Serbiens als „sicherer Herkunftsstaat“

Im April 2014 beschloss die Bundesregierung einen Gesetzentwurf, durch den dieser

30 Vgl. Regional Centre for Minorities, Die Liberalisierung des Visasystems, a.a.O., S. 21.

31 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 19.08.2012, Mazedonier und Serben: Innenminister Friedrich beklagt Asylmissbrauch; Frankfurter Rundschau vom 25.10.2012, Steigende Asyl-Anträge: Friedrich will Roma Geld verweigern.

32 Ursula Gräfin Praschma, Bevorzugte Bearbeitung von Asylanträgen der HKL Serbien und Mazedonien. In: Entscheiderbrief 9/2012. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Entscheiderbrief/2012/entscheiderbrief-09-2012.pdf?__blob=publicationFile, S. 1-2.

restriktiven Entscheidungspraxis mit der Aufnahme Serbiens, Mazedoniens und Bosnien-Herzegowinas in die Liste der ‚sicheren Herkunftsstaaten‘ im Asylverfahrensgesetz Gesetzesform verliehen werden soll.³³ Mit dem Gesetz werde für Behörden und Gerichte verbindlich festgelegt, „dass – vorbehaltlich der Möglichkeit des Antragstellers, die Vermutung der Verfolgungsfreiheit im Einzelfall widerlegen zu können – ein von dem Antragsteller aus einem solchen Staat gestellter Asylantrag als offensichtlich unbegründet abzulehnen ist“³⁴.

Die Ablehnung als ‚offensichtlich unbegründet‘ hat eine erhebliche Verkürzung des Verfahrens zur Folge: Die Ausreisefrist verkürzt sich auf eine Woche, eine Klage ist ebenfalls innerhalb einer Woche zu erheben und hat keine aufschiebende Wirkung. Die Gesetzesänderung verbessere so die Möglichkeit, „aussichtslose Asylanträge von Antragstellern aus diesen Staaten in kürzerer Zeit bearbeiten und damit den Aufenthalt dieser Personen in Deutschland schneller beenden zu können“³⁵. Dadurch werde „zugleich die Zeit des Sozialleistungsbezugs in Deutschland verkürzt und der davon ausgehende Anreiz für eine Asylantragstellung aus wirtschaftlichen Gründen reduziert“³⁶, so die Bundesregierung in der Gesetzesbegründung.

Zur Begründung der These, die große Mehrzahl der Asylanträge von Staatsangehörigen aus Westbalkanstaaten würde „aus nicht asylrelevanten Motiven“³⁷ gestellt, wird unter anderem die geringe Schutzquote im Jahr 2013 herangeführt – nachdem die Vermutung, Asylanträge aus diesen Ländern seien pauschal unbegründet, bereits im September 2012 zur offiziellen Doktrin für BAMF-Entscheider_innen gemacht worden war. Dass im Jahr 2013 immerhin 107 serbische, mazedonische und bosnische Staatsangehörige Schutz in Deutschland zugesprochen bekamen, veranlasst Pro Asyl zu dem Schluss, dass nicht einmal nach der extrem restriktiven deutschen Entscheidungspraxis von verfolgungsfreien

33 Vgl. Bundesministerium des Innern, Bundesregierung beschließt Gesetzentwurf zu sicheren Herkunftsstaaten. 30.04.2014. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2014/04/sichere-herkunftstaaten.html;jsessionid=B3E1367636A975604AB0B9514A67B941.2_cid364.

34 Vgl. Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Kurzmeldungen/gesetzentwurf.pdf?__blob=publicationFile, S. 4.

35 Ebd.

36 Ebd.

37 Ebd., S. 5.

Ländern gesprochen werden könne.³⁸

Die verfassungsrechtliche Grundlage der Definierung von ‚sicheren Herkunftsstaaten‘ wurde mit dem ‚Asylkompromiss‘ vom 26. Mai 1993 – zusammen mit der ‚Drittstaatenregelung‘ und dem ‚Flughafenverfahren‘ – im Grundgesetz verankert. Allerdings hat sich die Rechtslage seitdem, wie Reinhard Marx betont, durch die Übertragung flüchtlings- und asylrechtlicher Kompetenzen auf die Ebene der Europäischen Union verändert. Entsprechend dem unionsrechtlichen Anwendungsvorrang ist der Gesetzgeber bei der Bestimmung von Staaten als ‚sichere Herkunftsländer‘ an europarechtliche Vorgaben gebunden.³⁹

Auch kumulierte Diskriminierung ist Verfolgung

Die sogenannte Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU) gibt den EU-Mitgliedsstaaten einheitliche Auslegungsregeln für den Umgang mit dem Verfolgungsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) an die Hand.⁴⁰ In Artikel 9 wird als asylrelevante Verfolgung nicht nur „eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte“ (Buchstabe a) bestimmt, sondern darüber hinaus auch eine „Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen, [...] die so gravierend ist, dass eine Person davon in ähnlicher [...] Weise betroffen ist“ (Buchstabe b). Asylrelevante Furcht vor Verfolgung sei nach dem Kumulationsansatz, so Reinhard Marx, auch dann gegeben, „wenn eine Praxis ‚diskriminierender Nadelstiche‘ den Einzelnen in eine ausweglose Lage getrieben hat“⁴¹. In der Staatenpraxis werde bei der Bewertung, ob es sich um eine ‚schwerwiegende

38 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“. 4. April 2014. http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/o_Rechtspolitik/PRO_ASYL_Stellungnahmen_Gesetzentwurf_Sichere_Herkunftslander_zweite_Fassung_4_4_2014.pdf, S. 8f.

39 Vgl. Reinhard Marx, Rechtsgutachten zur Frage, ob nach Unions- und Verfassungsrecht die rechtliche Einstufung von Serbien, Mazedonien und Herzegowina zu „sicheren Herkunftsstaaten“ zulässig ist. April 2014. http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/NEWS/2014/Pro_Asyl_Gutachten_zum_Vorhaben_der_Einstufung_von_Serbien_Mazedonien_und_Bosnien_und_Herzegowina_als_sichere_Herkunftsstaaten_.pdf, S. 9.

40 Vgl. Reinhard Marx, Diskriminierung als Fluchtgrund. Verletzungen sozialer Rechte und ihre flüchtlingsrechtliche Relevanz. In: Asylmagazin 7-8/2013. S. 233-240, hier S. 236.

41 Ebd., S. 237.

Verletzung der grundlegenden Menschenrechte' handelt, an die Verletzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte (WSK-Rechte) höhere Anforderungen gestellt als an die Verletzung politischer und ziviler Rechte. Allerdings verbiete es „der Konnex zwischen politischen und sozialen Rechten, unterschiedliche Maßstäbe für die Ermittlung von Tatsachen, welche die Furcht begründen, anzuwenden“⁴². Marx' Fazit lautet:

„Diskriminierende Benachteiligungen bei der Verteilung gesellschaftlich produzierter wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Lebenschancen können schwerwiegend sein, aber nicht erst dann, wenn dem Einzelnen deshalb tödliche Gefahren drohen, sondern weil er aufgrund vielfältiger, wiederholungsträchtiger oder andauernder Benachteiligungen in eine ausweglose und im Herkunftsland nicht abwendbare Lage gerät.“⁴³

Entsprechend kritisiert der UNHCR, der Gesetzentwurf arbeite weiterhin mit dem engen, auf ‚politische Verfolgung‘ verengten Verfolgungsbegriff aus Artikel 16a GG, statt die umfassendere Verfolgungsdefinition der Qualifikationsrichtlinie zugrunde zu legen.⁴⁴ Pro Asyl kritisiert ebenfalls, dem Gesetzentwurf liege in keiner Weise eine juristische Prüfung, ob Verfolgung im Sinne der Qualifikationsrichtlinie vorliege, zugrunde. Die Diskriminierung und Verletzung von WSK-Rechten von Roma in Serbien sei so umfassend, dass dem Großteil von ihnen der Zugang zu Arbeit, Bildung, medizinischer Versorgung, regulärem Wohnraum und sauberem Trinkwasser verwehrt bleibe. Die allgemeine Lage der Roma mache eine Einzelfallprüfung, ob sich die Menschenrechtsverletzungen in der Summe zu einer kumulativen Verfolgung verdichten, zwingend erforderlich.⁴⁵

Ungünstige Kräfteverhältnisse auf politischem wie juridischem Terrain

Durch die Definierung Serbiens als ‚sicheren Herkunftsstaat‘ will die Bundesregierung der Regelvermutung der ‚offensichtlichen Unbegründetheit‘ von Asylanträgen serbischer Roma

42 Ebd., S. 239.

43 Ebd., S. 240.

44 Vgl. UNHCR, Stellungnahme zum Gesetzentwurf, a.a.O., S. 2.

45 Vgl. Pro Asyl, Einstufung von Serbien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina als „sichere Herkunftsländer“?, a.a.O., S. 4ff.

Gesetzescharakter verleihen. Dabei zeigt sie sich gewillt, den Beschluss aus dem Koalitionsvertrag trotz heftiger Kritik zahlreicher Organisationen und trotz offensichtlicher Widersprüche zu menschenrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben politisch durchzusetzen. Bei der Bundesratssitzung am 13. Juni fand Antrag, dem Gesetzentwurf ohne Einwendungen zuzustimmen, jedoch keine Mehrheit (vgl. Bundesrat 2014: 196f.). Ob sich daran bis zur Abstimmung im Bundesrat am 19. September etwas ändern wird, nachdem der Bundestag das Gesetz mit den Stimmen von CDU/CSU und SPD am 3. Juli nach kurzen Beratungen verabschiedet hat, ist offen.

Dass ein Scheitern der rechtlichen Einordnung Serbiens als sicherer Herkunftsstaat im Bundesrat durchaus denkbar ist, ist sicherlich nicht zuletzt der beharrlichen Advocacy-Arbeit zahlreicher Organisationen zu verdanken. Ein nennenswerter Erfolg aus menschenrechtlicher Perspektive wäre dies angesichts der unverändert restriktiven Entscheidungspraxis indes nicht. Und auch die deutschen Gerichte agieren derzeit in der Regel nicht als Korrektiv der menschenrechtswidrigen Verwaltungspraxis. Zwar sprach das Verwaltungsgericht Stuttgart in einem (noch nicht rechtskräftigen) Urteil vom 25. März 2014 zwei Roma aus Serbien die Flüchtlingseigenschaft gemäß § 60 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz zu, nachdem ihr Asylantrag zuvor als ‚offensichtlich unbegründet‘ abgelehnt worden war. Pro Asyl lobt „die umfassende menschenrechtliche Auseinandersetzung des Verwaltungsgerichts mit der Situation von Roma in Serbien“⁴⁶. Die Beschränkung der Ausreisefreiheit in Verbindung mit weiteren massiven Benachteiligungen begründe eine begründete Furcht vor künftigen schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen im Falle der Rückkehr nach Serbien.⁴⁷ Jedoch nimmt das Gericht mit dieser Argumentation bisher eine Ausnahmerolle ein: Die Schutzquote in verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen zu Asylverfahren serbischer Staatsangehöriger betrug 2012 lediglich 0,8 Prozent.⁴⁸ Damit liegt sie zwar über derjenigen der BAMF-Entscheidungen (0,1 Prozent)⁴⁹, jedoch weiter so niedrig, dass deutlich wird, dass Asylverfahren von serbischen Staatsangehörigen in Deutschland – wie von der

46 Pro Asyl, Gericht spricht Roma aus Serbien Schutz zu. 28.04.2014. http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/gericht_spricht_roma_aus_serbien_schutz_zu-1/.

47 Vgl. Verwaltungsgericht Stuttgart, A 11 K 5036/13, Urteil vom 25. März 2014. http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/dokumente/21757.pdf, S. 7ff.

48 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2012. Asyl, Migration und Integration. Nürnberg, 2013, S. 57.

49 Vgl. ebd., S. 48.

Bundesregierung intendiert – bereits ohne das neue Gesetz nur in wenigen Ausnahmefällen zur Erlangung eines Aufenthaltsrechtes führen.

So besteht weiterhin die Notwendigkeit, die Verletzung der Menschenrechte von Roma in Serbien sowie den menschenrechtswidrigen Charakter der Sichere-Herkunftsstaaten-Regelung und der restriktiven Entscheidungspraxis gegen diejenigen, die aus Serbien nach Deutschland fliehen, in der öffentlichen Debatte zu betonen. NGOs sollten dabei auch ausloten, inwiefern – angesichts der ungünstigen Kräfteverhältnisse auf nationaler Ebene – über die Nutzung der Klage-, Beschwerde- und Berichtsverfahren der relevanten Menschenrechtsinstrumente auf UN- und europäischer Ebene der Druck auf die deutsche Regierung erhöht werden könnte – zumal die Bundesregierung parallel eine weitere Gesetzesverschärfung plant, mit der Flüchtlinge, deren Asylantrag als ‚offensichtlich unbegründet‘ abgelehnt wurde, pauschal in Haft genommen und mit einem Einreise- und Aufenthaltsverbot belegt werden können sollen.⁵⁰

50 Vgl. Pro Asyl, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 7.4.2014. 5. Juni 2014. http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2014/PRO_ASYL_Stellungnahme_zum_Referentenentwurf_Neubestimmung_Bleiberecht_und_Aufenthaltsbeendigung_5_Juni_2014.pdf.