Bundesrat **Drucksache 183/14**

02.05.14

In - AS

Gesetzentwurf
der Bundesregierung

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

A. Problem und Ziel

Seit Aufhebung der Visumpflicht für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Serbien ab dem 19. Dezember 2009 sowie für Bosnien und Herzegowina ab dem 15. Dezember 2010 ist die Zahl der in Deutschland von Staatsangehörigen dieser Staaten gestellten Asylanträge sprunghaft angestiegen. Von Januar bis März 2014 waren es 6 682 von 32 949 in Deutschland gestellten Asylerstanträgen, das ist ein Fünftel (20,3 Prozent) aller Erstanträge. Die Voraussetzungen für die Gewährung von Asyl, Flüchtlingsschutz oder subsidiärem Schutz nach der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. L 337 vom 20. Dezember 2011, S. 9) liegen jedoch nur in wenigen Einzelfällen vor. Durch die zahlreichen, zumeist aus nicht asylrelevanten Motiven gestellten Asylanträge werden Bund, Länder und Kommunen mit erheblichen Kosten für die Durchführung der Verfahren und für die Versorgung der sich in Deutschland aufhaltenden Asylsuchenden belastet. Dies geht im Ergebnis zu Lasten der tatsächlich schutzbedürftigen Asylsuchenden, da für die zeitnahe Bearbeitung ihrer Fälle weniger Kapazitäten zur Verfügung stehen. Eine

---

Fristablauf: 13.06.14

Besonders eilbedürftige Vorlage gemäß Artikel 76 Absatz 2 Satz 4 GG.

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln
Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0720-2946

Verringerung der Zahl der aus nicht asylrelevanten Motiven gestellten Asylanträge ist daher geboten.

Asylbewerbern kann nach geltendem Recht erst nach Ablauf einer Wartefrist von neun Monaten die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt werden. Für Ausländer mit einer Duldung beträgt die Wartefrist ein Jahr. Während dieser Zeiträume können Asylbewerber und Geduldete ihren Lebensunterhalt von vorneherein nicht selbst bestreiten. Sie erhalten, soweit sie hilfebedürftig sind, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

B. Lösung

Die genannten Staaten werden als sichere Herkunftsstaaten nach § 29a des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) eingestuft, um die Dauer der Asylverfahren von Antragstellern aus diesen Staaten und damit die Aufenthaltszeit dieser Antragsteller in Deutschland zu verkürzen. Deutschland wird dadurch als Zielland für Antragsteller, die aus nicht asylrelevanten Motiven Asylanträge stellen, weniger attraktiv.

Die Wartefrist, nach der die Ausübung einer Beschäftigung grundsätzlich erlaubt werden kann, wird für Asylbewerber und Ausländer, die eine Duldung besitzen, auf drei Monate verkürzt.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für den Bund, die Länder und die Kommunen entstehen keine finanziellen Auswirkungen, die über den Erfüllungsaufwand hinausreichen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht und entfällt kein Erfüllungsaufwand. Antragsteller aus sicheren Herkunftsstaaten haben keinen höheren oder geringeren Aufwand, ihre Gründe in der Anhörung darzulegen.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht und entfällt kein Erfüllungsaufwand.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Für die Wirtschaft werden keine Informationspflichten eingeführt, geändert oder abgeschafft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Durch den zu erwartenden Rückgang bei den Asylbewerberzahlen aus den als sichere Herkunftsstaaten einzustufenden Staaten werden Bund, Länder und Kommunen um Aufwendungen für die Durchführung der Verfahren und für die Gewährung von Leistungen entlastet. Beim Bund betrifft dies in erster Linie die Aufwendungen für die Durchführung der Asylverfahren beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Bei den Ländern und Kommunen betrifft dies vor allem die Aufwendungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Wie stark der insofern zu erwartende Rückgang bei den Asylbewerberzahlen ausfällt, lässt sich nicht prognostizieren. Die Höhe der insofern zu erwartenden Entlastungen lässt sich daher ebenfalls nicht beziffern.

Anhand der beim BAMF vorhandenen Erfahrungswerte kann ferner davon ausgegangen werden, dass durch die Einstufung der drei Staaten als sichere Herkunftsstaaten eine Verkürzung der Bearbeitungsdauer um zehn Minuten je Entscheidung zu einem Asylerstantrag von einem Antragsteller aus einem dieser Staaten eintritt.

Durch die Verkürzung der Wartefrist zur Aufnahme einer Beschäftigung entsteht und entfällt für die Verwaltung kein Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft entstehen keine sonstigen Kosten. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Bundesrat **Drucksache 183/14**

02.05.14

In - AS

Gesetzentwurf
der Bundesregierung

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

Bundesrepublik Deutschland
Die Bundeskanzlerin

Berlin, den 2. Mai 2014

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Stephan Weil

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 2 Satz 4 des Grundgesetzes den von der Bundesregierung beschlossenen

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

mit Begründung und Vorblatt.

Der Gesetzentwurf ist besonders eilbedürftig, aufgrund der gestiegenen Zugangszahlen bei Asylanträgen von Antragstellern aus den drei einzustufenden Ländern.

Fristablauf: 13.06.14
Besonders eilbedürftige Vorlage gemäß Artikel 76 Absatz 2 Satz 4 GG.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Angela Merkel

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

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Asylverfahrensgesetzes

Das Asylverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3474) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 61 Absatz 2 Satz 1 wird das Wort „neun“ durch das Wort „drei“ ersetzt.
2. Anlage II wird wie folgt gefasst:

„**Anlage II**
(zu § 29a)

Bosnien und Herzegowina
Ghana
Mazedonien, ehemalige jugoslawische Republik
Senegal
Serbien“.

Artikel 2

Änderung der Beschäftigungsverordnung

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

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Durch den Gesetzentwurf werden die Staaten Bosnien und Herzegowina, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Serbien zu sicheren Herkunftsstaaten im Sinne von Artikel 16a Absatz 3 des Grundgesetzes bestimmt. Nur durch eine entsprechende gesetzliche Regelung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, kann für Behörden und Gerichte gleichermaßen verbindlich festgelegt werden, 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. Diese Vermutung kann der Asylbewerber widerlegen, indem er glaubhaft macht, dass in seinem Fall doch eine Verfolgung droht. Somit können auch Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten grundsätzlich als Asylberechtigte und Flüchtlinge anerkannt werden.

Bei der Ablehnung eines unbegründeten Asylantrags als „offensichtlich unbegründet“ wird das Asylverfahren erheblich beschleunigt. Die dem Ausländer zu setzende Ausreisefrist verkürzt sich auf eine Woche (§ 36 Absatz 1 AsylVfG); auch eine Klage ist innerhalb einer Woche zu erheben (§ 74 Absatz 1 AsylVfG) und hat keine aufschiebende Wirkung (§ 75 Absatz 1 AsylVfG). Ein Antrag nach § 80 Absatz 5 der Verwaltungsgerichtsordnung ist ebenfalls innerhalb einer Woche nach Bekanntgabe der Entscheidung zu stellen (§ 36 Absatz 3 Satz 1 AsylVfG); das Gericht soll grundsätzlich innerhalb einer Woche über den Antrag entscheiden (§ 36 Absatz 3 Satz 5 AsylVfG).

Die Einstufung der Staaten Bosnien und Herzegowina, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Serbien als sichere Herkunftsstaaten im Sinne von Artikel 16a Absatz 3 des Grundgesetzes verbessert daher 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. Damit wird für den Fall bestehender Hilfebedürftigkeit zugleich die Zeit des Sozialleistungsbezugs in Deutschland verkürzt und der davon ausgehende Anreiz für eine Asylantragstellung aus wirtschaftlichen Gründen reduziert.

Die Einstufung der drei genannten Staaten als sichere Herkunftsstaaten entspricht den Anforderungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 14. Mai 1996, 2 BvR 1507/93 und 2 BvR 1508/93) und den Anforderungen

der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (ABl. L 180 vom 29. Juni 2013, S. 60). Vor der Einstufung der drei genannten Staaten als sichere Herkunftsstaaten hat sich die Bundesregierung anhand der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse ein Gesamturteil über die für Verfolgung bedeutsamen Verhältnisse in dem jeweiligen Staat gebildet. Nach sorgfältiger Prüfung ist sie zu dem Ergebnis gekommen, dass in den genannten Staaten gewährleistet erscheint, dass dort weder Verfolgung noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts stattfindet. Auch die Schutzquoten im Asylverfahren wurden für die Beurteilung mit herangezogen.

Entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts wurde geprüft, ob die Verfolgungsfreiheit landesweit besteht und ob nicht nur bestimmte Gruppen verfolgungsfrei sind, andere Gruppen dagegen verfolgt werden. Entsprechend den Anforderungen des Anhangs I der Richtlinie 2013/32/EU wurde zudem berücksichtigt, inwieweit Schutz vor Verfolgung und Misshandlung geboten wird. Bei der Prüfung der Voraussetzungen war auch die Stabilität des jeweiligen Landes zu berücksichtigen. Nach den hierzu vorliegenden Erkenntnissen ist mit wesentlichen negativen Veränderungen in naher Zukunft nicht zu rechnen. Alle vorgenannten Kriterien wurden unter Heranziehung der von den Behörden gewonnenen Erkenntnisse, der Rechtsprechung sowie von Materialien des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) und internationaler Menschenrechtsorganisationen untersucht. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass nicht alle Faktoren gleichwertig sind und vollständig vorliegen müssen. Vereinzelte Schutzgewährungen stehen einer Einstufung der genannten Staaten als sichere Herkunftsstaaten auch deshalb nicht entgegen, weil die damit verbundene Vermutung der Verfolgungsfreiheit widerlegbar ist.

Asylbewerber und Geduldete sollen durch die Verkürzung der Wartefrist für den Zugang zum Arbeitsmarkt die Möglichkeit erhalten, durch Aufnahme einer Beschäftigung ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten, anstatt auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz angewiesen zu sein.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Seit Aufhebung der Visumpflicht für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, und für Serbien ab dem 19. Dezember 2009 sowie für Bosnien und Herzegowina ab dem 15. Dezember 2010 ist die Zahl der in Deutschland von Staats-

angehörigen dieser Staaten gestellten Asylerstanträge sprunghaft angestiegen. 2009 wurden in Deutschland 109 Asylerstanträge von mazedonischen und 581 Asylerstanträge von serbischen Staatsangehörigen gestellt. 2010 wurden in Deutschland 301 Asylerstanträge von bosnisch-herzegowinischen Staatsangehörigen gestellt. 2013 waren es 3 323 Asylerstanträge bosnisch-herzegowinischer, 6 208 Asylerstanträge mazedonischer und 11 459 Asylerstanträge serbischer Staatsangehöriger. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nahm 2013 insgesamt 20 990 Asylerstanträge von Angehörigen dieser Staaten entgegen, das ist fast ein Fünftel aller 2013 in Deutschland gestellten Asylerstanträge (19,1 Prozent). Im 1. Quartal 2014 waren es 6 682 von 32 949 in Deutschland gestellten Asylerstanträgen, das sind 20,3 Prozent aller Erstanträge.

Die Voraussetzungen für die Gewährung von Asyl nach Artikel 16a des Grundgesetzes sowie von Flüchtlingsschutz oder subsidiärem Schutz nach der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. L 337 vom 20. Dezember 2011, S. 9) liegen nur in wenigen Einzelfällen vor. Das BAMF hat 2013 insgesamt 21 968 Entscheidungen über Asylanträge (Erst- und Folgeanträge) von Angehörigen der drei genannten Staaten getroffen. In drei Fällen (davon zwei mazedonische und ein serbischer Staatsangehöriger) wurde Asyl nach Artikel 16a des Grundgesetzes gewährt, insgesamt vier Personen (mazedonische Staatsangehörige) wurde Flüchtlingsschutz nach § 3 AsylVfG gewährt, bei weiteren 53 Personen (davon 18 bosnisch-herzegowinische, elf mazedonische, und 24 serbische Staatsangehörige) wurde subsidiärer Schutz gewährt bzw. ein Abschiebungsverbot nach § 60 Absatz 2 ff. AufenthG festgestellt.

Zwischen Januar und November 2013 ergingen im Bereich Asyl 12 070 Gerichtsentscheidungen zu den drei genannten Herkunftsländern. Eine Schutzgewährung (Asyl, Flüchtlingsschutz, subsidiärer Schutz oder Feststellung eines Abschiebungsverbots) erfolgte dabei bei serbischen Staatsangehörigen in 39 Fällen, bei mazedonischen Staatsangehörigen in 26 Fällen und bei bosnisch-herzegowinischen Staatsangehörigen in 17 Fällen.

Von den 2.003 im Jahr 2013 abgelehnten Asylerstanträgen bosnisch-herzegowinischer Staatsangehöriger wurden vom BAMF 1 755 (87,6 Prozent) als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt, für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien waren es 3 185 (90,3 Prozent) von 3 527 abgelehnten Asylerstanträ-

gen und für Serbien 6 443 (93,6 Prozent) von 6 884 abgelehnten Asylerstanträgen.

Durch die zahlreichen, zumeist aus nicht asylrelevanten Motiven gestellten Asylanträge werden Bund, Länder und Kommunen mit erheblichen Kosten für die Durchführung der Verfahren und für die Versorgung der sich in Deutschland aufhaltenden Asylsuchenden belastet. Dies geht im Ergebnis zu Lasten der tatsächlich schutzbedürftigen Asylsuchenden, da für die zeitnahe Bearbeitung ihrer Fälle weniger Kapazitäten zur Verfügung stehen. Eine Verringerung der Zahl aus nicht asylrelevanten Motiven gestellter Asylanträge ist daher geboten.

Durch Änderung des Asylverfahrensgesetzes und der Beschäftigungsverordnung wird die Wartefrist für den Zugang zum Arbeitsmarkt sowohl für Asylbewerber als auch für Geduldete auf drei Monate verkürzt.

III. Alternativen

Das BAMF hat bereits auf der Grundlage des geltenden Rechts erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Asylverfahren von Antragstellern aus den drei genannten Staaten prioritär zu bearbeiten und möglichst schnell zu entscheiden. Die dadurch erzielten Wirkungen haben sich jedoch nicht als nachhaltig erwiesen, vielmehr sind die Asylbewerberzugänge aus diesen Staaten weiter angestiegen. Es ist daher angezeigt, das Ziel einer Verringerung der Zahl wirtschaftlich motivierter Asylbeantragungen aus diesen Staaten durch die vorgeschlagene Rechtsänderung mit erhöhtem Nachdruck zu verfolgen.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Änderung des Asylverfahrensgesetzes (Artikel 1) ergibt sich für Nummer 1 aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 6 (Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen) und für Nummer 2 aus Artikel 16a Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes, für die Änderung der Beschäftigungsverordnung (Artikel 2) ergibt sie sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 4 des Grundgesetzes (Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer).

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die Einstufung von Drittstaaten als sichere Herkunftsstaaten durch einzelne Mitgliedstaaten ist unter den Voraussetzungen der Artikel 36 und 37 und des Anhangs I der Richtlinie 2013/32/EU möglich. Die Anforderungen der Richtlinie 2013/32/EU wurden beachtet.

Nach Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (ABl. L 180 vom 29. Juni 2013, S. 96), tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass der Antragsteller spätestens neun Monate nach Stellung des Asylantrags Zugang zum Arbeitsmarkt erhält, sofern die zuständige Behörde noch keine erstinstanzliche Entscheidung erlassen hat und diese Verzögerung nicht dem Antragsteller zur Last gelegt werden kann. Eine kürzere Frist für den Zugang zum Arbeitsmarkt als die genannten neun Monate ist zulässig.

VI. Gesetzesfolgen

Die Ablehnung einer hohen Zahl von Asylanträgen als offensichtlich unbegründet innerhalb kurzer Zeit dürfte zu einer kurzfristigen Erhöhung der Zahl ausreisepflichtiger Personen führen. Es ist daher erforderlich, dass die für die Beendigung des Aufenthalts zuständigen Ausländerbehörden der Länder sich auf eine zu erwartende Belastungsspitze einstellen.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die vorgesehene Regelung führt nur insofern zu einer Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, als bei fehlender Substantiierung eines Asylvorbringens lediglich die schriftliche Begründung der ablehnenden Entscheidung kürzer gefasst werden kann. Da es aber weiterhin stets einer Einzelfallprüfung eines Asylantrags und der zu seiner Begründung vorgetragenen Tatsachen und Umstände bedarf, sind die Auswirkungen auf das Verwaltungsverfahren eher als gering einzustufen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit dem Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Eine Relevanz in Bezug auf einzelne Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie ist nicht gegeben.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Verkürzung der Wartefristen für den Zugang zum Arbeitsmarkt von neun auf drei Monate bei Asylbewerbern und von einem Jahr auf drei Monate bei Geduldeten entstehen Einsparungen bei den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die Verkürzung der Wartefristen führt dazu, dass Asylbewerber und Geduldete früher eine Arbeit aufnehmen können. Wie stark dadurch die Zahl der beschäftigten Asylbewerber und Geduldeten steigt, die dann keine Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz mehr benötigen, kann nicht prognostiziert werden. Die Einsparungen kommen den Ländern und den Kommunen zugute.

4. Erfüllungsaufwand

Für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft entsteht und entfällt kein Erfüllungsaufwand.

Die gesetzliche Vermutung der Verfolgungsfreiheit bedeutet für einen von der Regelung betroffenen Antragsteller keinen erhöhten oder verringerten Aufwand. Der Antragsteller muss in der persönlichen Anhörung die Tatsachen vortragen, die seine Furcht vor Verfolgung oder die Gefahr eines ihm drohenden ernsthaften Schadens begründen, und die erforderlichen Angaben machen. Für eine Schutzgewährung muss er eine drohende Verfolgung oder die Gefahr eines ihm drohenden ernsthaften Schadens glaubhaft machen. Gelingt ihm diese Glaubhaftmachung, hat er damit auch die gesetzliche Vermutung der Verfolgungsfreiheit widerlegt. Erforderlich ist in jedem Fall, alle zur Begründung des Antrags auf internationalen Schutz erforderlichen Anhaltspunkte darzulegen. Da dies in jedem Asylverfahren gilt, haben Antragsteller aus sicheren Herkunftsstaaten keinen höheren Aufwand, ihre Gründe darzulegen.

Durch den zu erwartenden Rückgang bei den Asylbewerberzahlen aus den als sichere Herkunftsstaaten einzustufenden Staaten werden Bund, Länder und Kommunen um Aufwendungen für die Durchführung der Verfahren und für die Gewährung von Leistungen entlastet. Beim Bund betrifft dies in erster Linie die Aufwendungen für die Durchführung der Asylverfahren beim BAMF. Bei den Ländern und Kommunen betrifft dies vor allem die Aufwendungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Wie stark der insofern zu erwartende Rückgang ausfällt, lässt sich nicht prognostizieren, da er von zahlreichen externen Faktoren abhängt, insbesondere von der sozio-ökonomischen Situation in den Herkunftsstaaten, von den Auswirkungen der Maßnahmen, die andere von Asylzuwanderung betroffene europäische Staaten ergriffen haben bzw. noch ergreifen, und von dem Zeitraum zwischen der Begründung der Ausreisepflicht und der Ausreise bzw. der Aufenthaltsbeendigung. Die Höhe der insofern zu erwartenden Entlastungen lässt sich daher ebenfalls nicht beziffern.

Durch die Verkürzung der Wartefrist zur Aufnahme einer Beschäftigung entsteht und entfällt für die Verwaltung kein Erfüllungsaufwand.

5. Weitere Kosten

Den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft entstehen keine sonstigen Kosten. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Auswirkungen der Regelungen für Verbraucherinnen und Verbraucher und gleichstellungspolitische Auswirkungen sowie Auswirkungen auf die demographische Entwicklung sind nicht zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluation

Nach Artikel 37 Absatz 2 der Richtlinie 2013/32/EU ist die Lage in den Drittstaaten, die als sichere Herkunftsstaaten eingestuft werden, regelmäßig zu überprüfen. Die Lage in den sicheren Herkunftsstaaten wird fortlaufend durch das Auswärtige Amt beobachtet; ferner erstellt das Auswärtige Amt regelmäßig Lageberichte zu diesen Staaten, bei plötzlichen Lageänderungen werden ad-hoc-Lageberichte verfasst. Dadurch ist gewährleistet, dass auch das BAMF stets über aktuelle Informationen verfügt. Bei plötzlichen Verschlechterungen der Lage kann die Einstufung eines Staats als sicherer Herkunftsstaat durch Rechtsverordnung der Bundesregierung vorübergehend ausgesetzt werden (§ 29a Absatz 3 AsylVfG). Durch das Zusammenspiel dieser Regelungen ist gewährleistet, dass den betroffenen Asylbewerbern – unabhängig von der Möglichkeit des Antragstellers, die Vermutung der Verfolgungsfreiheit im Einzelfall widerlegen zu können – durch eine plötzliche Verschlechterung der Lage kein Nachteil entstehen kann.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Asylverfahrensgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 61)

Die Wartefrist vor Ausübung einer Beschäftigung im Bundesgebiet wird für Asylbewerber auf drei Monate verkürzt. Dadurch soll die Abhängigkeit dieser Personengruppe von öffentlichen Sozialleistungen reduziert werden.

Zu Nummer 2 (Anlage II)

Es wird zunächst auf den Allgemeinen Teil der Begründung verwiesen. Für die Einstufung der einzelnen Staaten als sichere Herkunftsstaaten sind außerdem folgende Erwägungen maßgeblich:

1. Nach der Berichterstattung des Auswärtigen Amtes zu Bosnien und Herzegowina einschließlich des Asyllageberichts vom 18. Oktober 2013 sowie unter Berücksichtigung der Erkenntnisse lokaler Menschenrechtsgruppen, vor Ort vertretener Nichtregierungsorganisationen und internationaler Organisationen, wie z.B. UNHCR oder Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), entspricht die Bestimmung dieses Staates zum sicheren Herkunftsstaat den vorgenannten Kriterien. Auch eine vom Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (European Asylum Support Office, EASO) im November 2013 veröffentlichte Untersuchung zur EU-weiten Erhöhung der Asylantragszahlen aus den Westbalkanstaaten, die die Ursache für die Erhöhung insbesondere in den gesellschaftlichen und sozialen Problemen der Roma, nicht jedoch in einer Verfolgung dieser Personengruppe sieht, unterstützt diese Einschätzung.

Der Staat Bosnien und Herzegowina, Produkt des Daytoner Friedensabkommens von 1995, ist ethnisch fragmentiert und politisch in zwei Teilstaaten („Entitäten“) untergliedert. Sowohl die Verfassung des Gesamtstaates als auch die Verfassungen der Landesteile enthalten Regelungen der ethnischen Quotierung, des Proporzes und der Aufteilung in mehrere übereinander gelagerte Verwaltungsebenen. Freie Wahlen sind gewährleistet.

Die sicherheitspolitische Lage in Bosnien und Herzegowina ist stabil. Seit Anfang Februar 2014 kommt es in Teilen des Landes (nahezu ausschließlich in der Föderation) zu Protesten. Anfangs (6./7. Februar 2014) gab es auch gewalttätige Ausschreitungen. Seitdem werden die Proteste friedlich und mit geringer Intensität in einzelnen Städten fortgeführt. Hintergrund ist der Unmut der Bevölkerung über die wirtschaftliche und soziale Lage. Forderungen werden inzwischen auch zur Eindämmung der Korruption in Politik und Verwaltung aufgestellt. Ein ethnischer Hintergrund der Proteste ist derzeit nicht erkennbar. Gleiches gilt für die Gefahr einer Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder internen bewaffneten Konflikts. Bosnien und Herzegowina gewährt unabhängigen internationalen Organisationen zum Zwecke der Überwachung der Menschenrechtslage Zutritt zu seinem Hoheitsgebiet und entsprechenden Institutionen und Einrichtungen.

Die persönliche Freiheit oder das Leben des Einzelnen sind durch staatliche Stellen nicht gefährdet. Es herrscht Religions-, Vereins- und Versammlungsfreiheit. Eine Beschränkung der Betätigungsmöglichkeiten für die politische Opposition durch den Staat und seine Organe erfolgt nicht. Die Pressefreiheit ist grundsätzlich gewährleistet. Die Qualität der Berichterstattung, insbesondere der kritischen Berichterstattung, leidet jedoch an wirtschaftlichen Zwängen und Versuchen politischer Einflussnahme.

Es gibt keine Hinweise auf weitverbreitete und massive Menschenrechtsverletzungen. Es erscheint gewährleistet, dass in Bosnien und Herzegowina keine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung stattfindet. Fälle des Verschwindenlassens von Personen durch staatliche Stellen sind nicht bekannt, auch keine im Strafmaß unverhältnismäßigen Strafen. Über lang andauernde Haft ohne Anklage oder Urteil ist ebenfalls nichts bekannt, auch nicht über Verurteilungen wegen konstruierter oder untergeschobener Straftaten. 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, Verhaftungen oder innerhalb von Gefängnissen vereinzelt zu Misshandlungen, insbesondere gegen Angehörige von Minderheiten. Eine Asylantragstellung in Deutschland hat in Bosnien und Herzegowina keine staatlichen Repressionen zur Folge.

Die Justiz gilt, insbesondere in Fällen von Korruption und Kriegsverbrechen, stellenweise als nicht völlig unabhängig, jedoch sind unmittelbare nachweisliche Einmischungen der Exekutive in die Unabhängigkeit der Justiz aus jüngster Zeit nicht bekannt. Ebenso wenig liegen Erkenntnisse zu politisch gesteuerten Strafverfolgungsmaßnahmen vor.

Gemäß der Verfassung stehen die Grundrechte allen Personen unabhängig von ihrer ethnischen Zugehörigkeit grundsätzlich in gleicher Weise zu. Dies gilt allerdings nicht für den Zugang zum Staatspräsidium sowie zur 2. Kammer des Parlaments („Haus der Völker“), der bislang den Angehörigen der drei konstituierenden Volksgruppen vorbehalten ist (siehe auch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Sachen „Sejdic-Finci“). Es gibt ein Minderheitenschutzgesetz, nach dem das Europäische Rahmenübereinkommen zum Schutz der nationalen Minderheiten unmittelbar angewandt wird, und das integraler Bestandteil des nationalen Rechtssystems ist. Anhaltspunkte für eine Praxis systematischer Verfolgung bestimmter Personengruppen sind nicht gegeben.

Angehörige der Roma-Minderheit (wozu im weiteren Sinne auch die Angehörigen einer Reihe anderer ethnischer Minoritäten gezählt werden) sind in vielen Belangen nach wie vor gesellschaftlich benachteiligt und leben häufig in einer schwierigen wirtschaftlichen und sozialen Lage. Ihr Zugang zu staatlichen Leistungen – etwa im Bildungs- und Gesundheitsbereich – ist eingeschränkt. In vielen Fällen wird den Angehörigen der Roma-Minderheit vorgehalten, keine korrekten Melde-

dokumente besitzen, wobei der Zugang zu solchen Dokumenten für die betroffene Personengruppe häufig erschwert ist. Eine Verfolgung findet jedoch grundsätzlich nicht statt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass internationale Organisationen und einige staatliche Institutionen Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Roma ergriffen haben. Bei der OSZE in Bosnien und Herzegowina gibt es das Amt des Roma-Referenten, ferner einen Roma-Projektbeauftragten und einen Roma-Beobachter. Beim Ministerrat von Bosnien und Herzegowina gibt es zwei Gremien: einen neunköpfigen Roma-Rat und ein sog. „Advisory Board on Roma“, zu dem Vertreter der Ministerien, des Roma-Rats und der internationalen Gemeinschaft gehören. In Gorica wurde eine der größten Roma-Siedlungen vollständig saniert, die dadurch zu einer aufgewerteten Wohngegend geworden ist. Weitere Sanierungen sind geplant.

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) wurde am 12. Juli 2002 ratifiziert und findet grundsätzlich Beachtung. Laut Verfassung (Artikel 2) gilt sie mit ihren Zusatzprotokollen direkt und unmittelbar. Sie hat Vorrang vor allen anderen Gesetzen. Aus dem verfügbaren Datenbestand ergibt sich, dass EGMR-Urteile in Bosnien-Herzegowina nicht immer so zügig wie geboten umgesetzt und teilweise Gegenstand einer hohen Politisierung werden (Sejdic/Finci-Urteil, s.o.). Der Umsetzungsrückstand ist jedoch mit dem vieler EU-Mitgliedstaaten vergleichbar.

Bosnien und Herzegowina ist Signatarstaat des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Die Todesstrafe ist abgeschafft, wenngleich in der Verfassung der Republika Srpska in Artikel 11 für Kapitalverbrechen redaktionell weiterhin enthalten. Beide Entitäten haben die Todesstrafe aus ihren Strafgesetzbüchern gestrichen.

Ein Antidiskriminierungsgesetz ist in Kraft. Bosnien und Herzegowina verfügt seit 2008 über eine umfassende Aufenthalts- und Asylgesetzgebung. Des Weiteren gibt es die Institution des Ombudsmannes für Menschenrechtsverletzungen. Fälle des Verschwindenlassens von Personen durch staatliche Stellen sind nicht bekannt. Auch werden keine im Strafmaß unverhältnismäßigen Strafen verhängt. Es liegen keinerlei Erkenntnisse über lang andauernde Haft ohne Anklage oder Urteil vor, auch nicht über Verurteilung wegen konstruierter oder untergeschobener Straftaten. Unmenschliche oder erniedrigende Strafen werden nicht verhängt.

Die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung nach der GFK, sowie der Schutz vor Verfolgung durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften sind gegeben. Im Falle der Rechtsverletzung steht immer der Rechtsweg offen. Der Grundsatz „Keine Strafe ohne Gesetz“ wird grundsätzlich beachtet.

Aus der zitierten vergleichenden Untersuchung des EASO geht hervor, dass die überwiegende Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten die Lage in Bosnien und Herzegowina ähnlich einschätzt, was sich in dem sehr hohen Anteil der ablehnenden Entscheidungen zu gestellten Asylanträgen niederschlägt. Es herrscht Konsens darüber, dass Diskriminierung und soziale Ausgrenzung zwar eine erhebliche Härte darstellen können, jedoch selten mit Verfolgung oder ernsthaftem Schaden im asylrechtlichen Sinn gleichzusetzen sind.

Bosnien und Herzegowina wird von zahlreichen EU-Mitgliedstaaten als sicherer Herkunftsstaat angesehen, beispielsweise von Belgien, Frankreich, Luxemburg, Österreich und dem Vereinigten Königreich. Auch die Schweiz hat Bosnien und Herzegowina als sicheren Herkunftsstaat eingestuft. Die Voraussetzungen, unter denen in den genannten Staaten Drittstaaten als sichere Herkunftsstaaten eingestuft werden können, sind mit den in Deutschland hierfür maßgeblichen Voraussetzungen im Wesentlichen vergleichbar. Die Rechtsfolgen, die an eine solche Einstufung geknüpft werden, unterscheiden sich jedoch mehr oder weniger deutlich.

Eine wesentliche Änderung der politischen Stabilität oder der menschenrechtlichen Lage im Land ist in der nächsten Zukunft nicht zu erwarten.

Demnach steht einer Einstufung Bosniens und Herzegowinas als sicherer Herkunftsstaat trotz noch vorhandener Defizite im Schutz vor Diskriminierungen nichts entgegen. Es kann als gewährleistet betrachtet werden, dass in Bosnien und Herzegowina generell weder Verfolgung noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konfliktes drohen.

2. Nach der Berichterstattung des Auswärtigen Amtes zu der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien einschließlich des Asyllageberichts vom 11. Dezember 2013 sowie unter Berücksichtigung der Erkenntnisse lokaler Menschenrechtsgruppen, vor Ort vertretener Nichtregierungsorganisationen und internationaler Organisationen, wie z.B. UNHCR oder IKRK, entspricht die Bestimmung dieses Staates zum sicheren Herkunftsstaat den vorgenannten Kriterien. Auch die vom EASO im November 2013 veröffentlichte Untersuchung zur EU-weiten Erhöhung der Zahl der Asylanträge aus den Westbalkanstaaten, die die Ursache für den Anstieg insbesondere in den gesellschaftlichen und sozialen Problemen der Roma, nicht jedoch in einer Verfolgung dieser Personengruppe sieht, unterstützt diese Einschätzung.

Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien ist eine parlamentarische Demokratie mit einem Mehrparteiensystem. Es herrschen Religions-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit. Die politische Betätigung aller Parteien, insbesondere von oppositionellen Gruppierungen, ist nach der mazedonischen Verfassung gewährleistet. Die Trennung von Staat und (Regierungs-)Partei ist seit Anfang 2014 gesetzlich verankert.

Im Bereich der Presse- und Meinungsfreiheit steht die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien immer wieder in teilweise auch erheblicher Kritik. In Einzelfällen ist es zu Vorgehen bzw. Entscheidungen staatlicher Behörden und Gerichten gekommen, in denen von einer politischen Einflussnahme ausgegangen werden muss. Betroffen waren u.a. kritische Journalisten, aber auch oppositionelle Nichtregierungsorganisationen und Oppositionspolitiker. Auf internationale Kritik im Medienbereich reagierte die mazedonische Regierung Anfang 2014 mit der Verabschiedung zweier neuer Mediengesetze, die bei Experten international Anerkennung fanden. Im Übrigen sind die Verhältnisse mit denen in anderen Staaten in der Region, darunter auch EU-Mitgliedstaaten, vergleichbar.

In der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien gelten alle eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen unmittelbar als innerstaatlich geltendes Recht. Insbesondere ist die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte am 18. Januar 1994 sowie dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung am 12. Dezember 1994 durch Staatensukzession beigetreten. Jedoch weist das Justizsystem die aus anderen „Transformationsländern bekannten Schwächen auf, die eine Rechtsdurchsetzung in Einzelfällen erschweren kann.

Es ist als gewährleistet anzusehen, dass in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien generell weder Verfolgung noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konfliktes drohen.

Die persönliche Freiheit wird durch staatliche Stellen nicht willkürlich eingeschränkt. Das Leben des Einzelnen ist durch staatliche Stellen nicht gefährdet.

Die soziale und wirtschaftliche Lage der Roma-Minderheit in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien ist schwierig. Insgesamt ist diese Gruppe zwar gesellschaftlich, jedoch nicht politisch oder rechtlich benachteiligt. Eine Verfolgung von Roma findet nicht statt. Durch die Verfassungs- und Rechtsordnung werden die Minderheitenrechte der Roma in gleicher Weise geschützt wie die anderer

Minderheiten. Ethnisch diskriminierende Gesetze oder Vorschriften gibt es nicht. Im Rahmen der „Dekade der Roma-Inklusion 2005-2015“, einer gemeinsamen Initiative mittel- und südosteuropäischer Staaten, einschließlich der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, zur besseren Integration der Roma hat die Regierung Maßnahmen ergriffen, um die Lage der Roma zu verbessern.

Eine Verfolgung auch von anderen Minderheiten durch staatliche Stellen ist nicht feststellbar. Es kommt jedoch vereinzelt vor, dass Angehörige von Minderheiten öfter als andere von schikanösem Verhalten von Polizisten oder anderen Vertretern der Verwaltung betroffen sind. Eine Asylantragstellung in Deutschland hat in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien keine staatlichen Repressionen zur Folge.

Die mazedonische Verfassung entspricht auch nach Ansicht der EU-Kommission im Wesentlichen europäischen Standards (The Former Yugoslav Republic of Macedonia, 2013 progress report, Accompanying the document: communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014).

Die EMRK wurde am 10. April 1997 ratifiziert. Über die tatsächliche Anwendung der EMRK durch Justiz und Verwaltung wacht u.a. ein Ombudsmann, der auch Beschwerden aus der Bevölkerung nachgeht. Er kümmert sich insbesondere um die Einhaltung des in der EMRK enthaltenen Rechts auf Leben, des Rechts auf eine unabhängige, unparteiische und auf Gesetz beruhende Justiz, auf Gleichheit vor dem Gesetz, auf Freiheit und Sicherheit, auf die Achtung des Privat- und Familienlebens, auf Eheschließung, auf freie Ausübung der Religion, auf freie Meinungsäußerung und Versammlungsfreiheit, des Folterverbots sowie des Verbots von Sklaverei und Zwangsarbeit. Die Urteile des EGMR werden anerkannt, ohne dass zu Verurteilungen führende strukturelle Defizite im Justizwesen wie die lange Verfahrensdauer bisher beseitigt werden konnten. Die Umsetzung der EGMR-Urteile ist nicht gänzlich zufriedenstellend, bewegt sich aber auf dem Niveau, wie es viele EU-Mitgliedstaaten praktizieren. Nachdem inzwischen zahlreiche jüngere, nicht mehr im alten jugoslawischen System geprägte Richter, Staatsanwälte und Justizbeamte Führungspositionen übernehmen, befindet sich die Justiz der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien auf einem entschlossenen Reformkurs. Dies zeigt sich auch in der Vielzahl der Projekte zur justiziellen Zusammenarbeit, die von der Bundesrepublik Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten unterstützt werden. In der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wird der Grundsatz der Nichtzurückweisung beachtet. Wirksame Rechtsbehelfe sind vorhanden.

Aus der zitierten vergleichenden Untersuchung des EASO geht hervor, dass die überwiegende Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten die Lage in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien ähnlich einschätzt, was sich in dem sehr hohen Anteil der ablehnenden Entscheidungen zu gestellten Asylanträgen niederschlägt. Es herrscht Konsens darüber, dass Diskriminierung und soziale Ausgrenzung zwar eine erhebliche Härte darstellen können, jedoch selten mit Verfolgung oder ernsthaftem Schaden im asylrechtlichen Sinn gleichzusetzen sind.

Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien wird von zahlreichen EU-Mitgliedstaaten als sicherer Herkunftsstaat angesehen, beispielsweise von Belgien, Frankreich, Luxemburg, Österreich und dem Vereinigten Königreich. Auch die Schweiz hat die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien als sicheren Herkunftsstaat eingestuft. Die Voraussetzungen, unter denen in den genannten Staaten Drittstaaten als sichere Herkunftsstaaten eingestuft werden können, sind den in Deutschland hierfür maßgeblichen Voraussetzungen im Wesentlichen vergleichbar. Die Rechtsfolgen, die an eine solche Einstufung geknüpft werden, unterscheiden sich jedoch mehr oder weniger deutlich.

Eine wesentliche Änderung der politischen oder der menschenrechtlichen Lage im Land ist in der nächsten Zukunft nicht zu erwarten.

Demnach steht einer Einstufung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien als sicherer Herkunftsstaat trotz noch vorhandener Defizite nichts entgegen. Es kann als gewährleistet betrachtet werden, dass dort generell weder Verfolgung noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen Konfliktes drohen.

3. Nach der Berichterstattung des Auswärtigen Amtes zu Serbien einschließlich des Asyllageberichts vom 18. Oktober 2013 sowie unter Berücksichtigung der Erkenntnisse lokaler Menschenrechtsgruppen, vor Ort vertretener Nichtregierungsorganisationen und internationaler Organisationen, wie z.B. UNHCR, entspricht die Bestimmung dieses Staates zum sicheren Herkunftsstaat den vorgenannten Kriterien. Auch die vom EASO im November 2013 veröffentlichte, bereits zitierte Untersuchung zum EU-weiten Anstieg der Asylanträge aus den Westbalkanstaaten, die die Ursache für den Anstieg insbesondere in den gesellschaftlichen und sozialen Problemen der Roma, nicht jedoch in einer Verfolgung dieser Personengruppe sieht, unterstützt diese Einschätzung.

Serbien ist eine parlamentarische Demokratie mit einem funktionierenden Mehrparteiensystem. Eine Vielzahl von Parteien, so in 2013 91 registrierte politische

Parteien, davon 53 Minderheitenparteien, steht im freien demokratischen Wettbewerb. Teil der Minderheitenpolitik ist die Absicherung der parlamentarischen Beteiligung aller Gruppierungen, so durch Ausnahmen von der 5-Prozent-Klausel. Opposition und Zivilgesellschaft betätigen sich frei. Nach den vorgezogenen serbischen Parlamentswahlen vom 16. März 2014 sind im Parlament nur noch Parteien vertreten, die den pro-europäischen Kurs des Landes inklusive der damit verbundenen tiefgreifenden Wirtschafts-, Verwaltungs- und Justizreformen nachdrücklich bejahen. Die Stabilität des Landes ist gewährleistet.

Eine umfassende, grundlegende Justizreformstrategie wurde 2013 verabschiedet. Die angestrebten Reformen sollen ein effizientes, unabhängiges, unparteiisches Justizwesen hoher Qualität garantieren und Unzulänglichkeiten einer vorhergehenden Justizreform von 2006 beheben. Die Implementierung zeigt erste Erfolge. Der minutiösen Umsetzung der Reformstrategie bzw. des zugehörigen Aktionsplans wird im EU-Beitrittsprozess Serbiens besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Ein besonderes Problem bildet die teilweise extrem lange Dauer von Verfahren, die mittelbar auch Rechtsbehelfe bei Verletzung von Freiheitsrechten einschränkt.

Das Verwaltungshandeln in Serbien basiert auf Recht und Gesetz. Unabhängige Regulierungsbehörden und „watchdogs“, darunter Ombudsmann, Informationsbeauftragter, Gleichstellungsbeauftragte, Rechnungshof und Antikorruptionsagentur, Antimonopolkommission und Nationalbank sind tätig. So übt insbesondere der Ombudsmann seine Tätigkeit ohne offenkundige Einmischung durch Regierung oder Parteien entsprechend den „Paris Principles“ aus.

Die Medienlandschaft ist vielseitig. Presse- und Meinungsfreiheit sind durch Verfassung und Gesetz gewährleistet. In der Praxis erschweren Verdrängungswettbewerb in der Medienlandschaft und schwierige wirtschaftliche Rahmenbedingungen jedoch die freie Pressearbeit und machen journalistische Tätigkeit für Einflussnahme anfällig. 2011 verabschiedete die serbische Regierung eine „Strategie für die Entwicklung des Öffentlichen Informationssystems bis 2016“. Diese hat insbesondere zum Ziel, den Mediensektor bis 2016 komplett zu privatisieren.

Die Menschenrechtslage in Serbien entspricht insgesamt internationalen Standards. Systematische Menschenrechtsverletzungen durch Staatsorgane sind nicht zu verzeichnen. Politische Verfolgung und staatliche Repression finden nicht statt. Das Leben des Einzelnen ist durch staatliche Stellen nicht gefährdet. Unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung kann nicht verzeichnet werden. Die demokratisch legitimierte Zivilregierung leitete umfassende Reformen in den Bereichen Justiz, Verwaltung, Polizei und Geheimdienste ein, die den Europäischen Rat dazu bewogen haben, die Eröffnung von EU-Beitrittsverhandlungen mit

Serbien zu beschließen. Die Verhandlungen haben am 21. Januar 2014 mit der ersten EU-Beitrittskonferenz begonnen.

Die serbische Verfassung vom 08. November 2006 enthält umfangreiche Bestimmungen zu Grundfreiheiten und Menschenrechten. Die folgenden, von der Staatenunion „Serbien und Montenegro“ als einer der Rechtsnachfolger der Bundesrepublik Jugoslawien übernommenen Verpflichtungen finden auf Serbien als Rechtsnachfolger Anwendung:

- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte,
- Europäische Menschenrechtskonvention,
- Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe,
- Antifolterkonvention des Europarats,
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes,
- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung,
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
- Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen,
- Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen, inkl. Deklarationen zu Artikel 31 und 32 (Individual- und Drittstaatenbeschwerde) und
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

Am 19. Dezember 2000 hatte die Bundesrepublik Jugoslawien das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes unterzeichnet. Es gilt seit 2006 für Serbien. Die in die serbische Verfassung integrierte Menschenrechtscharta verbietet die Todesstrafe (Artikel 24 Absatz 1). Das gilt auch für Militärstraftaten. Artikel 16 Absatz 2 der serbischen Verfassung beinhaltet, dass ratifizierte völkerrechtliche Verträge als nationales Recht gelten. Das serbische Strafgesetzbuch konkretisiert das Strafmaß für einzelne Vergehen. Wird die Tat „im Amt“ begangen, erhöht sich das Strafmaß. Bei Verletzung wird der Rechtsweg, bis hin zum Rekurs zum EGMR, auch in der Praxis eingeschlagen. Einzelne Verfahren können jedoch - wegen Überlastung der Gerichte - schleppend verlaufen.

Gesetzliche Regelungen zum Minderheitenschutz entsprechen dem internationalen Standard und gehen bisweilen sogar darüber hinaus. Zivilgesellschaft und internationale Organisationen, u.a. Europarat, OSZE und UNHCR, sind in Serbien engagiert und können sich frei betätigen. Es gibt keine Anzeichen für eine diskriminierende Strafverfolgungs- und Strafzumessungspraxis. Die serbische Verfassung enthält ausführliche Bestimmungen zum Schutz nationaler Minderheiten. Das am 7. März 2002 in Kraft getretene Minderheitengesetz gewährleistet Minder-

heitenrechte gemäß internationaler Standards. In der serbischen Öffentlichkeit sind Vorbehalte und Vorurteile gegenüber Angehörigen bestimmter ethnischer Gruppen, insbesondere Roma, dennoch weit verbreitet. 2014 stehen erneut Wahlen zu den sogenannten Nationalen Minderheitenräten an. Laut OSZE bezeichnen die meisten Minderheitenvertreter ihre eigene Situation als grundsätzlich zufriedenstellend.

Zum 26. März 2009 trat ein allgemeines Antidiskriminierungsgesetz in Kraft, das umfassenden Schutz vor Diskriminierung (u.a. aufgrund sexueller Orientierung, ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit) gewährleistet. Zur Umsetzung dieser im internationalen Vergleich als fortschrittlich zu bezeichnenden Antidiskriminierungsgesetzgebung wurde 2013 eine umfassende Antidiskriminierungsstrategie verabschiedet. Faktisch kommt Diskriminierung, u.a. Angehöriger der LGBT-Gemeinde sowie der Minderheit der Roma, jedoch vor. Die Gleichstellungsbeauftragte erfüllt eine wichtige Rolle, indem sie einzelne Diskriminierungsfälle aufgreift und auf Korrektur hinwirkt. Systematische geschlechtsspezifische Menschenrechtsverletzungen von staatlicher Seite können nicht festgestellt werden. In führenden Ämtern in Politik und Wirtschaft sind Frauen – trotz Fortschritten in Einzelbereichen – jedoch immer noch unterrepräsentiert. Die für 2011, 2012 und 2013 geplanten „Gay Pride Parades“ wurden unter Verweis auf Sicherheitsbedenken von der Regierung verboten.

Die wirtschaftliche und soziale Lage ist schwierig. Serbien sieht sich mit erheblichen Staatsschulden konfrontiert. Die Bevölkerung muss mit weiter sinkendem Einkommen, Arbeitsplatzverlust und Verarmung rechnen. Vor diesem Hintergrund ist gerade die wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Lage der Roma-Minderheit schwierig. Eine Verfolgung findet jedoch nicht statt. Die Regierung bemüht sich, die Lage der Roma durch eine aktive Minderheitenpolitik zu verbessern. Serbien ist Teil der Dekade für Roma-Inklusion 2005-2015. Regierungshandeln zur Verbesserung der Lage der Roma ist ausgerichtet am Aktionsplan 2012-2014 zur Umsetzung der Strategie für Verbesserung der Situation der Roma.

Die EMRK wurde am 3. März 2004 ratifiziert. Bezogen auf die Bevölkerungszahl gehört Serbien zu den Vertragsstaaten mit den höchsten Fallzahlen vor dem EGMR. Neben der langen Verfahrensdauer sind dafür im Wesentlichen die vielen gleichgelagerten Fälle verantwortlich. Serbien setzt EGMR-Urteile im konkret entschiedenen Einzelfall um, der Umsetzungsrückstand bewegt sich auf dem Niveau vieler EU-Mitgliedstaaten. Die Transformation von Grundsatzentscheidungen in nationales Recht verläuft dagegen schleppend, worin ein wesentlicher Grund für die hohen Fallzahlen liegt. Nur ein Bruchteil der anhängigen Verfahren vor dem EGMR wird tatsächlich zugelassen.

Das Recht auf Asyl ist in der serbischen Verfassung verankert und wurde durch das 2008 in Kraft getretene Asylgesetz im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention weiter ausgestaltet. Artikel 6 des Gesetzes garantiert den Grundsatz der Nicht-Zurückweisung. Die Asylbewerberzahlen in Serbien sind niedrig. Der serbische institutionelle Rahmen zur Prüfung von Asylanträgen ist vor diesem Hintergrund schwach entwickelt. Wirksame Rechtsbehelfe sind vorhanden. Für eine vom Grundsatz der Nicht-Zurückweisung abweichende Praxis liegen keine konkreten Anhaltspunkte vor.

Eine Asylantragstellung in Deutschland hat in Serbien keine staatlichen Repressionen zur Folge.

Aus der zitierten vergleichenden Untersuchung des EASO geht hervor, dass die überwiegende Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten die Lage in Serbien ähnlich einschätzt, was sich in dem sehr hohen Anteil der ablehnenden Entscheidungen zu gestellten Asylanträgen niederschlägt. Es besteht Konsens darüber, dass Diskriminierung und soziale Ausgrenzung zwar eine erhebliche Härte darstellen können, jedoch nicht mit Verfolgung oder ernsthaftem Schaden im asylrechtlichen Sinn gleichzusetzen sind.

Serbien wird von zahlreichen EU-Mitgliedstaaten als sicherer Herkunftsstaat angesehen, beispielsweise von Belgien, Frankreich, Luxemburg, Österreich und dem Vereinigten Königreich. Auch die Schweiz hat Serbien als sicheren Herkunftsstaat eingestuft. Die Voraussetzungen, unter denen in den genannten Staaten Drittstaaten als sichere Herkunftsstaaten eingestuft werden können, sind den in Deutschland hierfür maßgeblichen Voraussetzungen im Wesentlichen vergleichbar. Die Rechtsfolgen, die an eine solche Einstufung geknüpft werden, unterscheiden sich jedoch mehr oder weniger deutlich.

Eine wesentliche Änderung der politischen Stabilität oder der Menschenrechtslage im Land ist in nächster Zukunft nicht zu erwarten.

Demnach steht einer Einstufung Serbiens als sicherer Herkunftsstaat trotz noch vorhandener Defizite nichts entgegen. Es kann als gewährleistet betrachtet werden, dass in Serbien generell weder Verfolgung noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konfliktes drohen.

Zu Artikel 2 (Änderung der Beschäftigungsverordnung)

Die Dauer der Wartefrist für geduldete Ausländer wird – wie für Asylbewerber auch – auf drei Monate verkürzt. Dadurch soll die Abhängigkeit der geduldeten Ausländer von öffentlichen Sozialleistungen reduziert werden. Die Wartefrist gilt nach wie vor nur in den Fällen, in denen die Erteilung einer Erlaubnis zur Ausübung einer Berufsausbildung oder einer Beschäftigung der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bedarf. Soweit kein Zustimmungserfordernis besteht, wie zum Beispiel in den Fällen des Absatzes 2, ist auch keine Wartefrist einzuhalten.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Regelungen sollen schnellstmöglich in Kraft treten, um die gewünschten Beschleunigungseffekte (Artikel 1 Nummer 2) zu erzielen und die Chancen von Asylbewerbern sowie geduldeten Personen auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu verbessern (Artikel 1 Nummer 1 und Artikel 2).

Anlage

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG:
Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer (vormals Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes – NKR-Nr. 2806)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger Erfüllungsaufwand:	Keine Änderung
Wirtschaft Erfüllungsaufwand:	Keine Änderung
Verwaltung Jährlicher Erfüllungsaufwand:	Die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand können durch das Ressort derzeit nicht quantifiziert werden.
Die Aussagen zur Entwicklung des Erfüllungsaufwandes hält der NKR insgesamt für unzureichend. Er erkennt im Bezug auf die Einstufung dreier Länder als sichere Herkunftsstaaten aber die Unwägbarkeiten der Abschätzung an. Der Gesetzentwurf wird im Wesentlichen durch die erwarteten Aufwandsentlastungen begründet. Aus Sicht des NKR ist dieser Zusammenhang mit Blick auf die fehlenden quantitativen und qualitativen Aussagen nur schwer nachzuvollziehen. Insofern sind der dargestellte Zusammenhang zwischen dem Ziel der Regelung und den konkreten Regelungsinhalten sowie der Umstand kritikwürdig, dass zur Erreichung des Regelungsziels keine ergänzenden Maßnahmen in Betracht gezogen worden sind.	

II. Im Einzelnen

Der Regelungsentwurf enthält zwei Vorgaben, die Einstufung dreier Länder als sichere Herkunftsstaaten sowie die Verkürzung des Beschäftigungsverbotes für Asylbewerber und geduldete Ausländer.

Zur Einstufung der drei Länder als sichere Herkunftsstaaten:

Seit Aufhebung der Visumpflicht für Mazedonien, Serbien sowie Bosnien und Herzegowina ist die Zahl der in Deutschland von Staatsangehörigen dieser Staaten gestellten Asylanträge sprunghaft angestiegen und umfasst inzwischen mehr als ein Viertel aller gestellten Asylanträge. Laut BMI werden durch die zahlreichen, zumeist aus

nicht asylrelevanten Motiven gestellten Asylanträge Bund, Länder und Kommunen mit erheblichen Kosten für die Durchführung der Verfahren und für die Versorgung der sich in Deutschland aufhaltenden Asylsuchenden belastet.

Mit dem Regelungsvorhaben sollen – entsprechend der Ankündigungen des Koalitionsvertrages – Mazedonien, Serbien sowie Bosnien und Herzegowina als sichere Herkunftsstaaten nach § 29a des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) eingestuft werden. Dadurch sollen Asylverfahren von Antragstellern aus diesen Staaten schneller bearbeitet und der Aufenthalt dieser Antragsteller bei Ablehnung schneller beendet werden können. Deutschland soll dadurch als Zielland für Antragsteller aus diesen Staaten, die aus nicht asylrelevanten Motiven Asylanträge stellen, weniger attraktiv werden.

Mit der gesetzlichen Regelung verbindet das BMI das Ziel, dass die Asylbewerberzahlen aus den drei Staaten zurückgehen und in der Folge Bund, Länder und Kommunen um Aufwendungen für die Durchführung der Verfahren und für die Gewährung von Leistungen entlastet werden.

Wie stark der zu erwartende Rückgang und die damit verbundenen Entlastungen ausfallen, lässt sich nach Aussage des BMI nicht prognostizieren, „da er von zahlreichen externen Faktoren abhängt“. Diese Einschätzung wird auch durch die Stellungnahmen der Länder gestützt. Diese weisen sogar teilweise darauf hin, dass die Einstufung der drei Länder als sichere Herkunftsstaaten keinen relevanten Effekt auf die Reduzierung der Fallzahlen haben wird.

Gleichzeitig stellt das BMI dar, dass bereits jetzt schon ca. 90 % der Asylanträge aus den drei Staaten als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt werden. Zudem schätzt das BMI die Entlastungswirkungen auf das Verwaltungsverfahren als gering ein (10 Minuten pro Fall im BAMF), da es „weiterhin stets einer Einzelfallprüfung eines Asylantrags und der zu seiner Begründung vorgetragenen Tatsachen und Umstände bedarf“. Aus Sicht des NKR ist deshalb davon auszugehen, dass in der Praxis eine einfachere und schnellere Fallbearbeitung bereits möglich ist und der vom BMI erwartete Entlastungseffekt – zumindest auf Bundesebene im BAMF – eher gering ausfällt.

Die Aussagen zur Entwicklung des Erfüllungsaufwandes hält der NKR insgesamt für unzureichend, erkennt im besonderen Fall aber die Unwägbarkeiten der Abschätzung an. Ferner ist davon auszugehen, dass die gelebte Praxis und die bereits bestehende hohe Ablehnungsquote bei potentiellen Antragstellern bekannt sind. Inwiefern die beabsichtige Wirkung, staatliche Stellen von Aufwendungen zur Bearbeitung regelmäßig erfolgloser

Asylanträge zu entlasten, tatsächlich und maßgeblich durch das Gesetz erreicht werden kann, bleibt aus Sicht des NKR fraglich. Insofern sind der dargestellte Zusammenhang zwischen dem Ziel der Regelung und den konkreten Regelungsinhalten kritikwürdig. Im Zweifel dürfte sich die Wirkung des Regelungsvorhabens darauf beschränken, im Sinne der Rechtsvereinfachung formale Klarheit über den Status der drei Länder als sichere Herkunftsstaaten herzustellen. Insofern erscheint es kritikwürdig, dass zur Erreichung des Regelungsziels keine ergänzenden Maßnahmen in Betracht gezogen worden sind, wie dies in verschiedenen Stellungnahmen der Länder zum Ausdruck gebracht wurde.

Verkürzung der Wartefrist bis zur Aufnahme einer Beschäftigung:

Des Weiteren soll – ebenfalls in Folge des Koalitionsvertrages – die Wartefrist auf drei Monate verkürzt werden, nach der Asylbewerber und geduldeten Ausländern die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden kann. Dadurch soll die Bezugsdauer von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verkürzt bzw. die Höhe der von den Ländern bzw. Kommunen zu gewährenden Leistungen verringert werden, indem Leistungsberechtigte ihren Lebensunterhalt ganz oder teilweise selbst bestreiten.

Das BMI geht davon aus, dass die Verkürzung der Wartefrist keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand hat, der sich mit Bezug auf die Verwaltung vor allem bei den kommunalen Ausländerbehörden bemerkbar machen würde. Begründet wird diese Einschätzung nicht. Obgleich auch hier Schwierigkeiten bei der Abschätzung unterstellt und anerkannt werden können, ist eine solch unbegründete Darstellung unzureichend. Vielmehr gibt es Hinweise, dass durch die Fristverkürzung von einer fallzahlenbedingten Zunahme des Vollzugsaufwandes auszugehen ist, die zu Mehraufwand u.a. auf kommunaler Ebene führen kann. Zudem ist der Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände zu entnehmen, dass verkürzte Fristen sogar zu einer erhöhten Zahl von Asylanträgen an sich führen könnten.

Vor diesem Hintergrund und den offensichtlichen Unwägbarkeiten der ex-ante-Abschätzung der Gesetzesfolgen und des Erfüllungsaufwandes sieht es der NKR als geboten an, dass das BMI den Hinweisen der kommunalen Ebene nachgeht und die nachträgliche Erfüllungsaufwandsermittlung durch das Statistische Bundesamt nutzt, um die eingetretene Wirkung des Gesetzes zu überprüfen.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Prof. Kuhlmann
Berichterstatterin