



SCHWEIZERISCHE FLÜCHTLINGSHILFE

ORGANISATION SUISSE D'AIDE AUX RÉFUGIÉS

ORGANIZZAZIONE SVIZZERA AIUTO AI RIFUGIATI

SFH OSAR

Die aktuelle Safe Country-Praxis

Würdigung der Nichteintretensentscheide zu den neuen Safe Countries (Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, EU-Beitrittsländer)

Susanne Bolz / Rainer Mattern

Bern, 18. November 2003

MONBIJOUSTRASSE 120 • POSTFACH 8154 • CH-3001 BERN
TEL 031 370 75 75 E-MAIL INFO@sfh-osar.ch
FAX 031 370 75 00 INTERNET <http://www.sfh-osar.ch>
PC-KONTO 30-16741-4 SPENDENKONTO PC 30-1085-7

MEMBER OF THE EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES  MITGLIED DER ZEW O

Impressum

HERAUSGEBERIN

 Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH
Postfach 8154, 3001 Bern
Tel. 031 / 370 75 75
Fax 031 / 370 75 00
E-Mail: INFO@sfh-osar.ch
Internet: www.sfh-osar.ch

PC-Konto: 30-1085-7

AUTOR

Susanne Bolz, SFH-Rechtsdienst / Rainer Mattern, SFH-Länderanalyse

SPRACHVERSIONEN

Deutsch

PREIS

Fr. 10.-, zuzgl. Versandkosten

COPYRIGHT

© 2003  Schweizerische Flüchtlingshilfe, Bern
Kopieren und Abdruck unter Quellenangabe erlaubt.



Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	1
2	Zum Safe Country-Konzept	1
3	Die Konsequenzen von Nichteintrensentscheiden	2
4	Würdigung der aktuellen Praxis	2
4.1	Weiter Verfolgungsbegriff.....	2
4.1.1	Prüfung der Flüchtlingseigenschaft.....	3
4.1.2	Schutz im Heimatland	3
4.1.3	Prüfung des Vorliegens einer inländischen Fluchtalternative	5
4.1.4	Fazit.....	7
4.2	Tiefes Beweismass	7
4.2.1	Materielle Würdigung/ Glaubwürdigkeitsprüfung	8
5	Wegweisung verletzlicher Gruppen	9
6	Zusammenfassung	10

1 Einführung

Am 25. Juni 2003 ergänzte der Bundesrat die Liste der verfolgungssicheren Staaten. Seit dem 1. August 2003 gelten Bosnien-Herzegowina und Mazedonien als sichere Herkunftstaaten. Im selben Beschluss erklärte der Bundesrat auch die EU-Staaten, die EU-Beitrittskandidaten und die EFTA-Staaten für verfolgungssicher. Die Zahl der als verfolgungssicher bezeichnete Staaten wurde von neun auf 38 erhöht.

Die SFH hat den Entscheid des Bundesrates vor allem in Hinblick auf Bosnien-Herzegowina als falsch weil verfrüht kritisiert, da immer noch ein Schutzbedürfnis besteht.¹ Diese Sicht wird auch von UNHCR geteilt.²

Um einen Überblick über die Entscheidpraxis des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) bei der Behandlung der neuen Safe Countries zu erhalten, hat die SFH über einen Zeitraum von drei Monaten stichprobenweise Nichteintretensentscheide von Asylsuchenden aus den neuen Safe Countries analysiert.³ Die folgende Abhandlung erörtert zum einen die Entscheidpraxis des Bundesamtes auf dem Hintergrund des Willens des Gesetzgebers sowie der publizierten Rechtsprechung der Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK), zum anderen werden ausgewählte Probleme auch aus Sicht der Herkunftsländeranalyse beleuchtet.

2 Zum Safe Country-Konzept

Die Schweiz hatte 1990 als erster europäischer Staat das Safe Country-Konzept in ihr Asylgesetz eingeführt. Auf Gesuche von Personen aus verfolgungssicheren Staaten soll nicht eingetreten werden. Zahlreiche Staaten haben das Konzept in der Zwischenzeit übernommen. Auch die in Beratung befindliche Richtlinie der Europäischen Union über gemeinsame Standards für das Asylverfahren sieht eine Regelung über sichere Herkunftsländer und eine entsprechende Liste vor.⁴

Nach dem Willen des Bundesrates sollten Staaten nur dann als verfolgungssicher gelten, wenn sie politisch stabil sind und die Menschenrechte beachtet werden. Die Bestimmung sollte nur im Ausnahmefall zur Anwendung kommen, wenn besonders viele Asylgesuche aus diesen Staaten gestellt und sie nicht auf andere Weise behandelt werden können.⁵

¹ Bosnien-Herzegowina und Mazedonien als Safe Countries, Rainer Mattern, Jürg Schertenleib, SFH, Bern, 31. Juli 2003. Zum Safe Country-Beschluss des Bundesrates, Pressemitteilung der SFH vom 25. Juni 2003. Die SFH fordert den Schutz von besonders Verletzlichen, Zur Safe Country-Liste des Bundesamtes für Flüchtlinge, Pressemitteilung der SFH vom 31. Juli 2003.

² UNHCR, UNHCR's Concerns with the Designation of Bosnia and Herzegovina as a Safe Country of Origin, July 2003, siehe "Dossier Safe Country" auf der SFH-Homepage, <http://www.fluechtlingshilfe.ch/d/laender/index.cfm?tid=14&path=14>

³ Ca. 40 Entscheide, davon je ein Drittel zu Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und den EU-Beitrittsländern (darunter vor allem Fälle aus der Slowakei).

⁴ Siehe www.fluechtlingshilfe.ch

⁵ vgl. im Übrigen die Ausführungen in „Bosnien-Herzegowina als Safe Countries (Fn 1).



3 Die Konsequenzen von Nichteintretensentscheiden

Auf Gesuche von Personen aus Safe Countries wird grundsätzlich nicht eingetreten. Daneben gibt es viele verschiedene weitere Nichteintretensgründe. Nichteintretensentscheide haben heute folgende Auswirkungen:

- In der Regel wird der sofortige Vollzug der Wegweisung angeordnet. Die Betroffenen können noch vor Ablauf der 30tägigen Beschwerdefrist weggewiesen werden, wenn sie nicht innerhalb von 24 Stunden ein Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung stellen. Wegen fehlender Papiere können die meisten der Betroffenen nicht schon nach 24 Stunden ausgeschafft werden und können damit die Beschwerdefrist von 30 Tagen nutzen.
- Während der Frist und bis zu einem allfälligen Entscheid der ARK können die Betroffenen voraussetzungslos während 72 Stunden in die Ausschaffungshaft genommen werden.
- Die Betroffenen sind von Rückkehrhilfe ausgeschlossen.

Das Entlastungsprogramm sieht neu folgende Konsequenzen für Nichteintretensentscheide vor:

- Die Beschwerdefrist beträgt bloss noch fünf statt 30 Tage. Die Beschwerde hat aufschiebende Wirkung.
- Bestimmte Nichteintretensentscheide erlauben die voraussetzungslose Anordnung der Ausschaffungshaft von bis zu neun Monaten. (Dies gilt nicht für die Safe Country-Bestimmung).
- Mit Eintritt der Rechtskraft eines Nichteintretensentscheides werden Personen von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Geraten sie in eine Notlage, so können sie gestützt auf Artikel 12 BV Nothilfe beantragen.

4 Würdigung der aktuellen Praxis

4.1 Weiter Verfolgungsbegriff

Gemäss Art. 34 Abs. 2 AsylG tritt das BFF auf Gesuche von Asylsuchenden aus verfolgungssicheren Staaten nicht ein, ausser es gebe Hinweise auf Verfolgung. Die Asylsuchenden können also die gesetzliche Vermutung der Verfolgungssicherheit ihres Herkunftsstaates durch Hinweise auf eine Verfolgung in ihrem Einzelfall widerlegen, mit der Konsequenz, dass die Behörden das Gesuch materiell prüfen müssen.

Nach ständiger Praxis ist bei der Ermittlung der Hinweise auf vorliegende Verfolgung von einem weiten Verfolgungsbegriff auszugehen. Die ARK hat diesen sogenannten „weiten Verfolgungsbegriff“ in ihrem Grundsatzentscheid EMARK 1999/17 ausgelegt.⁶ „Verfolgung“

⁶ EMARK 1999/17, Regeste 1: Für die Prüfung von Hinweisen auf Verfolgung im Sinne dieser Bestimmung ist ein weiter Verfolgungsbegriff anzuwenden, welcher nicht bloss ernsthafte Nachteile nach Art. 3 AsylG um-

im Sinne des Art. 34 Abs. 2 AsylG umfasst folglich nicht nur ernsthafte Nachteile im Sinn des Art. 3 AsylG, sondern auch sämtliche Aspekte des unzulässigen, unzumutbaren und unmöglichen Wegweisungsvollzugs. Mit Grundsatzentscheid vom 19.9.2003 hat die ARK den Geltungsbereich des weiten Verfolgungsbegriffs auf solche erlittenen oder befürchteten Benachteiligungen eingeschränkt, die direkt oder indirekt von Menschen ausgehen.⁷

Bei Durchsicht der Fälle zeigt sich, dass das BFF der oben dargelegten ARK-Praxis nicht folgt. In der Mehrzahl der beobachteten Fälle gehen die Nichteintretensentscheide von einem eingeeengten Verfolgungsbegriff aus, wobei sich verschiedene Argumentationslinien (Textbausteine) ausmachen lassen.

4.1.1 Prüfung der Flüchtlingseigenschaft

In vielen Fällen orientiert sich das BFF bei der Prüfung der Hinweise auf Verfolgung an einer Verfolgung im Sinne von Art. 3 AsylG bzw. der Flüchtlingseigenschaft. Das Nichteintreten wird damit begründet, dass eine geltend gemachte Verfolgung nicht vom Staat ausgeht, bzw. dem Staat nicht zugerechnet werden kann. Dabei verkennt das BFF, dass auch nicht-staatliche Verfolgungshandlungen „Hinweise auf Verfolgung“ darstellen und zum Eintreten auf ein Asylgesuch führen müssen.

Beispiele:

„Alle diese Vorbringen beziehen sich auf Ereignisse, die für die Flüchtlingseigenschaft eindeutig nicht relevant sind.“ (N 296 174, 18.9.2003)

„Toutefois, de tels motifs sont la conséquence de la guerre civile de l'époque en Bosnie et Herzégovine et ne sont pas pertinents au sens de l'art. 3 LAsi, faute de constituer des persécutions étatiques dirigées contre la requérante.“ (N 443 492, 20.8.2003)

„L'ODR constate en effet qu'il s'agit là de comportements émanant de tierces personnes et non pas d'un organe étatique.“ (N 452 756, 3.10.2003)

„Il s'ensuit des allégations de l'intéressé que ce dernier ne fait pas valoir à son encontre de persécutions étatiques motivées pour les raisons énoncées à l'Art. 3 LAsi. Il allègue simplement des discriminations, des pressions de la part de la population et des conditions de vie difficile.“ (N 453 666, 15.8.03)

„Non è data persecuzione rilevante, ai sensi dell'art. 3 cpv. 1 LAsi, quando i provvedimenti dello Stato mirino all'attuazione di doveri civici.“ (N 454 692, 4.9.03)

4.1.2 Schutz im Heimatland

In einigen Fällen verneint das BFF das Vorliegen von Hinweisen auf Verfolgung insbesondere mit der Begründung, die asylsuchende Person habe die ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Möglichkeiten nicht ausgeschöpft, und sich z.B. nicht, bzw. nicht nachhaltig genug an die staatlichen Behörden gewandt. Eine solche Argumentation ist nicht angezeigt.

fasst, sondern auch Wegweisungshindernisse im Sinne der Art. 18 Abs. 1 [neu : Art. 44 Abs. 2] AsylG und Art. 14a Abs. 2 - 4 ANAG, insbesondere eine von Art. 3 EMRK oder Art. 3 FoK erfasste menschenrechtswidrige Behandlung (Erw. 4a). Ebenso auch EMARK 1993/16 und 17; EMARK 1999/16).

⁷ Grundsatzurteil vom 19. September 2003 i.S. D.P. Rumänien, Erw. 4 und 5. Ausgeschlossen vom "weiten Verfolgungsbegriff" sind damit Wegweisungshindernisse, die allein in der Person (namentlich ihrer Gesundheit oder ihrem Alter) oder in der allgemeinen Lage beziehungsweise der persönlichen Lebenssituation fassen.

Bei der Widerlegung der gesetzlichen Vermutung der Sicherheit eines Staates ist einzig entscheidend, ob Hinweise auf Verfolgung vorliegen, die nicht offensichtlich haltlos sind und nicht, ob die betroffene Person Rechtsschutz gesucht hat, bzw. bekommen kann oder könnte. Diese Frage kann in der Regel nicht pauschal beantwortet werden und kann seriös auch nur im Rahmen einer materiellen Prüfung abgeklärt werden.

Beispiel

“Eine asylrelevante Verfolgung bei Übergriffen durch Dritte liegt jedoch nur dann vor, wenn der Staat trotz bestehender Schutzpflicht und Schutzfähigkeit den erforderlichen Schutz nicht gewährt. Der Gesuchsteller hat aber von sich aus die Behörden nicht über die Vorfälle informiert, da er der Ansicht ist, dass dem Gesetz allgemein zu wenig Beachtung geschenkt wird und die Polizei ausser dem Schreiben von Protokollen nichts unternehmen würde.“
(N 455 089, 9.9.2003, Bosnien-Herzegowina)

Beurteilung aus länderspezifischer Sicht:

Es kann im Fall von Bosnien-Herzegowina nicht in einer generalisierenden Form unterstellt werden, dass die bosnisch-herzegowinischen Behörden Schutz gegen Übergriffe bieten würden. Für Minderheitsangehörige kann in Bosnien-Herzegowina der staatliche Rechtsschutz auf dem Papier stehen, er kann ausserdem regional unterschiedlich stark oder schwach ausgebaut sein. Das politische, soziale und ökonomische Leben in Bosnien-Herzegowina findet entlang ethnischer Grenzen statt. Korruption in Verwaltung, Gerichtsbarkeit und in den Polizeikräften verhindern nicht überall, aber doch an vielen Orten rechtsstaatliche Verhältnisse. Solche wären die Voraussetzung für eine Bereitschaft des Staates, Minderheiten effizient zu schützen. Im Jahr 2002 richteten sich ungefähr 430 Angriffe gegen MinderheitenrückkehrerInnen.⁸ Diese verteilten sich über das ganze Staatsgebiet von Bosnien-Herzegowina, die gravierendsten Zwischenfälle fanden jedoch in den Kantonen Herzegowina-Neretva, Sarajevo und im östlichen Teil der Republika Srpska statt. 20 Prozent der berichteten Gewaltakte gegenüber RückkehrerInnen standen im Zusammenhang mit der Rückerstattung von Eigentum. Die Angreifer werden nur selten ermittelt. Dieser Trend setzte sich im Jahr 2003 fort. Die Zwischenfälle sind klarer Ausdruck für die durch den Krieg bewirkten ethnischen Teilungen und die fortbestehende Absicht von Individuen und Gruppen, diese Teilungen aufrechtzuerhalten und Rückkehr zu entmutigen. Zahlreiche Kriegsverbrecher sind auf freiem Fuss. Der Umstand, dass sich in den beiden letzten Jahren die Gewalt der lokalen Polizei gegen RückkehrerInnen und Roma richtete, gibt Anlass zu besonderer Sorge. Die Befürchtung mancher GesuchstellerInnen, die Polizei werde sich ihrer Anzeigen nicht annehmen, ist vor dem Hintergrund dieser Verhältnisse häufig begründet und nachvollziehbar. Ob tatsächlich effizienter Rechtsschutz vor Ort möglich gewesen wäre, lässt sich nicht vermutungsweise feststellen, sondern muss individuell abgeklärt werden.

Das BFF hat das Nichteintreten auf Gesuche von Roma aus der Slowakei jeweils damit begründet, dass, die GesuchstellerInnen nicht oder nicht ausreichend bei den zuständigen staatlichen Stellen um Schutz gebeten hätten.

Beispiel

(Vorbemerkung der Verf: Die Gesuchstellerin macht geltend, von fünf unbekanntem Männern, Skins, überfallen worden zu sein).

⁸ UNHCRs Concerns with the Designation of Bosnia and Herzegovina as a Safe Country of Origin, July 2003, S. 3.

Aus dem Sachverhalt:

“Die Gesuchstellerin sei danach bei einem Arztbesuch nicht untersucht worden und von der Polizei sei sie lediglich an eine Roma-Anlaufstelle gewiesen worden. Dort habe man ihre Geschichte schriftlich festgehalten.“

Aus der Begründung:

“Die Gesuchstellerin hat sich vorliegendenfalls weder an ihrem Wohnort, B., dessen Bevölkerungsmehrheit aus ethnischen Roma besteht und dessen Bürgermeister ebenfalls ein ethnischer Roma ist, noch andernorts in ihrem Heimatland zwecks Unterstützung an eine höhere Instanz gewandt. Die Gesuchstellerin befand sich somit zusammengefasst nicht in einer auswegslosen Situation landesweiter intensiver Verfolgung.“
(N 453 294, 6. August 2003, Slowakei)

Beurteilung aus länderspezifischer Sicht:

Das BFF geht offenbar von einer grundsätzlichen Bereitschaft der slowakischen Behörden, insbesondere der Polizei aus, anzeigende oder beschwerdeführende Roma zu schützen. Es ist jedoch eher so, dass die slowakische Polizei für derartige Anliegen von Roma keine gute Adresse ist und dass das gegenseitige Misstrauen zwischen Behörden und Roma Teil des Problems ist. In allen Berichten über die Menschenrechtssituation in der Slowakei wird das Verhalten der Polizei gegenüber den Roma als unangemessen und exzessiv beschrieben.⁹ Polizeibrutalität im Rahmen von Razzien sind üblich. Misshandlungen führten in der Vergangenheit sogar zur Tötung inhaftierter Roma, zudem versagen die Behörden darin, Roma gegen rassistisch motivierte Gewalt nationalistischer Gruppen und Skinheads zu beschützen. Im letzteren Fall reagieren die Behörden spät, wenn überhaupt. Als Verdächtige scheinen Roma häufiger und länger inhaftiert zu werden als Nicht-Roma. Staatliche und nicht-staatliche Akteure, die in Übergriffen oder sogar Tötungen von Roma involviert waren, werden nicht angemessen verfolgt und bestraft.

Das BFF weist in seinen Begründungen auf staatliche Bemühungen um eine Verbesserung der Situation hin. Diese gibt es tatsächlich, vor allem auf legislativer Ebene; sie dienen zunächst einmal ausserpolitischen Interessen (EU-Osterweiterung) des slowakischen Staates. Es fehlt hingegen weitgehend an der Umsetzung dieser Bestimmungen auf lokaler Ebene, sodass deren Effekt für die betroffenen Roma nicht spürbar wird. Tatsächliche Schutzbereitschaft des slowakischen Staates zugunsten der Roma lässt sich vor diesem Hintergrund nicht vermutungsweise behaupten, nicht einmal dann, wenn der Bürgermeister der Gemeinde Roma ist. Wie sich die Polizei gegenüber angegriffenen oder beschwerdeführenden Roma verhalten wird, unterliegt nicht dem Einfluss eines Roma-Bürgermeisters.

4.1.3 Prüfung des Vorliegens einer inländischen Fluchtalternative

In den **Entscheiden zu Bosnien-Herzegowina** prüft das BFF wiederholt die Möglichkeit, sich in einem anderen Landesteil niederzulassen, sofern die Rückkehr an den Vorkriegswohnort nicht möglich ist, weil dieser nun durch eine andere Ethnie dominiert wird. Im Prinzip kommt dies der Prüfung einer internen Fluchtalternative gleich. Diese Prüfung erfolgt in der Systematik des Asylgesetzes im Zusammenhang mit der Prüfung der Flüchtlingseigenschaft. Eine solche Prüfung muss aber im ordentlichen Asylverfahren und darf nicht im

⁹ Amnesty International, Jahresbericht 2003; US Department of State, Country Report of Human Rights Practices – 2002, 31.3.2003; European Roma Rights Center, Written Comments for Consideration by the United Nations Human Rights Committee at its 78th Session July 14 – August 8, 2003, July 11, 2003.

Rahmen einer Vorprüfung von „Hinweisen auf Verfolgung“ stattfinden.¹⁰ Findet eine solche Prüfung dennoch statt, so impliziert sie das Vorliegen einer Verfolgung – vor der die asylsuchende Person in einem anderen Landesteil Zuflucht suchen könnte.

Beispiel:

„En outre, relativement à l'impossibilité de retourner à Glogova Bratunac en raison de l'occupation serbe, l'ODR considère que l'intéressée et sa famille peuvent, en vertu des possibilités offertes à l'intérieur du pays, s'établir dans une autre région de la Bosnie et Herzégovine, voire dans l'une des 'villes ouvertes' qui existent aujourd'hui.“ (N 443 492, 20.8.2003, so auch N 452 756, 3.10.2003)

Beurteilung aus länderspezifischer Sicht:

Immer wieder bezieht sich das Bundesamt für Flüchtlinge in Begründungen der Entscheide auf die interne Fluchialternative und darauf, dass die GesuchstellerInnen sich bei einer Rückkehr in „Open Cities“ niederlassen könnten.

Es handelte sich bei dem Konzept der „Open Cities“ um eine Initiative des UNHCR aus dem Jahr 1997. Mit starker internationaler Unterstützung und finanziellen Anreizen sollten ausgewählte Gemeinden in Bosnien-Herzegowina ermutigt werden, sich für eine Minderheitenrückkehr zu öffnen. Als Anreiz für die Gemeinden sollte die Aussicht auf internationale Gelder dienen. „Open Cities“ waren nie immun gegen den Blockierungen von Rückkehr, wie sie überall in Bosnien vorkamen (z.B. Nichtbeschäftigung oder fehlende Ausbildung für Minderheitenangehörige, Sicherheitsprobleme). Das „open city“-Konzept wurde inzwischen aufgegeben.¹¹ Zum einen fliessen keine internationalen Gelder mehr für derartige Projekte, zum anderen geht UNHCR davon aus, dass aufgrund der bisher tatsächlich erfolgten Rückkehr von BosnierInnen die Bezeichnung einzelner Städte als „besonders offen“ keinen Sinn mehr macht. Das heisst nicht, dass Rückkehr prinzipiell unproblematisch oder ungefährlich wäre, wie nur schon die Zahl gewaltsamer Angriffe auf RückkehrerInnen beweist (430 Angriffe auf RückkehrerInnen allein im Jahr 2002).¹²

In den Entscheiden über Gesuche von Angehörigen der **Roma aus der Slowakei** findet sich ein Textbaustein, der das Nichteintreten damit begründet, dass das „Vorliegen einer landesweiten intensiven Verfolgung“ verneint wird. Auch diese Begründung verfängt nicht, denn Hinweise auf Verfolgung sind unter anderem auch anzunehmen, wenn auf Grund des Profils eine Person und unter Berücksichtigung des Verfolgungsmusters im Heimatland Verfolgungshandlungen nicht völlig unwahrscheinlich erscheinen. Dabei ist nicht erforderlich, dass das Ausmass der Gefährdung in concreto tatsächlich schon für eine vorläufige Aufnahme oder die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft ausreichen würde, da diese Prüfung nur Gegenstand einer materiellen Beurteilung des Asylgesuches sein kann, wie sie im Normalverfahren stattfindet.¹³

¹⁰ So auch Grundsatzentscheid EMARK 1993/7, Erw. 3: Die Frage einer allfälligen inländischen Fluchialternative beschlägt nicht die Frage, ob zum vornherein gar keine Verfolgung vorliegen kann, sondern es geht um die Frage, ob allenfalls nach den Umständen in bestimmten Teilen des Landes Schutz vor Verfolgung besteht. Dies bedingt eine materielle Prüfung des Asylgesuchs, was voraussetzt, dass zunächst auf das Gesuch eingetreten wird. Ein Nichteintretensentscheid mangels Anhaltspunkten für Verfolgung im Sinne von Art. 16 Abs. 2 AsylG kann deshalb nicht allein mit dem Hinweis auf Fluchialternativen im Herkunftsland begründet werden.

¹¹ Telefonische Auskunft des UNHCR Sarajevo am 6.11.2003.

¹² UNHCRs Concerns with the Designation of Bosnia and Herzegovina as a Safe Country of Origin, July 2003, S. 3

¹³ vgl. Jürg Schertenleib, Die neuen Nichteintretensgründe, in ASYL 3/99, S. 3 (6).

Beispiel

„Auch wenn man zusätzlich einräumt, dass ein Teil der übrigen Bevölkerung durch die geschichtliche und soziale Entwicklung bedingte Ressentiments gegen Roma hat, kann man daraus nicht auf eine landesweite Verfolgungssituation der Gesuchsteller schliessen. (...) Die Gesuchsteller befanden sich demnach nicht in einer ausweglosen Situation landesweiter intensiver Verfolgung. Aus den Akten ergeben sich daher keine Hinweise auf eine Verfolgung, so dass es den Gesuchstellern nicht gelingt, die Vermutung fehlender Verfolgung zu widerlegen.“ (N 453 064, 7.8.2003)

Beurteilung aus länderspezifischer Sicht:

In der Slowakei verweigern die örtlichen Behörden den Roma häufig die Niederlassung und Registrierung in einer anderen Gemeinde und in einigen Beispielen wurden sie regelrecht vom Gebiet von Gemeinden verbannt.¹⁴ Eine bewilligte Niederlassung ist jedoch Bedingung für jegliche soziale Unterstützung, Ausbildung und Gesundheitsversorgung. Die Verweigerung der Niederlassung bedeutet umgekehrt den Ausschluss von Schutz und elementaren Rechten. Es kann unter solchen Umständen nicht davon ausgegangen werden, slowakische Roma, die vor allem im Osten der Slowakei leben, könnten ohne weiteres den Wohnsitz wechseln.

4.1.4 Fazit

In der Mehrheit der Stichproben ignoriert das BFF den Willen des Gesetzgebers sowie die konstante Praxis der ARK und legt den für die Widerlegung der Vermutung der Verfolgungssicherheit gültigen „weiten Verfolgungsbegriff“ zu eng aus. Statt „Hinweise auf Verfolgung“, wird die Flüchtlingseigenschaft oder Elemente derselben als Voraussetzung für das Eintreten auf ein Asylgesuch geprüft.

4.2 Tiefes Beweismass

Nach Ansicht der ARK ist auf ein Asylgesuch einzutreten, sofern die Hinweise auf Verfolgung nicht „offensichtlich unglaubhaft“ sind.¹⁵ In ihrer ständigen Rechtsprechung im Zusammenhang mit den Nichteintretensgründen geht die ARK also von einem tiefen Beweismass bezüglich der Hinweise auf Verfolgung aus.¹⁶ Dies entspricht auch dem Willen des Gesetzgebers, der in jüngeren Nichteintretenstatbeständen eben diese Formulierung aufgenommen hat.¹⁷ Eine Verfolgung ist also nicht nur dann anzunehmen, wenn sie glaubhaft im Sinne von Art. 7 Abs. 2 AsylG gemacht wurde, sondern schon dann, wenn Hinweise vorliegen, die im Rahmen einer *prima facie*-Beurteilung nicht offensichtlich unglaubhaft sind.¹⁸

¹⁴ European Roma Rights Center Press Release: Slovakia under Review by the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 12.11.2002.

¹⁵ EMARK 1993/16.

¹⁶ EMARK 1999/17, Regeste 2: Erscheinen die Hinweise auf Verfolgung nicht als offensichtlich haltlos, findet Art. 16 Abs. 1 Bst. abis [neu: Art. 32 Abs. 2 Bst. a] AsylG keine Anwendung; in diesem Fall ist auf das Asylgesuch einzutreten und die Flüchtlingseigenschaft in materieller Hinsicht zu prüfen, wobei die Beurteilung der Glaubhaftigkeit der vorgebrachten Gründe den strengeren Kriterien von Art. 12a [neu: Art. 7] AsylG unterliegt (Erw. 4b).

¹⁷ Im Zusammenhang mit der Einführung der Papierlosenbestimmung von Art. 32 Abs. 1 lit. a AsylG äusserte sich Ständerat Bruno Frick wie folgt: „Und wenn er nur etwas sagt, das nicht offensichtlich ‚jenseits von Gut und Böse‘ ist, dann erhält er das Asylverfahren“, Amtl. Bull. SR 1997, S. 1139.

¹⁸ Grundsatzentscheid EMARK 1993/17, S. 115.

4.2.1 Materielle Würdigung/ Glaubwürdigkeitsprüfung

Wie die Darstellung unter 2.1.3 zur inländischen Fluchtalternative illustriert, würdigt das BFF in vielen Fällen das Vorbringen inhaltlich. In einigen Fällen enthält die Begründung der Entscheide zudem eine Glaubwürdigkeitsprüfung, die weit über die Prüfung eines „offensichtlich haltlosen Vorbringens“ im Sinne von EMARK 1999/17 hinausgeht, und die sich erübrigen würde, gäbe es tatsächlich keine Hinweise auf Verfolgung, bzw. würde bei der Beurteilung der Vorbringen – wie vorgesehen – ein tiefes Beweismass angesetzt.

Beispiele:

“Nel caso specifico, a prescindere dall'irrelevanza dei motivi d'asilo allegati dal richiedente, l'UFR rileva che le sue allegazioni risultano essere poco verosimili. In effetti, a titolo d'esempio, l'interessato ha dichiarato di aver trascorso cinque giorni in caserma. Ora, la sua descrizione di tale periodo non è per nulla convincente, in quanto egli non ha neppure saputo descrivere in maniera sufficientemente persuasiva come trascorrevano le giornate o come era l'uniforme che indossava.” (N 454 698, 4.9.2003)

“Im Übrigen fielen die Aussagen der Gesuchsteller bei den Befragungen auch allgemein wenig konkret und teilweise ungereimt aus. So sagte F. bei der Erstbefragung aus, ihr Ehemann sei im Jahre 2001 dreimal von muslimischen Jugendlichen geschlagen worden, während sie bei der Anhörung nur einen solchen Vorfall schilderte und die Frage, ob er sonst noch jemals geschlagen worden sei, verneinte.“ (N 454 734, 10.9.2003)

„Vorliegendenfalls sei vorweggenommen, dass die Ausführungen der Gesuchstellerin (ebenso wie die ihres Konkubinatspartners) offensichtlich nicht glaubwürdig sind, da offensichtlich widersprüchlich und unsubstantiiert. Beispielsweise bringt die Gesuchstellerin vor, sie und ihr Konkubinatspartner hätten den geltend gemachten Vorfall (*Überfall durch unbekannte Skinheads, bei der die Gesuchstellerin vergewaltigt und ihr Partner zusammengeschlagen wurde, Anm. der Verf.*) auf dem Polizeiposten von Spisske Vlachy zur Anzeige gebracht (ES Protokoll) während der Konkubinatspartner vorbringt, man habe die Sache einer am Tatort zufällig vorbeifahrenden Polizeipatrouille anzeigen wollen. Auf weitere Beispiele einzugehen erübrigt sich.“ (N 453 294, 6. August 2003).

4.2.2 Fazit

Die Ausführungen des BFF in den analysierten Entscheiden lassen darauf schliessen, dass oft eine materielle Würdigung statt eine *prima facie*-Beurteilung vorgenommen wird. Das BFF fordert regelmässig viel mehr als das von der ARK verlangte „tiefe Beweismass“ und die Entscheidbegründungen können umfangreiche Abhandlungen über die fehlende Glaubhaftigkeit der Gesuche enthalten. Es widerspricht jedoch Sinn und Systematik der Nichteintretenstatbestände, wenn das BFF zwar die Vorbringen materiell prüft, dann aber zum Schluss kommt, es liege keine Verfolgung vor, und den Fall z.B. nach Art. 34 AsylG entscheidet.¹⁹

¹⁹ EMARK 1993/16, Regeste: „(...) Eine vorfrageweise materielle Prüfung ist unzulässig“.

5 Wegweisung verletzlicher Gruppen

Auch wenn das BFF das Vorliegen von Hinweisen auf Verfolgung verneint, so ist in jedem Fall zu prüfen, ob die Wegweisung zulässig, zumutbar und möglich ist (Art. 44 Abs. 1 AsylG). Die sorgfältige Prüfung möglicher Wegweisungshindernisse ist gerade bei den neuen Safe Countries unumgänglich. Eine neue Dimension ergibt sich auch aus dem bereits unter 2.1 erwähnten neuen Grundsatzurteil vom 29.9.2003 vor allem bezüglich medizinischer Gründe oder auch der Minderjährigkeit einer asylsuchenden Person.

Beispiel

Aus dem Sachverhalt:

„In der Folge erkrankte F., die bereits seit dem Krieg an Herzproblemen litt, auch psychisch. Am 24. August 2003 verliess sie ihr Heimatland zusammen mit ihren beiden Söhnen, um ihren Ehemann zu suchen und sich in der Schweiz ärztlich behandeln zu lassen.“

Ausführungen zur Wegweisung:

„Aus ihren Aussagen geht indessen hervor, dass ihre Herzprobleme auch in ihrer Heimat medikamentös behandelt werden können. Ausserdem wurden in Bosnien und Herzegowina seit dem Ende des Krieges zahlreiche Kliniken und andere Einrichtungen aufgebaut, in welchen auch psychisch erkrankte Personen behandelt und therapiert werden können. Die Geschwisterin hat somit auch in ihrem Heimatland die Möglichkeit, allenfalls eine psychiatrische oder psychologische Therapie zu beginnen, welche dort zudem in ihrer Muttersprache durchgeführt werden könnte.“ (N 454 734).

Beurteilung aus länderspezifischer Sicht:

Schwer traumatisierte Personen aus Bosnien-Herzegowina sind nach wie vor in einer sehr verletzlichen Situation.²⁰ Ob eine psychische Erkrankung in Bosnien-Herzegowina tatsächlich angemessen behandelt werden kann, lässt sich nicht durch einen generellen Hinweis auf die Existenz von Kliniken und Einrichtungen beantworten. Die Art der Erkrankung ist im obengenannten Entscheid nicht genauer bezeichnet, auch nicht der Schweregrad. Insgesamt herrscht in Bosnien-Herzegowina bei der Behandlung psychisch belasteter, insbesondere traumatisierter Personen eine Situation vor, in der einem sehr grossen Bedarf an qualifizierter Therapie ein zu kleines Angebot an geeigneten Therapieformen und –plätzen gegenüber steht. Insbesondere herrscht ein Mangel an psychotherapeutischen Angeboten.²¹ Die Zahl von Projekten und „Mental Health“-Zentren sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass nur wenige sich für schwer traumatisierte Personen eignen. Besonders in kleineren Städten sind die Angebote nicht ausreichend. Häufig handelt es sich eher um soziale Begleitprogramme als um eigentliche Traumatherapie. In den ersten Jahren nach dem Konflikt boten eine Reihe von Nichtregierungsorganisationen Behandlungen für traumatisierte Personen an, doch haben die meisten Organisationen diese Arbeit inzwischen eingestellt. Dass im Zusammenhang mit schwer traumatisierten RückkehrerInnen die behandelnden Fachpersonen grundsätzlich von einer besonders schlechten Prognose sprechen, haben Auskünfte von Ärztinnen und Therapeutinnen aus Bosnien-Herzegowina ergeben. Eine kürzlich der SFH gegenüber erteilte Antwort einer Ärztin aus Brcko ergab, dass drei Viertel der schwer traumatisierten Rückkehrerinnen Selbsttötungsversuche unternommen hätten.

²⁰ UNHCRs Concerns with the Designation of Bosnia and Herzegovina as a Safe Country of Origin, July 2003, S. 6.

²¹ UNHCR Sarajevo, Das Gesundheitswesen in Bosnien und Herzegowina (deutsche Übersetzung UNHCR Berlin), Juli 2003.

6 Zusammenfassung

Viele der geprüften Nichteintretensentscheide weisen erhebliche rechtliche Mängel auf. Es scheint, als würde die Grundkonstellation des Nichteintretensgrundes von Art. 34 AsylG bei der Entscheidungsbegründung verkannt. In der Mehrzahl der analysierten Fälle werden materielle Entscheide in die Form von Nichteintretens-Entscheiden gekleidet mit allen rechtlichen Nachteilen für die Gesuchsteller (sofortiger Vollzug der Wegweisung, 24-Stunden-Frist, ansonsten kein Suspensiveffekt der Beschwerde, kleine Ausschaffungshaft, kein Anspruch auf Rückkehrhilfe).

Regelmässig werden viel strengere Massstäbe an das Eintreten auf Gesuche gestellt, als sie das Gesetz und die Rechtsprechung der ARK vorgeben. Statt Hinweise auf Verfolgung wird die Flüchtlingseigenschaft als Hürde für das Eintreten genommen. Statt dem angezeigten tiefen Beweismassstab werden eigentliche Glaubwürdigkeitsprüfungen vorgenommen. Die tatsächliche Situation in den Herkunftsländern wird zu wenig sorgfältig gewürdigt. Insgesamt werden „Hinweise auf Verfolgung“ zu restriktiv ausgelegt. Solche Nichteintretensentscheide schliessen Asylsuchende zu Unrecht vom ordentlichen Asylverfahren aus. Es muss angenommen werden, dass diese fehlerhafte Auslegung und Anwendung des Gesetzes auch bei den anderen Nichteintretensgründen vorherrscht, bei denen Hinweise auf Verfolgung geprüft werden.

Zweck des Safe Country-Konzeptes ist es, eine Handhabe zu schaffen, um auf politische Veränderungen in Ländern adäquat reagieren können, "in denen die Verbesserung der demokratischen Verhältnisse zwar eingetreten ist, jedoch die Wanderungsbewegung aufgrund der wirtschaftlichen Situation nach wie vor anhält."²² Bei seiner Einführung versicherte Bundesrat Koller im Parlament, er wolle "diese Bestimmung wirklich nur als ultima ratio für einen Fall, dass plötzlich beispielsweise an unserer Grenze (...) Tausende von Ungarn stehen und Asyl in unserem Land verlangen würden".²³ Auch diese politische Vorgabe scheint nicht eingehalten zu werden.

²² vgl. Botschaft, BBl 1990 II 626.

²³ Amtl. Bull. NR 1990, S. 836.