

Roma in Deutschland aus ausländerechtlicher Sicht

Die überwiegende Mehrzahl der nicht-deutschen Roma im Bundesgebiet hat keinen rechtmäßigen Aufenthalt, sondern wird lediglich geduldet.

Reinhard Marx

Dr. iur., geb. 1946; Rechtsanwalt mit den Schwerpunkten Ausländer-, Aufenthalts-, Asyl- und Staatsangehörigkeitsrecht, Frankfurt/Main.
re.marx@t-online.de

Insgesamt wird die Zahl der dauerhaft in Deutschland lebenden Roma auf etwa 80 000 bis 120 000 Personen geschätzt. In den Sommermonaten reisen französische, belgische, italienische, britische sowie Roma aus den skandinavischen Staaten als Händler, Handwerker und Kaufleute durch das Bundesgebiet und Europa.¹ Ausländerrechtliche Probleme bestehen für diese Roma nicht, da sie ihre europaverfassungsrechtlich gewährleistete Freizügigkeit in Anspruch nehmen. Sofern sie öffentliche Sozialleistungen beanspruchen, können zwar aufenthaltsbeendende Maßnahmen erlassen werden. Allein die abstrakte Gefahr, dass ein arbeitssuchender Unionsbürger einen Antrag auf Gewährung von Sozialleistungen stellen könnte, vermag aber solche Maßnahmen nicht zu rechtfertigen.²

Auch deren tatsächliche Inanspruchnahme erlaubt im Übrigen keine Ausweisung, also eine dauerhafte Sperre des Zugangs zum Bundesgebiet. Dies ist erst zulässig, wenn die Behörden eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr belegen können, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.³ Der verstärkte unionsrechtliche Ausweisungsschutz schützt alle Unionsbürger, unabhängig davon, ob sie die Voraussetzungen für die Freizügigkeitsberechtigung erfüllen oder nicht.⁴ Die Inanspruchnahme des Sozialleistungssystems begründet eine derartige Gefahr nicht. Die 2010 geübte unionsrechtlich nicht bedenkenfreie französische Praxis der massenhaften, zwangsweisen

Durchführung aufenthaltsbeendender Verfügungen gegen Roma mit Unionsbürgerstatus ist bislang von deutschen Behörden nicht kopiert worden.

Ausländerrechtliche Probleme erfahren im Bundesgebiet Roma, die weder die deutsche Staatsangehörigkeit noch den Unionsbürgerstatus haben, also Drittstaatsangehörige sind. Diese haben meist einen Duldungsstatus, weil sie aufgrund ihrer marginalisierten gesellschaftlichen Situation keinen dauerhaften Aufenthaltsstatus erlangen können. Ende November 2010 lebten 87 191 geduldete Ausländer im Bundesgebiet, davon hielten sich 53 020 bereits länger als sechs Jahre hier auf.⁵ Wie viele davon Roma sind, ist nicht bekannt.

Ausländerrechtliche Situation der Roma aus dem Kosovo

Die überwiegende Mehrzahl der geduldeten Roma kommt aus dem Kosovo. Man geht davon aus, dass zum Zeitpunkt des am 14. April 2010 unterzeichneten Regierungsabkommens zwischen Deutschland und der Republik Kosovo über die Rückübernahme kosovarischer Staatsangehöriger bis zu 14 000 geduldete Roma aus dem Kosovo im Bundesgebiet lebten, die Hälfte davon Kinder. Nahezu zwei Drittel von diesen sind in Deutschland geboren oder aufgewachsen.⁶ Dieser Hintergrund rechtfertigt es, bei der Darstellung ausländerrechtlicher Probleme von Roma den Fokus auf diese Gruppe zu lenken.

Die überwiegende Mehrzahl der Roma aus dem Kosovo ist im zeitlichen Zusammenhang mit dem Krieg 1999 ins Bundesgebiet eingereist, viele auch früher. Eine erhebliche Anzahl erhielt zunächst den Flüchtlingsstatus. Nach Kriegsbeendigung wurde dieser widerrufen, weil die Serben nicht mehr die Herr-

¹ Vgl. Günther Weiss, Sinti und Roma seit 600 Jahren in Deutschland, online: www.zigeuner.de/01_sinti-chat.htm (6.5.2011).

² BayVGh, InfAuslR 2009, 144 (145) = AuAS 2009, 74.

³ Vgl. Art. 27 Abs. 2 UAbs. 2 RL 2004/38/EG.

⁴ HessVGh, InfAuslR 2005, 130; OLG Hamburg, InfAuslR 2006, 118 (119).

⁵ BT-Drs. 17/4631, Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Die Linke.

⁶ BT-Drs. 17/5191.

schaft im Kosovo ausübten: Nach der Rechtsprechung liegen die Statusvoraussetzungen nicht mehr vor, wenn die früheren Verfolger nicht mehr an der Macht sind. Fortbestehende Unsicherheit aufgrund fehlenden wirksamen Schutzes im Herkunftsland steht dem Statuswiderruf nicht entgegen.⁷ Wegen der unsicheren Situation im Kosovo wurden die Roma zunächst jedoch nicht abgeschoben. Zwar betrieben die Bundesländer nach dem Krieg eine mit der UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) koordinierte Rückführungspraxis. Ausgenommen von dieser Praxis waren jedoch die Roma und andere Minderheiten.

Nur rund 51 000 Roma sind seit 1999 aus dem westlichen Ausland freiwillig ins Kosovo zurückgekehrt. Nach offiziellen Angaben der kosovarischen Behörden waren im Februar 2008 24 218 Roma (ethnische Roma, Ashkali und Ägypter) registriert. Das entspricht einem Anteil von 1,2 Prozent an der Gesamtbevölkerung.⁸ Andere Schätzungen besagen, dass die Anzahl der im Kosovo lebenden Roma von 200 000 im Jahre 1999 bis heute auf rund 38 000 gesunken ist.⁹ Bei der Volkszählung 1991 hatten sich 42 806 Bewohner als Roma bezeichnet. Schätzungen gehen aber von damals bis zu 150 000, für 2006 von etwa 30 000 bis 40 000 Roma aus.¹⁰

Da die bestehende Ausreisepflicht aus humanitären Gründen zunächst nicht zwangsweise durchgesetzt wurde, hatten Roma einen Anspruch auf Erteilung einer Duldung. Daraus kann sich jedoch grundsätzlich keine dauerhafte Aufenthaltsperspektive im Bundesgebiet entwickeln. Denn die Behörden werden stets einwenden, dass der Betroffene freiwillig ausreisen kann. Seinem Einwand, ihm drohten im Herkunftsland Gefahren für Leib und Leben, hält die Ausländerbehörde das bereits abgeschlossene Asylverfahren entgegen, weist aber auf die Möglichkeit hin,

einen neuen Asylantrag zu stellen. Doch dies ist wegen der restriktiven Voraussetzungen des Asyl- und Flüchtlingsrechts fast immer eine aussichtslose Perspektive. Daher gab es aus dem Duldungsstatus zumeist kein Entkommen.

Bei der Duldung handelt es sich um die „zeitweise Aussetzung der Abschiebung“ (§ 60a Abs. 2 Aufenthaltsgesetz/AufenthG); sie beseitigt nicht die Ausreisepflicht (§ 50 Abs. 1 AufenthG). Die Duldung ist Teil des Vollstreckungsverfahrens. Ihre Bedeutung liegt darin, dass bei rechtlicher und tatsächlicher Unmöglichkeit der Abschiebung ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Duldung besteht (§ 60a Abs. 2 AufenthG).¹¹ Das deutsche Aufenthaltsrecht lässt grundsätzlich keinen Raum für einen ungeregelten Aufenthalt. Vielmehr hat der Ausländer, dessen Ausreise nicht zwangsweise durchsetzbar ist, einen Anspruch auf Duldung.¹² Bei den Roma lag deshalb ein Abschiebungshindernis vor, weil die obersten Landesbehörden aus humanitären Gründen eine generelle Anordnung der Aussetzung der Abschiebung erlassen hatten. Es konnten daneben aber auch zusätzliche tatsächliche oder rechtliche Abschiebungshindernisse bestehen, etwa krankheitsbedingte Gründe.

Rücknahme und Rückführung

Nach Ausrufung der unabhängigen Republik Kosovo im Februar 2008 begannen die Verhandlungen über eine Rückführung der geduldeten Kosovo-Albaner einschließlich der Roma. Nach allgemeinem Völkerrecht sind Staaten gegenüber dem Aufenthaltsstaat verpflichtet, ihre eigenen Staatsangehörigen zu übernehmen. Für die Roma, welche im Besitz der kosovarischen Staatsangehörigkeit sind, bestand die Verpflichtung des Kosovo auf Rückübernahme daher bereits vor Unterzeichnung des Regierungsabkommens. Zweck des Abkommens wie auch anderer Rückübernahmeabkommen in Europa¹³ ist die bilaterale Kooperation bei der Durchset-

⁷ EuGH, InfAusLR 2011, 40 (41) – B. und D.; BVerwGE 124, 276 (283 f.) = NVwZ 2006, 707 = InfAusLR 2006, 244.

⁸ Vgl. Auswärtiges Amt, Bericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in der Republik Kosovo vom 20. 6. 2010, S. 10.

⁹ Human Rights Watch, Bericht über die Lage abgeschobener Roma vom 27. 10. 2010.

¹⁰ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Ethnische Minderheiten im Kosovo, Oktober 2007, S. 23.

¹¹ BVerwGE 105, 232 (236 ff.) = NVwZ 1998, 297 = EZAR 045 Nr. 7 = InfAusLR 1998, 12; BVerwGE 108, 21 (28) = EZAR 015 Nr. 8 = DVBl. 1999, 546.

¹² BVerwGE 105, 232 (236).

¹³ Vgl. Alberto Achermann, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit fluchtverursachender Staaten, Baden-Baden 1997, S. 172 ff.

zung einer ohnehin bestehenden Verpflichtung des Herkunftsstaates.

Viele Roma haben jedoch nicht die kosovarische Staatsangehörigkeit erworben. Die Verfassung sichert staatsbürgerliche Rechte nur jenen Personen zu, die im Zivilregister eingetragen sind oder am 1. Januar 1998 legal im Kosovo als jugoslawische Staatsangehörige gelebt haben. Diejenigen, die bereits vor 1998 das Kosovo verlassen hatten oder den Zeitpunkt ihrer Ausreise nicht nachweisen können, müssen ihre Einbürgerung beantragen. Dazu müssen sie wirtschaftliche und familiäre Bindungen zum Kosovo nachweisen. Ferner ist die Registrierung erforderlich. Diese ist aber nur zulässig, wenn belegt werden kann, dass der Betroffene im Kosovo geboren wurde oder zumindest einen Elternteil hat, der die Staatsangehörigkeit nach den dargestellten Kriterien erworben hat.¹⁴ Roma haben nahezu unüberwindliche Schwierigkeiten bei der Registrierung. Das Hohe Flüchtlingskommissariat der UNO (UNHCR) und andere internationale Organisationen schätzen die Zahl der im Kosovo lebenden, nicht registrierten Roma auf derzeit etwa 10000 Personen,¹⁵ das sind ein Drittel der heute im Kosovo lebenden Roma.

Kein Staat ist gegenüber dem Aufenthaltsstaat verpflichtet, für ihn fremde Staatsangehörige zu übernehmen. Dies gilt auch, wenn diese sich vor ihrer Einreise in den Aufenthaltsstaat dort aufgehalten¹⁶ und damals die Staatsangehörigkeit von Jugoslawien besessen haben sollten. Vereinzelt Versuche, die Ausbürgerung zum Zwecke der Bestrafung oder aus politischen Gründen als Verstoß gegen allgemeines Völkerrecht oder als Rechtsmissbrauch zu erklären, konnten sich gegen die Staatenpraxis der völligen Ermessensfreiheit bei der Regelung staatsangehörigkeitsrechtlicher Fragen nicht durchsetzen.¹⁷ Dass der aus einer Sezession hervorgegangene Staat sein Staatsangehörigkeitsrecht neu regelt und Staatsangehörige des früheren

¹⁴ Vgl. BAMF, Lage der Roma in Kosovo, Dezember 2009, S. 9.

¹⁵ Vgl. Auswärtiges Amt (Anm. 8), S. 11.

¹⁶ Vgl. Kay Hailbronner, Rückübernahme eigener und fremder Staatsangehöriger, Heidelberg 1996, S. 71 ff.

¹⁷ Vgl. Paul Weis, Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit im gegenwärtigen Völkerrecht, Berlin 1962, S. 10.

Zentralstaates nicht als die seinen anerkennt, kann jedoch nicht als Ausbürgerung gewertet werden.

Dies ist der völkerrechtliche Hintergrund für Art. 5 Abs. 1 des Abkommens, wonach die kosovarische Regierung sich über die Übernahme eigener Staatsangehöriger hinaus verpflichtet hat, auch Drittstaatsangehörige zu übernehmen, wenn diese zum Zeitpunkt der Einreise ins Bundesgebiet im Besitz eines gültigen Visums oder Aufenthaltstitels für das Kosovo waren. Damit hat sich die Republik Kosovo vertragsrechtlich verpflichtet, Drittstaatsangehörige einschließlich Staatenlose zu übernehmen, wenn sie sich vor ihrer Einreise dauerhaft im Kosovo aufgehalten haben.

Das Allgemeine Völkerrecht regelte ursprünglich ausschließlich die Rechtsbeziehungen zwischen den Staaten. Seit 1945 hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass Staaten im Interesse der ihrer Schutzpflicht unterstehenden Personen völkerrechtliche Bindungen eingehen. Der Siegeszug der Menschenrechte seit 1945 ist Beleg dafür. Regierungsabkommen wie das zwischen dem Kosovo und der Bundesrepublik, die ohne Rücksicht auf die Interessen der Betroffenen vollzogen werden, sind ein Rückfall in die klassische Praxis des 19. Jahrhunderts. Beleg für diese These ist, dass das 18. Artikel umfassende Abkommen ausschließlich Regelungen zur Übernahmepflicht und deren Nachweis sowie zum Übernahmeverfahren enthält, jedoch keinerlei Regelungen über die Behandlung der Betroffenen, deren Rechte und entsprechende Verpflichtungen der kosovarischen Regierung. Kurzum, bei der Verabredung und Durchführung wurde und wird der allgemein anerkannte völkerrechtliche Grundsatz der Rückführung in Würde und Sicherheit nicht beachtet. Die Rückführungen werden durch die kosovarische Regierung in ungeordneter Weise durchgeführt, ohne dass diese auch nur die geringsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration sicherstellt.¹⁸

Die Bundesregierung hat zugesagt, sie werde auf „ein angemessenes Verhältnis der verschiedenen ethnischen Zugehörigkeiten und überdies Sorge dafür tragen, dass sich Rückführungen aus dem bisher davon ausgenom-

¹⁸ Vgl. Human Rights Watch (Anm. 9).

menen Personenkreis geografisch auf die in Frage kommenden Gebiete im Kosovo verteilen, um nicht einzelne der dortigen Kommunen bezüglich ihrer Reintegrationsmöglichkeiten zu überfordern“.¹⁹ Als einziges Bundesland hatte Nordrhein-Westfalen den Vollzug des Abkommens vom Dezember 2010 bis zum März 2011 zeitweise ausgesetzt („Wintererlass“). Ausgenommen hiervon waren Straftäter, die zu mehr als 50 Tagessätzen verurteilt worden waren, wobei Straftaten außer Betracht blieben, die nach dem AufenthG und dem Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) nur von Ausländern begangen werden können.²⁰

Die Einbeziehung der Roma in das Abkommen hat internationale und nationale Proteste hervorgerufen. So hat die Innenkommissarin der Europäischen Union (EU) die Bundesregierung vor einer Abschiebung der Roma gewarnt, da diesen im Kosovo „strafrechtliche Verfolgung oder anderes Leid“ drohe.²¹ Der Hohe Kommissar des Europarates für Menschenrechte forderte die Bundesregierung auf, die Abschiebung zu unterbinden.²² In Deutschland hat die Migrationskommission der Bischofskonferenz bereits im April 2010 ihre Sorge über die Situation der in Deutschland lebenden Roma zum Ausdruck gebracht.²³ Die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen positionierte sich mit einem Entschließungsantrag im Mai 2010 gegen die Abschiebung von Roma ins Kosovo.²⁴ Später hat die Fraktion die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen und ferner gefordert, sich gegenüber den Bundesländern wie auch gegenüber anderen Mitgliedstaaten für eine Aussetzung der Abschiebungen einzusetzen.²⁵

Nach Feststellungen des UNHCR sind die im Kosovo lebenden Roma „weiterhin gra-

vierenden Einschränkungen in Bezug auf ihr Recht auf Freizügigkeit und ihre fundamentalen Menschenrechte ausgesetzt, einschließlich in Form schwerwiegender gesellschaftlicher und manchmal administrativer Diskriminierungen, die sie insbesondere daran hindern ihre politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte auszuüben“. Darüber hinaus wird von „Bedrohungen und physischer Gewalt gegenüber Roma“ berichtet. Gemischtethnische Ehepaare und deren Kinder könnten auf der Grundlage ihrer tatsächlichen oder zugeschriebenen äußeren Merkmale oder Nationalität Diskriminierungen ausgesetzt sein, die einer Verfolgung gleichkämen.²⁶ Nach einem Bericht von Human Rights Watch gehören Roma zu den „ärmsten Gruppen des Landes“ und würden sowohl wirtschaftlich wie auch politisch und gesellschaftlich marginalisiert. Roma seien häufig „Ziel von gewalttätigen Angriffen von Kosovo-Albanern, die ihnen Kollaboration mit der serbischen Minderheit zum Vorwurf machten“.²⁷ Nach einem Bericht des Diakonischen Werkes verlassen mehr als zwei Drittel der abgeschobenen Roma das Kosovo innerhalb von zwei Monaten nach der Abschiebung wieder, weil sie keine Existenzgrundlage sehen, oder aus Furcht vor Verfolgung. Es bestehe die erhebliche Gefahr, Opfer von Verfolgung und Diskriminierungen in wichtigen Lebensbereichen zu werden. Daher fehle es an den notwendigen Rahmenbedingungen für eine Rückkehr in Sicherheit und Würde. Weiterhin verließen Roma das Kosovo und beantragten im Ausland Asyl.²⁸

Eine Gesamtbewertung der Situation legt nahe, einen durch Krieg und Sezession geförderten Prozess der Reethnisierung und Ausgrenzung anzunehmen, in dessen Verlauf es zu strukturellen Diskriminierungen und extremer Ausgrenzung sowie zur Vorenthaltung elementarer Menschenrechte kommt, denen die rechtliche Qualität einer Verfolgungshandlung im Sinne der EU-Richtlinie zur Anerkennung von Flüchtlingen

¹⁹ Bundesministerium des Innern (M I 5 – 125 610 XKS/O), Schreiben an Innenministerien und -senatsverwaltungen vom 1. 4. 2009.

²⁰ Vgl. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen vom 1. 12. 2010 (15-39.10.07-3/5-10-411).

²¹ Der Tagesspiegel vom 29. 9. 2010.

²² Council of Europe, Presseerklärung vom 9. 12. 2010.

²³ Vgl. Deutsche Bischofskonferenz, Menschen dürfen nicht in unsichere oder unwürdige Verhältnisse abgeschoben werden, Pressemitteilung vom 22. 4. 2010.

²⁴ BT-Drs. 17/1569.

²⁵ BT-Drs. 17/5191.

²⁶ UNHCR, Richtlinien zur Feststellung des internationalen Schutzbedarfs von Personen aus dem Kosovo, 9. 11. 2010.

²⁷ Human Rights Watch (Anm. 9).

²⁸ Diakonisches Werk, Bericht einer Recherchereise vom 12.-20. 4. 2010 zur Einschätzung der Lage der Minderheiten (Roma, Ashkali und Ägypter) im Kosovo, Autor: Sebastian Ludwig.

zukommt.²⁹ Ein auch für das Unionsrecht erforderlicher individueller Nachweis derartiger Verfolgungen gelingt den Roma jedoch zumeist nicht, weil lediglich allgemein gehaltene Befürchtungen nicht ausreichen. Die Nachweiserleichterung im Blick auf eine individuelle Verfolgung, die bei Gruppenverfolgungen gewährt wird, wird ihnen vorenthalten, denn eine Verfolgungsdichte gegen die Roma, die so intensiv und zahlreich sei, dass „jedes einzelne Mitglied der Gruppe daraus die aktuelle Gefahr eigener Betroffenheit ableiten“ könne, könne nicht festgestellt werden. Nur für Roma, die sich während des Kriegs ausdrücklich auf die Seite Serbiens gestellt hätten oder aber in gewalttätige Handlungen gegen Kosovo-Albaner verwickelt gewesen seien, lägen Erkenntnisse über eine Gefährdung seitens der Mehrheitsbevölkerung vor.³⁰ Zwar sei von einer „gewissen Dunkelziffer“ auszugehen, da viele Minderheiten Repressalien nicht zur Anzeige brächten oder Anzeigen „nicht immer mit der erforderlichen Gründlichkeit nachgegangen“ werde. Häufig sei jedoch die „von Minderheiten gefühlte Unsicherheit stärker als das eigentliche Bedrohungspotenzial“.³¹

Die Bundesländer hätten die Möglichkeit, die Abschiebung durch Erlass einer einvernehmlichen generellen Anordnung nach §60a Abs. 1 AufenthG aus humanitären Gründen auszusetzen, im Übrigen aber das Regierungsabkommen weiter anzuwenden. Die betroffenen Roma wären dann erneut durch eine Duldung gegen Abschiebung geschützt. Eine derartige Anordnung hat jedoch nicht den Charakter einer rechtlich durchsetzbaren Schutzalternative, sondern ist eine im Ermessen stehende politische Handlungsermächtigung für die obersten Landesbehörden. Da in keinem Bundesland daran gedacht wird, für Roma aus dem Kosovo eine derartige Anordnung zu erlassen,³² bleibt aus rechtlicher Sicht nur die Berufung auf den Abschiebungsschutz nach §60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG. Danach müssen die Rechtsgüter

²⁹ Art. 9 Abs. 1 Buchst. b) RL 2004/83/EG; vgl. Reinhard Marx, Handbuch zur Qualifikationsrichtlinie, Köln 2009, §6, S. 59ff.

³⁰ Vgl. OVG Sachsen, Urteil vom 21.7.2009 – A 4 B 554/07; VG Hannover, Urteil vom 18.5.2010 – 12 A 4190/08.

³¹ BAMF, Bescheid vom 3.2.2011 – 5419446 – 150.

³² Rheinland-Pfalz, Ministerium des Innern vom 21.10.2009, an Arbeitskreis Asyl Rheinland-Pfalz.

Leib, Leben oder persönliche Freiheit in erheblichem Maße gefährdet sein.

Die geschilderten strukturellen Diskriminierungen und Ausgrenzungen der Roma im Kosovo erreichen weder die erforderliche Gefahrenschwelle, noch gelingt es den Betroffenen, eine derartige Gefahr „für ihre Person“ darzulegen. Das Erfordernis der „Erheblichkeit“ der Gefahr hat eine materielle Funktion. Nicht jede geringfügige Bedrohung der körperlichen oder seelischen Unversehrtheit oder der Freiheit der Person, sondern nur erhebliche Gefahren sollen den subsidiären Schutzstatus nach §60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG begründen. Es bedarf eines nicht unerheblichen Umfangs der Verletzung der bezeichneten Rechtsgüter. Ferner muss die Gefahr „individualisierbar“ sein. Es geht letztlich um die sachgerechte prognoserechtliche Einschätzung, ob die vorgebrachten oder sonst wie erkennbaren Gefahren dem Antragsteller *persönlich* drohen.

Aber selbst wenn es gelingen sollte, derartige Voraussetzungen darzulegen, scheitern sie an der verfahrensrechtlichen Sperrwirkung des §60 Abs. 7 Satz 3 AufenthG. Da eine generelle Anordnung (nach §60a Abs. 1 AufenthG) für Roma nicht erlassen wurde, darf individueller Abschiebungsschutz nur unter extrem hohen Voraussetzungen gewährt werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Oktober 1995 auf dem Höhepunkt des Bosnienkrieges den Grundsatz geprägt und seitdem gefestigt, dass nach der gesetzgeberischen Konzeption Abschiebungsschutz immer, aber auch nur dann zu gewähren sei, wenn individuelle Gefahren bestünden. Berufe sich ein Antragsteller hingegen lediglich auf allgemeine Gefahren, „die nicht nur ihm persönlich, sondern zugleich auch der ganzen Bevölkerung oder einer Bevölkerungsgruppe im Zielstaat drohen, soll der Abschiebungsschutz auch für den Einzelnen ausschließlich durch eine – möglichst bundeseinheitliche – generelle Regelung gewährt werden“.³³

Diese gesetzgeberische Entscheidung hätten die Verwaltungsgerichte zu respektieren. Nur verfassungsunmittelbare Gründe könnten dazu führen, bei individuellen Bedrohungen, die als Teil allgemeiner Gefahren

³³ BVerwGE 99, 324 (327f.) = EZAR 046 Nr. 6 = NVwZ 1996, 199 = AuAS 1996, 32; dagegen Nierwerth, NVwZ 1997, 228 (231f.).

erschienen, Abschiebungsschutz zu gewährleisten, wenn insoweit eine generelle Anordnung nicht ergangen sei. Diese rechtfertigten im Falle des Fehlens einer generellen Anordnung aber nur dann eine Korrektur einfachgesetzlicher Konzeptionen, wenn die obersten Landesbehörden „trotz einer extremen allgemeinen Gefahrenlage, die jeden einzelnen Ausländer im Falle seiner Abschiebung gleichsam sehenden Auges dem sicheren Tod oder schwersten Verletzungen ausliefern würde, von ihrer Ermessensermächtigung“ keinen Gebrauch machten.^{P³⁴} Strukturelle Diskriminierungen und Ausgrenzungen der Roma im Kosovo liegen weit unterhalb dieser materiellen und prognoserechtlichen extrem hochgeschraubten Schwelle.

Für schwerwiegend erkrankte Roma gilt diese verfahrensrechtliche Sperrwirkung nicht.^{P³⁵} Überwiegend gehen die Verwaltungsgerichte und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge davon aus, dass eine dauerhafte medizinische Versorgung für Roma im Kosovo nicht wirksam gewährleistet ist.^{P³⁶} Auch psychische Erkrankungen begründen wegen fehlender psychotherapeutischer Behandlungsmöglichkeiten ein Abschiebungshindernis.^{P³⁷}

Die Anforderungen an die Darlegung einer Verschlimmerung des Gesundheitszustandes wegen der Abschiebung sind jedoch sehr hoch. So wird dem Vorbringen, aufgrund der unzulänglichen Versorgung drohe eine erhebliche Gesundheitsverschlechterung, entgegengehalten, dass die „attestierter depressive Symptomatik auch im Bundesgebiet nur ‚unzureichend erfolgreich‘ behandelt werden konnte“.^{P³⁸}

^{P³⁴} BVerwGE 99, 324 (329ff.) = EZAR 046 Nr. 6 = NVwZ 1996, 199 = AuAS 1996, 32.

^{P³⁵} BVerwGE 127, 33 (36); s. im Einzelnen R. Marx (Anm. 29), § 44 Rdn. 119ff., S. 890ff.

^{P³⁶} VG Stade, Urteil 29.3.2006 – 2 A 1196/02; VG Minden, Urteil 14.10.2009 – 7 K 1597/06.A; VG Münster, Beschluss 1.12.2009 – 6 L 605/09.A; VG Stuttgart, Urteil 14.9.2010 – A 5 K 568/10; VG Kassel, Urteil 16.6.2010 – 4 K 1613/09 KS.A; VG Göttingen, Urteil 21.9.2010 – 4 A 185/09; VG Gelsenkirchen, 10.10.2010 – 7aK 1894/A; VG Braunschweig, InfAuslR 2010, 129; a. A. VG Saarlouis, Urteil 7.10.2010 – 10 K 339/09.

^{P³⁷} VG Köln, Urteil 24.8.2005 – 21 K 5689/02.A; OVG NW, Beschluss 30.9.2005 – 5 A 2391/05.A; VG Berlin, Beschluss 21.12.2005 – VG 11 A 944.05; a. A. OVG NW, Beschluss 29.12.2005 – 13 A 2641/05.A.

^{P³⁸} VGH BW, Urteil 30.11.2006 – A 6 S 674/05.

Bis Ende 2009 konnte die überwiegende Mehrheit der Roma-Familien aus dem Kosovo eine aufenthaltsrechtliche Lösung im Rahmen der am 28. August 2007 in Kraft getretenen Altfallregelung des § 104a AufenthG anstreben, weil sie vor dem 1. Juli 2001 eingereist waren. Bis dahin war der Nachweis zu führen, dass der Lebensunterhalt für alle Familienangehörigen nach den strengen Kriterien des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG gesichert war. Eine Verlängerung dieser Frist ist nur für Familien mit Kindern, die nur vorübergehend auf ergänzende Sozialleistungen, sowie für Alleinerziehende mit Kindern, die vorübergehend auf Sozialleistungen angewiesen sind, zugelassen (vgl. § 104a Abs. 6 Nr. 2 und 3 AufenthG). Die vollständige Abhängigkeit von Sozialleistungen wird nur bei Alleinerziehenden toleriert. Da die Mehrzahl der Roma wegen ihrer auch im Bundesgebiet marginalisierten gesellschaftlichen Lage das Unterhaltserfordernis nicht erfüllen kann, steht sie nunmehr zur Abschiebung im Rahmen des Regierungsabkommens an.

Die Folgen für die Familien sind einschneidend. Da es sich zumeist um Großfamilien handelt und im Rahmen der Altfallregelung für junge Erwachsene eine eigenständige Lösung durchgesetzt wurde, die nicht vom Unterhaltserfordernis, sondern von einer positiven Integrationsprognose (§ 104a Abs. 2 AufenthG) abhängig war,^{P³⁹} dürften eine Reihe junger Roma, bei denen keine integrationshemmenden Umstände festgestellt werden konnten, nun eine Aufenthaltserlaubnis besitzen. Ihre minderjährigen Geschwister und die Eltern werden aber in das Kosovo zurückgeführt.

Die Möglichkeit, nach § 25 Abs. 5 AufenthG wegen der Unmöglichkeit der Ausreise eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis zu erlangen, scheidet im Blick auf das Regierungsabkommen an der Möglichkeit der Ausreise. Für die minderjährigen, integrierten Kinder ist zwar anerkannt, dass Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bei der Anwendung von § 25 Abs. 5 AufenthG ein gewichtiger Stellenwert einzu-

^{P³⁹} OVG Bremen, InfAuslR 2007, 447 (448); OVG Hamburg, InfAuslR 2009, 64 (70).

räumen ist, weil eine den Schutz des Privatlebens auslösende Verbindung insbesondere für solche Ausländer in Betracht kommt, die aufgrund eines Hineinwachsens in die hiesigen Verhältnisse (Verwurzelung) mit gleichzeitiger Entfremdung von ihrem Herkunftsland so eng mit Deutschland verbunden sind, dass sie faktisch deutschen Staatsangehörigen gleichzustellen sind.⁴⁰ Häufig scheidet diese Möglichkeit aber für die Kinder und Jugendlichen an der erforderlichen Integrationsprognose sowie am fehlenden rechtmäßigen Aufenthalt. Die obergerichtliche Rechtsprechung fordert darüber hinaus teilweise für die Anwendung von Art. 8 EMRK eine „feste Verankerung“ im Aufenthaltsstaat. In „Fällen der Erteilung einer bloßen Duldung“ fehle es an dieser,⁴¹ sodass eine aufenthaltsrechtliche Perspektive für geduldete junge Roma über § 25 Abs. 5 AufenthG nicht besteht.

Der alsbald in Kraft tretende § 25a AufenthG kann für einige Roma-Familien möglicherweise eine Verbleibsperspektive eröffnen. Danach wird einem geduldeten Antragsteller, der in Deutschland geboren wurde oder vor

⁴⁰ BVerwGE 126, 192 (198) = NVwZ 2006, 1418 = InfAusLR 2008, 4 = EZAR NF 33 Nr. 4; BVerwGE 105,35 (41) = NVwZ 1997, 1114 = InfAusLR 1997, 355 = EZAR 021 Nr. 5; VGH BW, EZAR 23 Nr. 7; VGH BW, Urteil 24.11.2005 – 11 S 1078/05; VGH BW, InfAusLR 2008, 29; VGH BW, InfAusLR 2009, 178 = AuAS 2009, 197; Hess.VGH, InfAusLR 2006, 217 (218f.) = NVwZ-RR 2006, 826 = AuAS 2006, 182; OVG Rh-Pf, InfAusLR 2006, 274 (275); VG Braunschweig, Beschluss 10.1.2006 – 6 B 432/05; VG Darmstadt, Urteil 22.11.2005 – 4 E 2800/03 (1); VG Darmstadt, Urteil 22.2.2006 – 4 E 2493/04(1); VG Karlsruhe, AuAS 2006, 50; VG Minden, Urteil 14.12.2006 – 7 K 236/06; VG Stuttgart, Urteil 5.10.2005 – 11 K 3065/04; VG Stuttgart, Urteil 11.7.2006 – 12 K 1181/06; VG Stuttgart, InfAusLR 2005, 106 (107f.); VG Stuttgart, NVwZ-RR 2006, 577; VG Stuttgart, InfAusLR 2006, 70 (71f.); VG Stuttgart, InfAusLR 2006, 14; wohl auch VG Köln, Urteil 8.2.2006 – 23 K 6011/03; VG Frankfurt/M., InfAusLR 2010, 302; Benassi, InfAusLR 2006, 397 (401f.); Hoppe, ZAR 2006, 125; Marx, ZAR 2006, 261; Thym, EuGRZ 2006, 541; Thym, InfAusLR 2007, 133; Bergmann, ZAR 2007, 128; Eckertz-Höfer, ZAR 2008, 41(42); Kluth, ZAR 2009, 381.

⁴¹ VGH BW, EZAR 23 Nr. 7; VGH BW, Urteil 24.11.2005 – 11 S 1078/05 VGH BW, InfAusLR 2006, 70 (71); Hess.VGH, InfAusLR 2006, 217 (218) = NVwZ-RR 2006, 826 = AuAS 2006, 182; Hess.VGH, Urteil 7.7.2006 – 7 UE 509/06: NiedersOVG, InfAusLR 2006, 229 (331); a. A. nunmehr VGH BW, Urteil 13.12.2010 – 11 S 2359/10.

Vollendung des 14. Lebensjahres eingereist ist, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt. Der Antragsteller muss aber aufgrund seiner Integrationsleistungen die Gewähr bieten, dass er sich in die hiesigen Lebensverhältnisse einfügen wird (positive Integrationsprognose). Die Eltern können eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn sie ausreichende Integrationsleistungen erbracht haben und durch eigene Leistungen den Lebensunterhalt der Familie überwiegend sichern können (§ 25a Abs. 2 AufenthG). Wer jedoch nach Vollendung des 14. Lebensjahres eingereist ist und zum Zeitpunkt der Antragstellung älter als 21 Jahre ist, wird ausgeschlossen, und mit ihnen ihre Eltern.

Fazit

Für geduldete Roma gibt es derzeit in Deutschland keine aufenthaltsrechtliche Perspektive. Ausländerrechtliche Fluchtwege aus dem Duldungsstatus sind derart eng gestrickt, dass Roma diese zumeist versperrt bleiben. Einerseits erreicht die strukturelle Diskriminierung und Marginalisierung im Herkunftsland, insbesondere im Kosovo, nicht den flüchtlingsrechtlich relevanten Verfolgungsgrad und erst recht nicht den extrem hohen Beweisstandard des subsidiären Schutzes. Wegen der auch im Bundesgebiet vorherrschenden Marginalisierung gelingt den Roma andererseits die Integration in Deutschland nicht und bleiben ihnen deshalb aufenthaltsrechtliche Lösungen versperrt.

Das Aufenthaltsrecht enthält humanitäre Möglichkeiten, um eine völkerrechtskonforme Rückführungspolitik in Würde und Sicherheit zu gewährleisten. Da dies für Roma im Kosovo derzeit nicht sichergestellt ist, sind die Rückführungen auszusetzen, und ist es an der Zivilgesellschaft und insbesondere an den Kirchen, die Regierungen von Bund und Ländern an ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen zu erinnern.