LANDESRECHT — DROIT NATIONAL — DIRITTO NAZIONALE

1 Staat – Volk – Behörden
Etat – Peuple – Autorités
Stato – Popolo – Autorità

26

Auszug aus dem Urteil der Abteilung IV
i.S. A. gegen Bundesamt für Migration (BFM)
D–3622/2011 vom 8. Oktober 2014

Asylverfahren. Prüfung der Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs. Kognition des Bundesverwaltungsgerichts (Grundsatzurteil). Lageanalyse Angola.

Art. 44 und Art. 106 Abs. 1 AsylG. Art. 83 Abs. 1 und Abs. 4 AuG.

1. **Die Kognitionsbeschränkung (Ausschluss der Angemessenheitskontrolle), die sich aus der Aufhebung von Art. 106 Abs. 1 Bst. c AsylG ergibt, bezieht sich ausschliesslich auf Regelungen im Asylgesetz. Soweit Normen des Ausländergesetzes zur Anwendung gelangen, überprüft das Bundesverwaltungsgericht die vorinstanzliche Verfügung gestützt auf Art. 112 AuG in Verbindung mit Art. 49 VwVG mit voller Kognition (E. 5).**
2. **Unzumutbarkeit des Vollzugs der Wegweisung. Überblick über die Rechtsprechung (E. 7.3–7.7).**
3. **Art. 83 Abs. 4 AuG räumt dem BFM bei der Beurteilung der Frage, ob der Vollzug unzumutbar ist, kein Ermessen ein. Wird eine konkrete Gefährdung festgestellt, ist der Vollzug der Weg- oder Ausweisung unzumutbar, und es ist – unter Vorbehalt von Art. 83 Abs. 7 AuG – die vorläufige Aufnahme zu gewähren. Präzisierung der Rechtsprechung (E. 7.9–7.10).**

4. Vorgehensweise bei der Analyse der Lage in Herkunftsländern von Asylsuchenden und bei der Koordination der Rechtsprechung im Anwendungsbereich von Art. 83 Abs. 4 AuG (E. 8).

5. Auf dem Staatsgebiet Angolas (ohne Berücksichtigung der Exklave Cabinda) herrscht kein Krieg, Bürgerkrieg oder eine Situation allgemeiner Gewalt. Aufgrund der in humanitärer, sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht nach wie vor fragilen Lage ist im Rahmen einer Einzelfallprüfung zu beurteilen, ob die betroffene Person im Fall einer Rückkehr in eine existenzielle Notlage geraten würde. Der besonderen Verletzlichkeit von Kleinkindern und schwer kranken Menschen ist Rechnung zu tragen. Änderung der Rechtsprechung (E. 9).

Procédure d'asile. Examen de l'exigibilité de l'exécution du renvoi. Pouvoir de cognition du Tribunal administratif fédéral (arrêt de principe). Analyse de la situation en Angola.

Art. 44 et art. 106 al. 1 LAsi. Art. 83 al. 1 et al. 4 LEtr.

1. La limitation du pouvoir de cognition (exclusion du contrôle de l'opportunité) consécutive à l'abrogation de l'art. 106 al. 1 let. c LAsi ne vise que la loi sur l'asile. Pour ce qui a trait aux normes de la loi sur les étrangers, le Tribunal administratif fédéral, conformément à l'art. 112 LEtr en lien avec l'art. 49 PA, dispose du plein pouvoir de cognition (consid. 5).

2. Inexigibilité de l'exécution du renvoi. Rappel de la jurisprudence (consid. 7.3–7.7).

3. L'art. 83 al. 4 LEtr ne confère aucun pouvoir d'appréciation à l'ODM quant au caractère exigible ou non de l'exécution du renvoi. En présence d'une mise en danger concrète, l'exécution du renvoi ou de l'expulsion est inexigible et – sous réserve de l'art. 83 al. 7 LEtr – l'admission provisoire doit être accordée. Précision de la jurisprudence (consid. 7.9–7.10).

4. Processus d'analyse de la situation dans les pays de provenance des requérants d'asile et de coordination de la jurisprudence dans le champ d'application de l'art. 83 al. 4 LEtr (consid. 8).

5. Le territoire de l'Angola (hormis l'exclave de Cabinda) ne se trouve pas en situation de guerre, de guerre civile ou de violence généralisée. En raison de la situation encore précaire des points

de vue humanitaire, social et économique, il convient de déterminer individuellement, dans chaque cas, si la personne concernée serait, en cas de retour, exposée à une situation de nécessité existentielle. La vulnérabilité particulière des enfants en bas âge ainsi que des personnes gravement malades doit être prise en compte. Changement de jurisprudence (consid. 9).

Procedura d'asilo. Esame dell'esigibilità dell'esecuzione dell'allontanamento. Potere di cognizione del Tribunale amministrativo federale (sentenza di principio). Analisi della situazione in Angola.

Art. 44 e art. 106 cpv. 1 LAsi. Art. 83 cpv. 1 e cpv. 4 LStr.

1. **La restrizione del potere di cognizione (esclusione del controllo dell'adeguatezza) conseguente all'abrogazione dell'art. 106 cpv. 1 lett. c LAsi si riferisce esclusivamente alle materie disciplinate nella legge sull'asilo. Se si applicano disposizioni della legge sugli stranieri, l'art. 112 LStr in combinato disposto con l'art. 49 PA impone al Tribunale amministrativo federale di riesaminare la decisione della giurisdizione inferiore con piena cognizione (consid. 5).**
2. **Inesigibilità dell'esecuzione dell'allontanamento. Richiamo della giurisprudenza (consid. 7.3–7.7).**
3. **L'art. 83 cpv. 4 LStr non conferisce all'UFM alcun potere d'apprezzamento nell'esaminare se l'esecuzione dell'allontanamento sia o non sia esigibile. In presenza di un pericolo concreto in caso di allontanamento o di espulsione, l'esecuzione è inesigibile e – fatto salvo l'art. 83 cpv. 7 LStr – deve essere ordinata l'ammissione provvisoria. Precisazione della giurisprudenza (consid. 7.9–7.10).**
4. **Approccio seguito per l'analisi della situazione nei Paesi di provenienza dei richiedenti l'asilo e per il coordinamento della giurisprudenza nel campo d'applicazione dell'art. 83 cpv. 4 LStr (consid. 8).**
5. **Nel territorio angolano (fatta eccezione per l'exclave di Cabinda) non vi è né guerra, né guerra civile, né una situazione di violenza generalizzata. A causa della persistente situazione di precarietà che regna sul piano umanitario, sociale ed economico, occorre valutare se nella singola fattispecie la persona interessata verrebbe a trovarsi, in caso di rimpatrio, in una situazione di minac-**

cia esistenziale. Nell'ambito di tale valutazione occorre tener conto della particolare vulnerabilità dei bambini in tenera età e delle persone gravemente malate. Modifica della giurisprudenza (consid. 9).

Der angolanische Staatsangehörige A. suchte am 9. Januar 2008 in der Schweiz um Asyl nach.

Das Bundesamt für Migration (BFM) stellte mit Verfügung vom 26. Mai 2011 fest, der Beschwerdeführer erfülle die Flüchtlingseigenschaft nicht, und lehnte dessen Asylgesuch gestützt auf Art. 3 und Art. 7 AsylG (SR 142.31) ab. Gleichzeitig verfügte es die Wegweisung des Beschwerdeführers aus der Schweiz und ordnete den Vollzug der Wegweisung an.

Mit Beschwerde vom 24. Juni 2011 beantragt der Beschwerdeführer die Anerkennung als Flüchtling und die Gewährung von Asyl; eventualiter sei festzustellen, dass der Vollzug der Wegweisung nach Angola unzulässig beziehungsweise unzumutbar sei und deshalb sei eine vorläufige Aufnahme anzuordnen.

Das Bundesverwaltungsgericht weist die Beschwerde ab.

Aus den Erwägungen:

1.3 Gemäss Absatz 1 der Übergangsbestimmungen zur Änderung des Asylgesetzes vom 14. Dezember 2012 gilt für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Rechtsänderung (am 1. Februar 2014) hängigen Verfahren mit Ausnahme der Absätze 2–4 das neue Recht. « Hängige Verfahren » im Sinne von Absatz 1 der Übergangsbestimmungen sind auch beim Bundesverwaltungsgericht hängige Beschwerdeverfahren (vgl. dazu das Urteil des BVGer E–662/2014 vom 17. März 2014 E. 2.3 und 2.4.1–2.4.3 m.w.H.). Auf diese ist somit neues Recht anzuwenden, sofern keine der in den Absätzen 2–4 der Übergangsbestimmungen genannten Ausnahmen greift. Da hier keine Ausnahme zur Anwendung gelangt, ist auf das vorliegende Beschwerdeverfahren neues Recht anzuwenden.

1.4–4. (…)

5.

5.1 Lehnt das BFM das Asylgesuch ab oder tritt es darauf nicht ein, so verfügt es in der Regel die Wegweisung aus der Schweiz und ordnet den Vollzug an; es berücksichtigt dabei den Grundsatz der Einheit der

Familie. Im Übrigen finden für die Anordnung des Vollzugs der Wegweisung die Art. 83 und 84 AuG (SR 142.20) Anwendung (Art. 44 AsylG).

5.2 Ist der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, so verfügt das BFM die vorläufige Aufnahme (Art. 83 Abs. 1 AuG). Der Vollzug ist nicht zulässig, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz einer Weiterreise der Ausländerin oder des Ausländers in den Heimat-, Herkunfts- oder in einen Drittstaat entgegenstehen (Art. 83 Abs. 3 AuG). Der Vollzug kann für Ausländerinnen oder Ausländer unzumutbar sein, wenn sie in Situationen wie Krieg, Bürgerkrieg, allgemeiner Gewalt und medizinischer Notlage im Heimat- oder Herkunftsstaat konkret gefährdet sind (Art. 83 Abs. 4 AuG). Der Vollzug ist nicht möglich, wenn die Ausländerin oder der Ausländer weder in den Heimat- oder in den Herkunftsstaat noch in einen Drittstaat ausreisen oder dorthin gebracht werden kann (Art. 83 Abs. 2 AuG).

5.3 Die Kompetenz, gleichzeitig mit dem Asylentscheid über die Wegweisung aus der Schweiz zu befinden, wurde dem Bundesamt (für Polizeiwesen) erst in (a)Art. 21*a* Abs. 1 AsylG im Rahmen der Teilrevisionen des Asylgesetzes vom 16. Dezember 1983 beziehungsweise vom 2. Dezember 1985 übertragen – zuvor entschieden im Anschluss an das Asylverfahren die kantonalen beziehungsweise die eidgenössischen Fremdenpolizeibehörden in einem separaten Verfahren über die Wegweisung aus der Schweiz. Zur Begründung wurde damals zum einen die Fachkompetenz des Bundesamtes bei der Prüfung der sich im Zusammenhang mit der Wegweisung stellenden Fragen angeführt; zum anderen wollte der Gesetzgeber unter dem Aspekt der Verfahrensbeschleunigung Doppelspurigkeiten in den Verfahrenswegen vermeiden, indem für den Asyl- und den Wegweisungsentscheid das gleiche Rechtsmittel vorzusehen sei (vgl. zum Ganzen: Botschaft vom 6. Juli 1983 zur Änderung des Asylgesetzes, BBl 1983 III 779 Ziff. 2.24 S. 794 f.; Botschaft vom 2. Dezember 1985 zur Änderung des Asylgesetzes, des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes, BBl 1986 I 1 Ziff. 2 21.11). In einer weiteren Teilrevision vom 22. Juni 1990 wurde in Art. 17 Abs. 1 AsylG schliesslich aus Gründen der Rechtssicherheit klargestellt, dass das Bundesamt nicht nur die Wegweisung verfügt, sondern auch deren Vollzug anordnet (vgl. Botschaft vom 25. April 1990 zum Bundesbeschluss über das Asylverfahren [AVB] und zu einem Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge, BBl 1990 II 573 Ziff. 2 21.06 S. 642). Das ursprünglich im

Anschluss an einen negativen Asylentscheid durch die Fremdenpolizeibehörden separat durchgeführte Wegweisungsverfahren wurde dergestalt Bestandteil des vom Bundesamt durchzuführenden Verfahrens – des Asyl- und Wegweisungsverfahrens. Das BFM befindet heute im Asyl- und Wegweisungsverfahren nicht nur über die Gewährung oder Verweigerung des Asyls (Art. 6*a* Abs. 1 AsylG), sondern – wenn das Asylgesuch abgelehnt oder auf dieses nicht eingetreten wird – auch über die Wegweisung aus der Schweiz und deren Vollzug (Art. 44 AsylG) sowie über die Anordnung der vorläufigen Aufnahme (Art. 44 AsylG i.V.m. Art. 83 Abs. 1 AuG). Die Prüfung, ob gestützt auf Art. 83 Abs. 1 AuG die vorläufige Aufnahme anzuordnen ist, erfolgt allerdings nicht nur im Asyl- und Wegweisungsverfahren, sondern auch in weiteren Verfahren, in denen gegenüber Ausländerinnen und Ausländern Entfernungs- oder Fernhaltemassnahmen anzuordnen sind (vgl. BVGE 2010/42 E. 9 und 10). Die vorläufige Aufnahme ist als solche kein Institut des Asylrechts, sondern des Ausländerrechts (vgl. PETER BOLZLI, in: Migrationsrecht, 3. Aufl. 2012, Art. 83 AuG N. 5 S. 230). Die Anordnung und die Beendigung der vorläufigen Aufnahme sind dementsprechend im Ausländergesetz (Art. 83 und 84 AuG) geregelt.

5.4 Die Beschwerdegründe im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ergeben sich – vorbehältlich spezialgesetzlicher Regelungen – aus Art. 37 VGG in Verbindung mit Art. 49 VwVG. Aus den Beschwerdegründen ergibt sich als prozessuales Spiegelbild die Kognition, mit welcher das Bundesverwaltungsgericht die angefochtene Verfügung zu überprüfen hat (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, S. 88 Rz. 2.149). Gemäss Art. 49 VwVG kommt dem Bundesverwaltungsgericht eine umfassende Kognition zu – es überprüft die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Bst. a), die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Bst. b) und die Angemessenheit (Bst. c). Mit dieser umfassenden Überprüfungsbefugnis korrelierte die in Art. 106 Abs. 1 Bst. a–c AsylG spezialgesetzlich geregelte Kognition des Bundesverwaltungsgerichts im asylrechtlichen Beschwerdeverfahren (vgl. Verordnung der Bundesversammlung vom 20. Dezember 2006 über die Anpassung von Erlassen an die Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes und Verwaltungsgerichtsgesetzes, AS 2006 5599; BBl 2006 7759). Die Rüge der Unangemessenheit (Art. 106 Abs. 1 Bst. c AsylG) wurde indessen im Rahmen der von der Bundesversammlung am 14. Dezember 2012 beschlossenen und am 1. Februar 2014 in Kraft getretenen Asylgesetzre-

vision gestrichen (AS 2013 4375, 4383). Die Aufhebung von Art. 106 Abs. 1 Bst. c AsylG war weder in der Botschaft vom 26. Mai 2010 zur Änderung des Asylgesetzes (BBl 2010 4455 ff.) vorgesehen noch in der Zusatzbotschaft vom 23. September 2011 zur Änderung des Asylgesetzes (Kurzfristige Massnahmen) (BBl 2011 7325 ff.). Sie erfolgte vielmehr erst auf Vorschlag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates. Die Streichung dieser Norm hat zur Folge, dass das Bundesverwaltungsgericht im asylrechtlichen Beschwerdeverfahren die Ermessensausübung durch die Vorinstanz nicht mehr uneingeschränkt überprüfen kann, sondern nur noch auf qualifizierte Fehler (Missbrauch und Überschreitung des Ermessens, vgl. Art. 106 Abs. 1 Bst. a AsylG), während es auf dem Gebiet des Ausländerrechts gemäss Art. 112 AuG in Verbindung mit Art. 49 VwVG weiterhin über eine umfassende Kognition verfügt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob im asylrechtlichen Beschwerdeverfahren der Ausschluss der Angemessenheitsprüfung auch diejenigen Materien betrifft, die im Ausländergesetz geregelt sind, insbesondere in Art. 83 und 84 AuG, oder ob sich die Kognition des Bundesverwaltungsgerichts im asylrechtlichen Beschwerdeverfahren im Anwendungsbereich von Art. 83 und 84 AuG nach Art. 49 VwVG richtet.

5.5 Den parlamentarischen Beratungen über die Aufhebung von Art. 106 Abs. 1 Bst. c AsylG ist zu entnehmen, dass man sich von der Streichung des Beschwerdegrundes der Unangemessenheit beziehungsweise von der damit einhergehenden Kognitionsbeschränkung im Asylbeschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eine Verfahrensbeschleunigung erhoffte. Allerdings wurde auch die gegenteilige Ansicht vertreten, wonach eine Kognitionsbeschränkung das Beschwerdeverfahren nicht verkürzen, sondern eher verlängern würde (vgl. Votum SR Hans Stöckli, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung [AB] 2012 S 707). Bundesrätin Simonetta Sommaruga äusserte sich dahingehend, dass die Streichung der Bestimmung kaum zu einer grundlegenden Entlastung des Bundesverwaltungsgerichts führen dürfte und daher eher symbolischen Charakter habe (AB 2012 S 707; vgl. dazu auch BENJAMIN SCHINDLER, Die Bundesrechtspflege als Spielball tagespolitischer Launen, ZBl 11/2012 S. 565 f.). Eine Einschränkung der richterlichen Prüfungsbefugnis auch bezüglich Fragen, die materiell nicht im Asylgesetz geregelt sind, sondern im Ausländergesetz, stand weder im Nationalrat (AB 2012 N 1131 f., N 1170–1174) noch im Ständerat (AB 2012 S 707) zur Debatte. Die Ausführungen von Ständerat Hans Stöckli (AB 2012 S 707), wonach sich die Kognitionsbeschränkung nur auf das Asylrecht beziehe, nicht aber auf Materien des Ausländerrechts wie insbesondere

den Wegweisungsvollzug, blieben unwidersprochen (AB 2012 S 707, besonders das Votum SR Christine Egerszegi-Obrist). Dass die Kognitionsbeschränkung aufgrund des Verweises in Art. 44 AsylG auch für Fragen im Zusammenhang mit der Anordnung (Art. 83 AuG) und der Beendigung der vorläufigen Aufnahme (Art. 84 AuG) gelten soll, lässt sich den Voten in den parlamentarischen Beratungen nicht entnehmen. Diese deuten im Gegenteil darauf hin, dass sich die aus Art. 106 AsylG resultierende Einschränkung der Überprüfungsbefugnis im Beschwerdeverfahren ausschliesslich auf im Asylgesetz geregelte Materien bezieht. Das Bundesverwaltungsgericht hat demzufolge vorinstanzliche Verfügungen, die in Anwendung des Ausländergesetzes ergehen, weiterhin gestützt auf Art. 112 AuG in Verbindung mit Art. 49 VwVG mit voller Kognition zu überprüfen. Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit des Vollzugs der Weg- oder Ausweisung kommt dem BFM indessen ohnehin kein Ermessen zu (vgl. dazu E. 7), weshalb im Beschwerdeverfahren in Bezug auf Art. 83 Abs. 4 AuG von vornherein kein Anlass für eine Überprüfung der Angemessenheit (« opportunité ») besteht.

5.6 Der revidierte Art. 106 Abs. 1 AsylG gelangt gemäss dem Wortlaut von Abs. 1 der Übergangsbestimmungen zur Änderung des Asylgesetzes vom 14. Dezember 2012 mit dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen per 1. Februar 2014 auf « hängige Verfahren » zur Anwendung, also auch auf Beschwerdeverfahren, die im Zeitpunkt der Rechtsänderung bereits hängig waren (vgl. E. 1.3). Dies hätte zur Folge, dass das Bundesverwaltungsgericht die allenfalls bei Einreichung einer Beschwerde (noch zulässig) erhobene Rüge der Unangemessenheit aufgrund der während des hängigen Beschwerdeverfahrens erfolgten Streichung von Art. 106 Abs. 1 Bst. c AsylG nicht mehr überprüfen könnte. Angesichts der verfassungsrechtlichen Grundsätze, wie sie insbesondere in den Art. 5, 8 und 9 BV festgelegt sind, stellt sich in diesem Zusammenhang grundsätzlich die Frage, ob ein übergangsrechtlich erfolgender nachträglicher Ausschluss der Überprüfung einer ursprünglich zulässigen Rüge während eines hängigen Beschwerdeverfahrens der ratio legis entspricht. Die Anwendung von Art. 83 Abs. 4 AuG betreffend kann die Frage jedoch offen gelassen werden, nachdem sich ergeben hat (vgl. E. 5.5), dass die aus der Streichung von Art. 106 Abs. 1 Bst. c AsylG resultierende Einschränkung der Überprüfungsbefugnis im Beschwerdeverfahren ausschliesslich auf im Asylgesetz, nicht aber auf im Ausländergesetz geregelte Materien zur Anwendung gelangt.

6. (…)

7.

7.1 Gemäss Art. 83 Abs. 4 AuG kann der Vollzug für Ausländerinnen oder Ausländer unzumutbar sein, wenn sie in Situationen wie Krieg, Bürgerkrieg, allgemeiner Gewalt und medizinischer Notlage im Heimat- oder Herkunftsstaat konkret gefährdet sind. Diese Bestimmung geht auf Art. 14*a* Abs. 4 ANAG (BS 1 121) zurück, welcher mit dem Bundesbeschluss über das Asylverfahren vom 22. Juni 1990 (AS 1990 938) in das ANAG eingeführt wurde und wie folgt lautete: « Der Vollzug kann insbesondere nicht zumutbar sein, wenn er für den Ausländer eine konkrete Gefährdung darstellt. » In Art. 83 Abs. 4 AuG hat der Gesetzgeber in der Praxis zu Art. 14*a* Abs. 4 ANAG entwickelte Beispiele möglicher Gefährdungssituationen in den Gesetzestext aufgenommen, um damit die Grenzen der Bestimmung aufzuzeigen und Unsicherheiten hinsichtlich des Anwendungsbereichs zu beseitigen. Die Praxis zu Art. 14*a* Abs. 4 ANAG sollte dadurch weder erweitert noch enger gefasst werden (vgl. SR Trix Heberlein, AB 2005 S 1095).

7.2 Aus dem Wortlaut von Art. 83 Abs. 1 AuG ergibt sich, dass das BFM – sofern keine Ausschlussgründe im Sinne von Art. 83 Abs. 7 Bst. a und b AuG vorliegen – eine vorläufige Aufnahme anordnen muss, wenn der Vollzug unzumutbar ist (vgl. RUEDI ILLES, in: Handkommentar zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG], Art. 83 N. 8 S. 792, nachfolgend: Handkommentar AuG; WALTER KÄLIN, Grundriss des Asylverfahrens, 1990, S. 201; BOLZLI, a.a.O., Art. 83 AuG N. 14 S. 233; ZÜND/ARQUINT HILL, Beendigung der Anwesenheit, Entfernung und Fernhaltung, in: Ausländerrecht, 2. Aufl. 2009, S. 365 Rz. 8.102).

7.3 Wird gestützt auf Art. 83 Abs. 4 AuG die Unzumutbarkeit des Vollzugs festgestellt, weil die ausländische Person im Heimat- oder Herkunftsstaat konkret gefährdet und daher schutzbedürftig ist, wird vom Vollzug abgesehen. Der Verzicht auf den Wegweisungsvollzug erfolgt im Anwendungsbereich von Art. 83 Abs. 4 AuG – im Unterschied zum Unzulässigkeitstatbestand von Art. 83 Abs. 3 AuG – nicht wegen völkerrechtlicher Verpflichtungen, sondern aus humanitären Gründen. Gemäss der bundesrätlichen Botschaft vom 25. April 1990 zum AVB und zu einem Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge wird dies durch die « Kann-Bestimmung » in Art. 14*a* Abs. 4 ANAG (respektive heute in Art. 83 Abs. 4 AuG) verdeutlicht (BBl 1990 II 573 Ziff. 22 S. 668).

7.4 Der in Art. 83 Abs. 1 AuG verwendete Begriff « nicht zumutbar » wird in Art. 83 Abs. 4 AuG dahingehend präzisiert, dass der Voll-

zug « unzumutbar » sein kann, wenn die ausländische Person dadurch « konkret gefährdet » ist. Das Gesetz verleiht dieser allgemeinen Umschreibung Konturen, indem es Situationen wie Krieg, Bürgerkrieg, allgemeine Gewalt und medizinische Notlage nennt, die zu einer konkreten Gefährdung führen können. Der Tatbestand von Art. 83 Abs. 4 AuG, an welchen die Rechtsfolge der vorläufigen Aufnahme anknüpft, ist somit in mehrfacher Hinsicht offen normiert. Umschreibt ein Rechtssatz die Tatbestandsvoraussetzungen oder Rechtsfolgen in offener, unbestimmter Weise, spricht die traditionelle Lehre von unbestimmten Rechtsbegriffen (« notion juridique indéterminée ») (vgl. dazu und zur Abgrenzung von der Rechtsfigur des Ermessens [« pouvoir d'appréciation »] HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, S. 98 Rz. 427 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2009, § 26 S. 201 ff.; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, S. 137 Rz. 425 ff., S. 166 Rz. 500 ff.; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, Bd. I, 3. Aufl. 2012, § 4.3 S. 734 ff.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, S. 370 Rz 1047 ff.; BENJAMIN SCHINDLER, Verwaltungsermessen, 2010, S. 99 Rz. 134 ff., S. 168 Rz. 213 ff. und zur Kritik an der herrschenden Dogmatik § 4 S. 189 ff., nachfolgend: Verwaltungsermessen).

7.5 Die Aufzählung von Gefährdungskonstellationen in Art. 83 Abs. 4 AuG ist nicht abschliessend, sondern beispielhaft. Dies ergibt sich einerseits aus dem Wortlaut (« wie ») und andererseits aus dem Umstand, dass der Gesetzgeber den Anwendungsbereich der Bestimmung nicht einschränken wollte (vgl. ILLES, Handkommentar AuG, Art. 83 N. 29 f. S. 797 f.; RUEDI ILLES et. al., Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, 2009, S. 225; WALTER STÖCKLI, Asyl, in: Ausländerrecht, 2. Aufl. 2009, S. 547 f. Rz. 11.68; PATRICIA PETERMANN LOEWE, Materiell-rechtliche Aspekte der vorläufigen Aufnahme unter Einbezug des subsidiären Schutzes der EU, 2010, S. 87; ZÜND/ARQUINT HILL, a.a.O., S. 365 Rz. 8.102). Eine konkrete Gefährdung kann sich für eine ausländische Person somit nicht nur als Folge exzessiver Gewalt (Krieg, Bürgerkrieg, allgemeine Gewaltsituation) ergeben, sondern etwa auch deshalb, weil ihr aufgrund einer desolaten humanitären Lage im Heimat- oder Herkunftsstaat (vgl. BVGE 2011/24 E. 13.2.2, Vanni-Gebiet in Sri Lanka) die materiellen Lebensgrundlagen entzogen sind (vgl. BVGE 2011/7 E. 9.9.1, weite Teile Afghanistans; PETERMANN LOEWE, a.a.O., S. 93 f.). Eine solche Situation liegt insbesondere vor, wenn die ausländische Person bei einer Rückkehr « wegen der vorherrschenden Ver-

hältnisse mit grosser Wahrscheinlichkeit unwiederbringlich in völlige Armut gestossen würde, dem Hunger und somit einer ernsthaften Verschlechterung ihres Gesundheitszustands, der Invalidität oder sogar dem Tod ausgeliefert wäre » (vgl. BVGE 2011/24 E. 11.1; 2009/52 E. 10.1; 2009/51 E. 5.5; 2009/28 E. 9.3.1). Der Hinweis auf eine medizinische Notlage in Art. 83 Abs. 4 AuG verdeutlicht überdies, dass eine konkrete Gefährdung nicht zwingend in der allgemeinen Situation im Heimat- oder Herkunftsstaat begründet sein muss. Eine ausländische Person kann demnach auch aus individuellen Gründen wirtschaftlicher, sozialer oder gesundheitlicher Natur konkret gefährdet sein (vgl. BVGE 2011/25 E. 8.5, zur Situation alleinstehender Frauen in Äthiopien, die, sofern sie ihren Lebensunterhalt mit Prostitution verdienen, Gewalt sowie gesundheitlichen Risiken ausgesetzt sein können).

7.6 Aus den im Gesetz genannten Gefährdungssituationen ergibt sich, dass nicht beliebige Nachteile oder Schwierigkeiten die Annahme einer konkreten Gefährdung im Sinne von Art. 83 Abs. 4 AuG rechtfertigen, sondern ausschliesslich Gefahren für Leib oder Leben. Die von der Weg- oder Ausweisung betroffene Person muss demnach im Falle einer Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat dort in eine existenzielle Notlage geraten (vgl. BVGE 2011/24 E. 11.2.2 und 14.2; 2011/7 E. 9.9; 2012/31 E. 7.3; 2010/8 E. 9.5). Eine konkrete Gefährdung liegt folglich im Allgemeinen nicht schon deshalb vor, weil die wirtschaftliche Situation und damit die allgemeinen Lebensbedingungen im Heimat- oder Herkunftsstaat schwierig sind und dort beispielsweise Wohnungsnot oder hohe Arbeitslosigkeit herrschen (vgl. BVGE 2011/50 E. 8.2; 2010/41 E. 8.3.6; 2007/10 E. 5.4, ethnische Minderheiten in Kosovo), oder weil eine im Vergleich zur Schweiz weniger entwickelte medizinische Infrastruktur besteht (vgl. BVGE 2011/50 E. 8.3; 2009/2 E. 9.3.2). Weniger hohe Anforderungen an die Annahme einer konkreten Gefährdung gelten hingegen, wenn das Kindeswohl gemäss Art. 3 Abs. 1 des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (SR 0.107, nachfolgend: KRK) mit zu berücksichtigen ist (vgl. BVGE 2009/51 E. 5.6; 2009/28 E. 9.3.2), da das Kindeswohl nicht erst gefährdet ist, wenn das Kind in eine existenzielle Notlage gerät (vgl. BVGE 2009/51 E. 5.8; 2009/28 E. 9.3.4 und 9.3.5).

7.7

7.7.1 Nicht jede Person ist von den in ihrem Heimat- oder Herkunftsstaat herrschenden Verhältnissen gleichermassen betroffen. Der Vollzug der Weg- oder Ausweisung ist jedoch nur unzumutbar, wenn die Ausländ-

derin oder der Ausländer dort « konkret » gefährdet ist. Unzumutbar ist der Vollzug folglich nicht schon dann, wenn im Heimat- oder Herkunftsstaat eine Situation allgemeiner Gewalt herrscht, sondern erst wenn die weg- oder ausgewiesene Person durch die allgemeine Gewaltsituation auch tatsächlich individuell betroffen ist (vgl. ILLES, Handkommentar AuG, Art. 84 N. 33 S. 799).

7.7.2 Ist die Gewalt vor Ort flächendeckend und derart gravierend (vgl. BVGE 2013/1 E. 6.3.3.2, Stadt Mosul, Irak; 2013/2 E. 9.6.1, Provinzen Hakkari und Sirnak, Türkei) oder sind die Sicherheitslage und die humanitäre Situation so schlecht (vgl. BVGE 2011/7 E. 9.9.1, weite Teile Afghanistans), dass angenommen werden muss, jede dorthin zurückkehrende Person sei mit erheblicher Wahrscheinlichkeit konkret gefährdet, geht die Praxis von einer generellen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs aus. Indessen können begünstigende individuelle Umstände vorliegen, aufgrund welcher eine bestimmte Person – im Gegensatz zu zurückkehrenden Personen im Allgemeinen – auch in Anbetracht der schwierigen humanitären Situation oder der Sicherheitslage vor Ort nicht konkret gefährdet ist (vgl. BVGE 2011/7 E. 9.9.2, Kabul; 2011/49 E. 7.3.5–7.3.8, Mazar-i-Sharif, Afghanistan; 2011/38 E. 4.3.1–4.3.3, Herat, Afghanistan; 2011/25 E. 8.5–8.6, Äthiopien; 2011/24 E. 13.2.1.2, Nordprovinz, Sri Lanka; 2008/5 E. 7.5.8, kurdische Provinzen im Nordirak), oder es kann eventuell in einem anderen Landesteil – allenfalls unter bestimmten Bedingungen – eine zumutbare innerstaatliche Aufenthaltsalternative zur Verfügung stehen (vgl. BVGE 2011/24 E. 13.3, innerstaatliche Aufenthaltsalternative für Tamilen im Grossraum Colombo; 2013/1 E. 6.3.5, innerstaatliche Aufenthaltsalternative im kurdischen Nordirak für Kurden aus Mosul; 2008/5 E. 7.5, insb. 7.5.8, innerstaatliche Aufenthaltsalternative im Nordirak für Kurden aus Kirkuk und Mosul sowie für Araber und andere Nicht-Kurden aus dem Zentral- und Südirak).

7.7.3 Die für die Annahme einer konkreten Gefährdung erforderliche individuelle Betroffenheit kann sich überdies auch aus der Zugehörigkeit zu einem Personenkreis mit einem besonderen Schutzbedürfnis (sog. « vulnerable group ») ergeben. Besonders verletzliche Personen können über das übliche Mass hinaus von bestimmten Verhältnissen betroffen und gerade deshalb konkret gefährdet sein, sofern keine begünstigenden individuellen Umstände vorliegen (vgl. BVGE 2011/25 E. 8.5–8.6, alleinstehende Frauen in Äthiopien; 2008/5 E. 7.5.8, alleinstehende

Frauen, Familien mit Kindern, Kranke und Betagte in den kurdischen Provinzen im Nordirak; vgl. auch PETERMANN LOEWE, a.a.O., S. 94 f.).

7.7.4 Die Beantwortung der Frage, ob die Ausländerin oder der Ausländer im Falle des Vollzugs der Weg- oder Ausweisung im Heimat- oder Herkunftsstaat konkret gefährdet wäre, erfordert eine Prognose, welche vor dem länderspezifischen Hintergrund im Rahmen einer Einzelfallbeurteilung unter Berücksichtigung der Verhältnisse vor Ort und der individuellen Lebensumstände der betroffenen Person vorzunehmen ist (vgl. RUEDI ILLES, Die Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs im Asyl- und Ausländerrecht, in: Jahrbuch für Migrationsrecht 2006/2007, S. 48, nachfolgend: Jahrbuch; BVGE 2011/49 E. 7.3.6; 2011/38 E. 4.3.3.1). Ob die konkrete Gefährdung tatsächlich eintreten wird, lässt sich aufgrund der Natur der Sache nicht strikt beweisen. Übereinstimmend mit der Lehre (vgl. ILLES, Handkommentar AuG, Art. 83 N. 44 S. 802; *derselbe*, Jahrbuch, S. 46 ff.; BOLZLI, a.a.O., Art. 83 AuG N. 2 S. 229; STÖCKLI, a.a.O., S. 567 f. Rz. 11.148) und im Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. BGE 130 III 321 E. 3.2) genügt es deshalb gemäss ständiger Praxis des Bundesverwaltungsgerichts, wenn die konkrete Gefährdung dem für die Flüchtlingseigenschaft gemäss Art. 7 Abs. 2 AsylG angewandten Beweismass entsprechend (vgl. BVGE 2013/11 E. 5.1) mit überwiegender Wahrscheinlichkeit eintreten wird (vgl. BVGE 2012/31 E. 7.1; 2011/50 E. 3.2; 2011/24 E. 10.2).

7.8 Die Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, wie sie Art. 83 Abs. 4 AuG zugrunde liegen (vgl. E. 7.4), ist eine Rechtsfrage, die grundsätzlich ohne Beschränkung der richterlichen Kognition zu überprüfen ist (vgl. BVGE 2011/53 E. 8.1). Das Bundesverwaltungsgericht schränkt seine Kognition zuweilen gleichwohl ein, soweit dies aufgrund der Natur der Streitsache sachlich geboten ist. So übt es bei der Überprüfung der Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe eine gewisse Zurückhaltung und gesteht der Verwaltungsbehörde einen Beurteilungsspielraum (« latitude de jugement ») zu, wenn sich Auslegungsfragen stellen, welche die Behörde aufgrund ihrer örtlichen, sachlichen oder persönlichen Nähe sachgerechter zu beurteilen vermag als das Bundesverwaltungsgericht, oder wenn die Rechtsanwendung Beurteilungen und Einschätzungen auf spezifischen Fachgebieten erfordert, für welche die verfügende Behörde aufgrund ihres Spezialwissens besser geeignet ist (sog. « technisches Ermessen »; vgl. BGE 139 II 185 E. 9.3; 135 II 356 E. 3.1 in fine; BVGE 2011/47 E. 5.1, öffentliches Übernahmeangebot; 2009/35 E. 4, Fernmeldeverkehr, Zugang zum schnellen

Bitstrom, Marktbeherrschung; vgl. zum Ganzen MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 90 ff. Rz. 2.154 ff.). Auf dem Gebiet des Asyls erledigt das Bundesverwaltungsgericht allerdings jährlich tausende von Entscheiden (im Jahr 2013 beispielsweise 4 253 Verfahren; vgl. Geschäftsbericht 2013, Bundesverwaltungsgericht, S. 76). Aufgrund der hohen Fallzahlen, eines vergleichsweise eng definierten Sachgebietes sowie aus historischen und organisatorischen Gründen verfügt das Bundesverwaltungsgericht im Asylbereich mithin über eine mit derjenigen des BFM vergleichbare Fachkompetenz und grundsätzlich auch über die gleichen Entscheidungsgrundlagen. Deshalb besteht auch bei der Beurteilung von Fragen, welche sich namentlich bei der Analyse der Lage in Herkunftsländern von Asylsuchenden stellen, kein Anlass, die Kognition einzuschränken (vgl. BVGE 2010/54 E. 7.5; vgl. auch SCHINDLER, Verwaltungsermessen, S. 358 f. Rz. 473; *derselbe*, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Art. 49 N. 21 S. 669; THOMAS SEGESSENMANN, Wegfall der Angemessenheitskontrolle im Asylbereich, ASYL 2/13 S. 14). Das Bundesverwaltungsgericht überprüft demzufolge ohne Einschränkung, ob die Vorinstanz Art. 83 Abs. 4 AuG richtig auslegt, und es überprüft im Einzelfall ebenfalls uneingeschränkt, ob die ausländische Person vor dem länderspezifischen Hintergrund wegen der Verhältnisse vor Ort und der individuellen Lebensumstände im Falle des Vollzugs im Heimat- oder Herkunftsstaat konkret gefährdet ist.

7.9

7.9.1 Das Bundesverwaltungsgericht hat in verschiedenen publizierten Urteilen festgehalten, die vorläufige Aufnahme sei – unter Vorbehalt von Art. 83 Abs. 7 AuG – zu gewähren, wenn eine konkrete Gefährdung festgestellt wird (vgl. BVGE 2013/2 E. 9.1; 2013/1 E. 6.3.1; 2012/31 E. 7.3; 2010/54 E. 5.1; 2010/8 E. 9.4; 2009/2 E. 9.2.1; 2008/5 E. 7.3.1). In einem weiteren publizierten Urteil heisst es hingegen, die Asylbehörden hätten im Einzelfall « in Ausübung des ihnen nach Art. 83 Abs. 4 AuG zukommenden Ermessens » humanitäre Überlegungen « anderen öffentlichen Interessen » gegenüberzustellen, die für einen Vollzug sprechen würden, und gestützt darauf zu bestimmen, welches Interesse bei einer Gesamtbetrachtung überwiege (vgl. BVGE 2008/34 E. 11.1; ähnlich: BVGE 2011/50 E. 8.2; 2009/52 E. 10.1; 2009/41 E. 7.1; 2007/10 E. 5.1, zum ANAG). Das Bundesverwaltungsgericht hat in diesen Urteilen eine Rechtsprechung fortgesetzt, welche die (ehemalige) Schweizerische Asylrekurskommission (ARK) unter Bezugnahme auf die Auffassung KÄLINS sowie auf Ausführungen in der Botschaft vom 25. April

1990 zum AVB etabliert hatte (vgl. erstmals Entscheidungen und Mitteilungen der ARK [EMARK] 1993 Nr. 38 E. 6a S. 277; ferner statt vieler EMARK 1994 Nr. 18 E. 4d S. 140 ff.; 1994 Nr. 19 E. 6a S. 147 f.). KÄLIN hatte zum einen argumentiert, da die « Kann »-Bestimmung in Art. 14*a* Abs. 4 ANAG gemäss Botschaft (BBl 1990 II 668) deutlich mache, dass die Schweiz hier aus humanitären Gründen handle, käme den Behörden bei der Frage, ob die Unzumutbarkeit des Vollzugs zu bejahen sei, « Ermessen » beziehungsweise ein « Ermessensspielraum » zu; unter Bezugnahme auf die Formulierung in der Botschaft, wonach die Behörden « humanitäre Überlegungen » im Einzelfall gegen « andere öffentliche Interessen » abzuwägen hätten, die allenfalls für einen Vollzug sprechen würden (BBl 1990 669), hatte er zum anderen festgehalten, Art. 14*a* Abs. 4 ANAG konkretisiere im Grunde genommen das Verhältnismässigkeitsprinzip (vgl. KÄLIN, a.a.O., S. 201, 203). Angesichts der divergierenden Praxis ist nachfolgend zu klären, ob der Vollzug der Wegweisung bereits als unzumutbar zu gelten hat, wenn bei der Einzelfallprüfung eine konkrete Gefährdung festgestellt wird, oder erst dann, wenn der Vollzug im Rahmen einer Interessenabwägung als unzumutbar beurteilt wird.

7.9.2 Die Frage, welche öffentlichen Interessen im Rahmen der in den oben erwähnten Urteilen angesprochenen Interessenabwägung zu berücksichtigen seien, wurde in der publizierten Rechtsprechung der ARK und des Bundesverwaltungsgerichts zu Art. 14*a* Abs. 4 ANAG beziehungsweise zu Art. 83 Abs. 4 AuG nie beantwortet. Es findet sich auch kein Urteil, in dem festgestellt worden wäre, die Vorinstanz habe das ihr « zukommende Ermessen » in Bezug auf die Beurteilung der Zumutbarkeit des Vollzugs rechtswidrig oder nicht sachgemäss respektive rechtmässig und sachgerecht ausgeübt.

7.9.3 Welche « anderen öffentlichen Interessen » in eine Interessenabwägung einfliessen sollen, lässt sich den Materialien zu Art. 14*a* Abs. 4 ANAG beziehungsweise zu Art. 83 Abs. 4 AuG nicht entnehmen. Aus der Literatur ergeben sich diesbezüglich ebenfalls keine verwertbaren Aufschlüsse. Es wird zwar regelmässig festgehalten, Art. 83 Abs. 4 AuG (respektive Art. 14*a* Abs. 4 ANAG) räume den Behörden « Ermessen » ein und betont, dieses beziehe sich nicht auf die Rechtsfolge (die vorläufige Aufnahme), sondern « nur auf den in Frage stehenden Sachverhalt » (vgl. ILLES, Jahrbuch, S. 37; *derselbe*, Handkommentar AuG, Art. 83 N. 8 S. 792), beziehungsweise « auf die Würdigung des in Frage stehenden Sachverhalts » (vgl. PETERMANN LOEWE, a.a.O., S. 86; ILLES

et. al., a.a.O., S. 225; MARIO GATTIKER, Das Asyl- und Wegweisungsverfahren, 3. Aufl. 1999, S. 93), oder auf die « Beurteilung der Tatbestandsvoraussetzungen (sog. Tatbestandsermessen) » (vgl. ZÜND/ARQUINT/HILL, a.a.O., S. 365 Rz. 8.102). Gemäss BOLZLI (a.a.O., Art. 83 AuG N. 14 S. 233) besteht « Spielraum (…) höchstens bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Unzumutbarkeit ». Aufgrund der verwendeten Terminologie und mangels einlässlicher Ausführungen ergibt sich allerdings aus der Lehre kein einheitliches Bild zur zentralen Frage, worauf sich « das eingeräumte Ermessen » beziehen und in welchem Umfang es bestehen soll. Insbesondere geht die Lehre der Frage nicht nach, welche bereits in der Botschaft zum AVB erwähnten, jedoch dort nicht näher definierten « anderen öffentlichen Interessen » (BBl 1990 II 669) im Rahmen einer Interessenabwägung zu berücksichtigen wären.

7.9.4 Bei der Beantwortung der Frage, welche öffentlichen Interessen im Rahmen der Prüfung der Zumutbarkeit des Vollzugs zu berücksichtigen sind, ist zunächst die humanitäre Ausrichtung von Art. 83 Abs. 4 AuG (vgl. E. 7.3) zu beachten. Diese legt nahe, dass gewichtige ordnungs- oder sicherheitspolizeiliche Gründe vorliegen müssen, um die Anordnung des Weg- oder Ausweisungsvollzugs gegenüber einer im Heimat- oder Herkunftsstaat an Leib und Leben gefährdeten Person zu rechtfertigen. Welche öffentlichen Interessen für den Vollzug und gegen einen Verbleib von Ausländern und Ausländerinnen in der Schweiz sprechen, ergibt sich insofern bereits aus Art. 83 Abs. 7 AuG. Diese Bestimmung besagt, dass die vorläufige Aufnahme nach den Abs. 2 und 4 nicht verfügt wird, wenn die weg- oder ausgewiesene Person zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe im In- oder Ausland verurteilt oder gegen sie eine strafrechtliche Massnahme im Sinne von Art. 64 oder 61 des Strafgesetzbuches angeordnet wurde (Bst. a), oder wenn sie erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder die äussere Sicherheit gefährdet (Bst. b). Aus den dergestalt normierten Tatbeständen wird deutlich, dass die Schweiz nicht bereit ist, unabhängig vom Verhalten der Ausländerin oder des Ausländers aus humanitären Gründen auf den Vollzug der Weg- oder Ausweisung zu verzichten; ferner wird klargestellt, in welchen qualifizierten Fällen das öffentliche Interesse am Vollzug höher zu gewichten ist, als das Interesse der im Heimat- oder Herkunftsstaat konkret gefährdeten Person am weiteren Verbleib in der Schweiz. Art. 83 Abs. 4 AuG bietet demnach keinen absoluten Schutz vor einer Weg- oder Ausweisung aus der

Schweiz. Erfüllt die ausländische Person durch ihr Verhalten einen der Tatbestände gemäss Art. 83 Abs. 7 Bst. a und b AuG, ist die Anwendung von Art. 83 Abs. 4 AuG ausgeschlossen, und die Weg- oder Ausweisung ist selbst dann zu vollziehen, wenn die betroffene Person im Heimat- oder Herkunftsstaat konkret gefährdet ist (vgl. EMARK 2006 Nr. 23 E. 7.7.1 zu Art. 14*a* Abs. 4 ANAG). Art. 83 Abs. 7 Bst. a und b AuG nimmt damit in Bezug auf das Verhalten von Ausländern und Ausländerinnen eine Interessenabwägung vor und legt die Grenzen fest, bei deren Überschreitung die vorläufige Aufnahme gemäss Art. 83 Abs. 4 AuG ausgeschlossen ist.

7.9.5 Aus der Tatsache, dass Art. 83 Abs. 4 AuG nicht zur Anwendung gelangt, wenn die Grenze von Art. 83 Abs. 7 Bst. a und b AuG überschritten wird, ergibt sich umgekehrt, dass das Verhalten von Ausländern und Ausländerinnen oder in deren Person begründete Eigenschaften, welche strafrechtlich, ordnungs- oder sicherheitspolitisch nicht relevant sind beziehungsweise die in Art. 83 Abs. 7 Bst. a und b AuG gezogene Grenze nicht überschreiten, kein öffentliches Interesse begründen, das gewichtig genug und daher geeignet wäre, das Interesse einer im Heimat- oder Herkunftsstaat im Falle des Vollzugs der Weg- oder Ausweisung konkret gefährdeten Person zu überwiegen. In Bezug auf das Verhalten von Ausländern und Ausländerinnen nimmt das Gesetz in Art. 83 Abs. 7 AuG eine Interessenabwägung vor, welche den Spielraum des BFM bei der Beurteilung der Zumutbarkeit des Vollzugs von vornherein einschränkt.

7.9.6 Der Vollzug der Weg- oder Ausweisung hat für eine Person, die im Heimat- oder Herkunftsstaat an Leib oder Leben konkret gefährdet ist, weitreichende Folgen. Neben den bereits den Ausschlusstatbeständen von Art. 83 Abs. 7 Bst. a und b AuG zugrunde liegenden ordnungs- oder sicherheitspolizeilichen Interessen, die an das Verhalten der ausländischen Person oder an in ihrer Person begründeten Eigenschaften anknüpfen, sind daher andere öffentliche Interessen, welche im Rahmen einer Interessenabwägung für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung den Ausschlag geben könnten, nicht ohne Weiteres ersichtlich. Bereits ACHERMANN/HAUSAMMANN (Handbuch des Asylrechts, 2. Aufl. 1991, S. 189) haben in diesem Sinne darauf hingewiesen, dass « kein Ermessen » bestehe beziehungsweise in der Regel die vorläufige Aufnahme angeordnet werden müsse, falls « die Gefahr ernster gesundheitlicher Schäden » oder « eine Gefahr für Leib und Leben » gegeben sei. Ähnlich stellt auch SEGESSENMANN (a.a.O., S. 17) fest, « das behördliche Ermes-

sen » sei bei Vorliegen einer konkreten Gefährdung « regelmässig stark eingeschränkt ». Bestehe die Gefahr, dass die weggewiesene Person in ihrem Heimatland aufgrund mangelnder medizinischer Behandlungsmöglichkeiten ernste gesundheitliche Schäden zu befürchten hätte oder wegen gewalttätiger Auseinandersetzungen einem hohen Sicherheitsrisiko ausgesetzt wäre, habe das BFM keine freie Wahl, die vorläufige Aufnahme wegen Unzumutbarkeit anzuordnen oder zu verweigern. Dem ist beizupflichten. Die humanitäre Ausrichtung von Art. 83 Abs. 4 AuG einerseits und die den Ausschlusstatbeständen von Art. 83 Abs. 7 Bst. a und b AuG zugrunde liegenden ordnungs- oder sicherheitspolizeilichen Interessen andererseits verengen den Spielraum bei der Beurteilung der Zumutbarkeit des Vollzugs der Weg- oder Ausweisung derart, dass für eine Interessenabwägung, wie sie in diversen Urteilen der ARK und des Bundesverwaltungsgerichts zwar angesprochen, bezeichnenderweise im Einzelfall aber nie vorgenommen wurde, kein Raum verbleibt. Die in Art. 83 Abs. 4 AuG verwendete « Kann »-Formulierung eröffnet in Bezug auf die Beurteilung der Frage, ob der Vollzug unzumutbar ist, keinen Ermessensspielraum, welcher es der rechtsanwendenden Behörde beispielsweise ermöglichen würde, im Einzelfall allfällige migrationspolitische Anliegen wie etwa die Begrenzung der Zuwanderung höher zu gewichten als die Interessen der im Heimat- oder Herkunftsstaat an Leib oder Leben konkret gefährdeten Person. Art. 83 Abs. 4 AuG erweist sich mithin nicht als « echte » Kann-Vorschrift, die der rechtsanwendenden Behörde Ermessen einräumen würde. Vielmehr handelt es sich um eine « unechte » Kann-Vorschrift (vgl. SCHINDLER, Verwaltungsermessen, S. 172 f. Rz. 220), denn sie belässt dem BFM, sobald eine konkrete Gefährdung der ausländischen Person im Falle der Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat festgestellt wird, keinen Raum, der es ihm ermöglichen würde, den Vollzug der Wegweisung dennoch als zumutbar zu beurteilen. Die Bedeutung der in Art. 83 Abs. 4 AuG verwendeten « Kann »-Formulierung beschränkt sich somit allein darauf, zu verdeutlichen, dass im Anwendungsbereich von Art. 83 Abs. 4 AuG – im Unterschied zu Art. 83 Abs. 3 AuG – nicht wegen völkerrechtlicher Verpflichtungen, sondern aus humanitären Gründen auf den Vollzug der Weg- oder Ausweisung verzichtet wird (vgl. E. 7.3).

7.10 Zusammenfassend ergibt sich, dass dem BFM bei der Beurteilung der Zumutbarkeit beziehungsweise Unzumutbarkeit des Vollzugs der Weg- oder Ausweisung im Sinne von Art. 83 Abs. 4 AuG kein Ermessen zukommt. Wird eine konkrete Gefährdung festgestellt, ist der Vollzug der Weg- oder Ausweisung daher unzumutbar, und es ist – unter

Vorbehalt von Art. 83 Abs. 7 AuG – die vorläufige Aufnahme zu gewähren.

8. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinen Zuständigkeitsbereichen für die Einheit der Rechtsprechung und die Rechtsfortbildung zu sorgen (vgl. Art. 21 und 25 VGG; Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202 Ziff. 4.3.1.3 S. 4384 f.). Im Anwendungsbereich von Art. 83 Abs. 4 AuG legt es zu diesem Zweck aufgrund einer umfassenden Lageanalyse insbesondere zu wichtigen Herkunftsländern von Asylsuchenden die Praxis fest oder passt eine bestehende Praxis veränderten Entwicklungen an (vgl. E. 9.2–9.14 zu Angola). Es wendet dabei ein Prüfungsschema an, das sich wie folgt skizzieren lässt:

- Zunächst werden auf der Grundlage der « Gemeinsamen EU-Leitlinien für die Bearbeitung von Informationen über Herkunftsländer (COI) » vom April 2008 insbesondere die Sicherheitslage, die humanitäre, politische und sozioökonomische Situation sowie die Menschenrechtslage analysiert. Die Analyse kann die allgemeine Situation im ganzen Land oder in bestimmten Landesteilen oder Städten erfassen (vgl. BVGE 2011/24 E. 13.1 [Ostprovinz von Sri Lanka], E. 13.2.1 [Nordprovinz ohne Vanni-Gebiet], E. 13.2.2 [Vanni] und E. 13.3 [Grossraum Colombo und übriges Staatsgebiet]; 2008/5, kurdische Provinzen Dohuk, Erbil und Suleimaniya, Nordirak).
- Gestützt auf diese allgemeine Lageanalyse wird anschliessend untersucht, ob die Bevölkerung im Allgemeinen (vgl. BVGE 2011/7 E. 9, Afghanistan) oder eine spezifische Bevölkerungsgruppe im Besonderen, namentlich ethnische, sprachliche und religiöse Minderheiten, generell konkret gefährdet sind (vgl. BVGE 2011/24 E. 13.2.2.3, Tamilen aus dem Vanni-Gebiet; 2011/50 E. 8.6, Gorani in Kosovo; 2010/41 E. 8.3.3, aus Kosovo stammende ethnische Serben, Serbien; 2007/10 E. 5.3–5.4, albanischsprachige Roma, Ashkali und « Ägypter », Kosovo).
- Ist generell von einer konkreten Gefährdung auszugehen, wird in einem nächsten Schritt untersucht, ob allenfalls aufgrund günstiger persönlicher Umstände eine konkrete Gefährdung dennoch ausgeschlossen werden kann (vgl. BVGE 2011/7 E. 9.9.2, Afghanistan; 2013/1 E. 6.3.5), oder ob in einem anderen Landesteil – allenfalls unter bestimmten Bedingungen – eine zumutbare innerstaatliche Aufenthaltsalternative zur Verfügung steht (vgl. BVGE 2011/24 E. 13.3, Grossraum Colombo; 2013/1 E. 6.3.5 und 2008/5 E. 7.5, insb. 7.5.8, beide kurdische Provinzen im Nordirak).

- Ergibt die allgemeine Analyse, dass nicht generell von einer konkreten Gefährdung auszugehen ist, wird der Vollzug der Wegweisung als « nicht generell unzumutbar » respektive als « grundsätzlich zumutbar » beziehungsweise als « generell zumutbar » bezeichnet. Diese vom Bundesverwaltungsgericht nicht einheitlich verwendeten Formulierungen besagen, dass sich aufgrund der allgemeinen Verhältnisse an einem bestimmten Ort nicht generell auf eine konkrete Gefährdung der Bevölkerung schliessen lässt. Ist dies der Fall, wird in einem weiteren Schritt untersucht, ob gegebenenfalls bestimmte Personen gleichwohl konkret gefährdet sein können, weil sie aufgrund ihrer Verletzlichkeit besonders schutzbedürftig sind (vgl. BVGE 2011/25 E. 8.5, alleinstehende Frauen in Äthiopien; 2008/5 E. 7.5.8, alleinstehende Frauen, Familien, Kranke und Betagte in den kurdischen Provinzen des Nordiraks).

Gestützt auf die in solcher Weise koordinierte Praxis wird alsdann im Einzelfall geprüft, ob die weggewiesene Person zu einer der beschriebenen Gruppen gehört, beziehungsweise ob sie aufgrund spezifischer persönlicher Umstände wirtschaftlicher, sozialer oder gesundheitlicher Art im Heimat- oder Herkunftsstaat mit grosser Wahrscheinlichkeit konkret gefährdet ist, oder ob sie wegen bestimmter begünstigender individueller Umstände nicht konkret gefährdet ist.

9.

9.1 Zur allgemeinen Situation in Angola hielt die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung fest, nach der Verkündung eines Amnestiegesetzes und der Unterzeichnung eines Friedensvertrages im April 2002 sei nach 27 Jahren Bürgerkrieg Frieden eingekehrt. Die soziale und humanitäre Situation bleibe in einigen – nicht namentlich bezeichneten – Provinzen trotz dem Einsatz der Regierung und diverser Organisationen besorgniserregend.

9.2 Während des Bürgerkrieges setzte sich die ARK in ihrer Rechtsprechung wiederholt mit der Lage in Angola auseinander, wobei sie sich zur Situation in verschiedenen Regionen äusserte (vgl. EMARK 1996 Nr. 20; EMARK 1998 Nr. 11). In EMARK 2004 Nr. 32 nahm die Beschwerdeinstanz eine Neubeurteilung der allgemeinen Situation im Land vor und äusserte sich letztmals in einem publizierten Entscheid zur Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs von abgewiesenen Asylsuchenden nach Angola. Dabei erkannte die ARK eine Rückkehr in die zentralen und östlichen Provinzen Malanje, Lunda Norte, Lunda Sul, Bié, Moxico und Kuando Kubango sowie in die nördlichen Provinzen Uíge und Cabinda für sämtliche angolanischen Staatsangehörigen als unzu-

mutbar. Für junge, unverheiratete Männer sowie kinderlose Paare ohne schwerwiegende gesundheitliche Probleme erachtete die ARK den Wegweisungsvollzug nach Luanda und in die leicht zugänglichen Städte der westlichen Provinzen Cunene, Huíla, Namibe, Benguela, Huambo, Kuanza Sul, Kuanza Norte, Bengo und Zaïre als zumutbar, sofern sie dort ihren letzten Wohnsitz oder ein tragfähiges soziales Beziehungsnetz hatten. Für besonders verletzliche Personen (abgewiesene Asylsuchende mit gesundheitlichen Problemen, unbegleitete Minderjährige, Personen mit Kleinkindern, alleinstehende Frauen und Betagte) galt der Vollzug grundsätzlich als unzumutbar; ausnahmsweise wurde diesen Personen eine Rückkehr nach Angola zugemutet, wenn sie ihren letzten Wohnsitz in Luanda oder einer leicht zugänglichen Stadt der genannten westlichen Provinzen hatten und dort über ein Beziehungsnetz beziehungsweise über finanzielle Möglichkeiten zur Existenzsicherung verfügten. Für Familien mit kleinen Kindern und Personen mit schwerwiegenden gesundheitlichen Problemen erkannte die ARK den Wegweisungsvollzug nach Angola als unzumutbar (vgl. zum Ganzen EMARK 2004 Nr. 32 E. 7.3). Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Rechtsprechung die von der ARK vorgegebene Praxis bisher weitergeführt (vgl. etwa die Urteile des BVGer D–3690/2006 vom 16. März 2007; E–6319/2009 vom 23. März 2012; D–3025/2010 vom 5. Juli 2012 und E–2653/2011 vom 6. Dezember 2012).

9.3 Das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) hat im Januar 2012 gestützt auf die Entwicklungen in Angola seit Kriegsende die Anwendung der « Wegfall der Umstände »-Klauseln gemäss Art. 1 C Ziff. 5 des Abkommens über die Rechte der Flüchtlinge (FK, SR 0.142.30) auf Angola als gerechtfertigt erachtet und den Flüchtlingsstatus von angolanischen Staatsangehörigen, welche während des Unabhängigkeitskrieges (1961–1975) oder des anschliessenden Bürgerkrieges (1975–2002) ihre Heimat verlassen hatten, per 30. Juni 2012 für beendet erklärt. Für Flüchtlinge aus der Provinz Cabinda, einer zwischen der DR Kongo und der Republik Kongo gelegenen Exklave, empfiehlt das UNHCR den Aufnahmestaaten die Anwendung vereinfachter Ausnahmeregelungen (vgl. UNHCR, Implementation of the Comprehensive Strategy for the Angolan Refugee Situation, including UNHCR's recommendations on the applicability of the « ceased circumstances » cessation clauses, 15.01.2012).

9.4 Im Rahmen des vorliegenden Urteils ist eine Neubeurteilung der allgemeinen Lage in Angola und der Zumutbarkeit des Wegweisungs-

vollzugs für abgewiesene angolanische Asylsuchende angezeigt. Die Situation in der Provinz Cabinda ist nicht Gegenstand der vorliegenden Analyse. Die Lagebeurteilung basiert im Wesentlichen auf den nachfolgend aufgeführten Quellen. Weitere konsultierte Quellen, insbesondere Medienberichte, werden in den Erwägungen fortlaufend zitiert.

- African Development Bank (AfDB) et al., African Economic Outlook 2014: Angola, < http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2014/PDF/CN_Long_EN/Angola_ENG.pdf >, abgerufen am 30.07.2014 (nachfolgend: AEO 2014);
- AfDB et al., African Economic Outlook 2013: Angola (nachfolgend: AEO 2013);
- AfDB et al., African Economic Outlook 2012, Southern African Countries, Regional Edition, S. 7–21 (nachfolgend: AEO 2012);
- Amnesty International (AI), Annual Report 2013: Angola, S. 23–25 (nachfolgend: AI 2013);
- AMUNDSEN INGE, Angola Party Politics: Into the African Trend, Angola Brief Vol. 1 No. 9, Christian Michelsen Institute (CMI)/ Centro de Estudos e Investigação Científica (CEIC) (Hrsg.), Bergen, Mai 2011, < http://www.cmi.no > countries > Angola > publications, abgerufen am 27.06.2013 (nachfolgend: CMI 2011a);
- AMUNDSEN INGE/ABREU CESALTINA, Civil Society in Angola: Inroads, Space and Accountability, CMI Report R 2006:14, Bergen 2006, < http://www.cmi.no/publications/publication/?2411=civil-society-in-angola-inroads >, abgerufen am 02.10.2013 (nachfolgend: CMI 2006);
- Bertelsmann Stiftung, BTI 2014 – Angola Country Report, Gütersloh 2014 (nachfolgend: BTI 2014);
- Centro de Estudos e Investigação Científica da Universidade Católica de Angola (UCAN), Relatório Económico de Angola 2013, Luanda 2014, < http://www.ceic-ucan.org/wp-content/uploads/2014/07/relatorio_Economico_Angola_2013_FINAL.pdf > abgerufen am 17.09.2014 (nachfolgend: CEIC/UCAN 2014);
- Comissão Nacional Intersectorial de Desminagem e Assistência Humanitária (CNIDAH), Angola – Ottawa Convention Article 5 Extension Request, 2012, < http://www.apminebanconvention.org/fileadmin/pdf/mbc/clearing-minedareas/art5_extensions/countries/Angola-ExtRequest-Received-30Mar2012.pdf >, abgerufen am 16.07.2013 (nachfolgend: CNIDAH 2012);

- CROESE SYLYIA, Angola: Chronicle of an unfulfilled promise. A hundred days after the elections, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Berlin, Januar 2013, < http://library.fes.de/pdf-files/iez/09601.pdf >, abgerufen am 21.08.2013 (nachfolgend: FES 2013);
- DALICHAU OLIVER, Angola: Ungelöste innenpolitische Herausforderungen, FES, Berlin, Juni 2011, < http://library.fes.de/pdf-files/iez/08251.pdf >, abgerufen am 24.07.2013 (nachfolgend: FES 2011);
- DA ROCHA ALVES, Economic growth in Angola to 2017: The main challenges, CMI/CEIC (Hrsg.), Angola Brief Vol. 2 No. 4, Bergen, Dezember 2012, < http://www.cmi.no > countries > Angola > publications, abgerufen am 26.09.2013 (nachfolgend: CMI 2012);
- Development Workshop (DW), Informal Trading in Luanda's markets, streets and at home, 2009, < http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/40346/1/128835.pdf >, abgerufen am 18.07.2013 (nachfolgend: DW 2009);
- DUARTE ANA/SANTOS REGINA/TJØNNELAND ELLING N., Angola's Lobito Corridor: From reconstruction to development, Angola Brief Vol. 4 No. 5, CMI/CEIC (Hrsg.), April 2014, < http://www.cmi.no/publications/file/5120-angolas-lobito-corridor.pdf >, abgerufen am 17.09.2014 (nachfolgend: CMI 2014);
- FRØYSTAD MONA/MÆSTAD OTTAR/VILLAMIL NOHRA, Health Services in Angola: Availability, quality and utilization, CMI/CEIC (Hrsg.), CMI Report R 2011:9, Bergen, September 2011, < http://www.cmi.no/publications/file/4319-health-services-in-angola.pdf >, abgerufen am 12.08.2013 (nachfolgend: CMI 2011b);
- Freedom House, Freedom in the World 2013 – Angola, Januar 2013, < http://www.freedomhouse.org > Reports > Freedom in the world > Angola > 2013, abgerufen am 03.10.2013 (nachfolgend: Freedom House 2013a);
- Freedom House, Freedom on the Net 2013 – Angola, undatiert, < http://freedomhouse.org/sites/default/files/resources/FOTN%202013_Angola.pdf >, abgerufen am 14.10.2013 (nachfolgend: Freedom House 2013b);
- GRASSI MARZIA, Forms of familial, economic and political association in Angola today: a foundational sociology of an African state, Lewiston/New York 2010 (nachfolgend: GRASSI 2010);
- Human Rights Watch (HRW), World Report 2014: Angola, New York, S. 78–83 (nachfolgend: HRW 2014);

- HRW, World Report 2013: Angola, New York, S. 76–82 (nachfolgend: HRW 2013a);
- HRW, « Take That Filth Away », Police Abuse Against Street Vendors in Angola, Oktober 2013, < http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/angola1013_ForUpload_0.pdf >, abgerufen am 02.10.2013 (nachfolgend: HRW 2013b);
- HRW, Angola's Upcoming Elections. Attacks on the Media, Expression, and Assembly, August 2012, < http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/angola0812ForUpload.pdf >, abgerufen am 24.06.2013 (nachfolgend: HRW 2012);
- HRW, Transparency and Accountability in Angola, An Update, April 2010, < http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/angola0410webwcover_1.pdf >, abgerufen am 04.10.2013 (nachfolgend: HRW 2010);
- HRW, « They Pushed Down the Houses », Forced Evictions and Insecure Land Tenure for Luanda's Urban Poor, Vol. 19 No. 7 [A], Mai 2007, S. 22 ff., < http://www.hrw.org/reports/2007/angola0507/angola0507web.pdf >, abgerufen am 02.08.2013 (nachfolgend: HRW 2007);
- Inter Press Service News Agency, Angola Slow on Drought Response as People Die of Hunger, 28.06.2013, < http://www.ipsnews.net/2013/06/angola-slow-on-drought-response-as-people-die-of-hunger >, abgerufen am 10.07.2013 (nachfolgend: Inter Press Service 2013);
- Inter Press Service, Not a Famine, but an Issue of Food Insecurity, 11.05.2012, < http://www.ipsnews.net/2012/05/not-a-famine-but-an-issue-of-food-insecurity >, abgerufen am 10.07.2013 (nachfolgend: Inter Press Service 2012);
- Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)/Norwegian Refugee Council, Angola: Former IDPs share the common challenge of recovery and reconstruction, 12.12.2007, < http://www.refworld.org/docid/477e0eea2.html >, abgerufen am 18.06.2013 (nachfolgend: IDMC 2007);
- JERVEN MORTEN, Poor Numbers: How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do about It, New York 2013 (nachfolgend: JERVEN 2013);
- Maka Angola (angolanisches Antikorruptions- und Menschenrechtsportal), < http://makaangola.org >, letztmals abgerufen am 25.08.2014 (nachfolgend: Maka Angola);
- MANNING CARRIE, Countries at the Crossroads 2011: Angola, November 2011, < http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/

inline_images/ANGOLAFINAL.pdf >, abgerufen am 23.07.2013 (nachfolgend: MANNING 2011);

- MARQUES DE MORAIS RAFAEL, Diplomacy to Combat Corruption, Presentation delivered at the conference « Raw Materials: A raw Deal for Developing Countries? » An initiative of the Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats, 03.10.2013, European Parliament, Brussels, < http://makaangola.org/wp-content/uploads/2013/10/Cleptocracia_EN.pdf >, abgerufen am 04.10.2013 (nachfolgend: MARQUES 2013);
- PUSHAK NATALIYA/FOSTER VIVIEN, Angola's Infrastructure: A Continental Perspective, Africa Infrastructure Country Diagnostic, Country Report, März 2011, < http://siteresources.worldbank.org/ANGOLAEXTN/Resources/AICD-Angola_Country_Report.pdf >, abgerufen am 27.06.2013 (nachfolgend: Weltbank 2011);
- Republik Angola, Verfassung der Republik Angola, Luanda, 21.01.2010, < http://www.comissaoconstitucional.ao/pdfs/constituicao-da-republica-de-angola-versao-alemao.pdf >, abgerufen am 27.06.2013;
- United Nations Development Programme (UNDP), The 2014 Human Development Report, New York, 24. Juli 2014 (nachfolgend: UNDP 2014);
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Implementation of the Comprehensive Strategy for the Angolan Refugee Situation, including UNHCR's recommendations on the applicability of the « ceased circumstances » cessation clauses, 15.01.2012, < http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4f3395972.pdf >, abgerufen am 23.06. 2013 (nachfolgend: UNHCR 2012);
- UNHCR, UNHCR Position on Return of Rejected Asylum Seekers to Angola, Januar 2004, < http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4020db6c4.pdf >, abgerufen am 17.06.2013 (nachfolgend: UNHCR 2004);
- UNICEF, Progress Evaluation of UNICEF's Education in Emergencies and Post-Crisis Transition Programme: Angola Case Study, New York, März 2011, < http://www.unicef.org/evaluation/files/EEPCT-Angola_Case_Study_042011.pdf >, abgerufen am 02.08.2013 (nachfolgend: UNICEF 2011);
- UNICEF Angola, Education in Emergencies and Post-Crisis Transition: 2011 Programme Report, Juni 2012, < http://www.educationandtransition.org/wp-content/uploads/2007/04/2011_Angola_EEPCT_report.pdf >, abgerufen am 02.08.2013 (nachfolgend: UNICEF Angola 2012);

- United Nations System in Angola, Angola: The Post-War Challenges. Common Country Assessment 2002, < http://mirror. undp.org/angola/linkrtf/cca2002.pdf >, abgerufen am 18.09.2013 (nachfolgend: UN 2002);
- United States Agency for International Development (USAID), Angola Health System Assessment 2010, Juli 2010, < http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADX702.pdf >, abgerufen am 10.10.2013 (nachfolgend: USAID 2010);
- United States Department of State (USDOS), Country Report on Human Rights Practices 2013 – Angola, 27.02.2014, < http://www.State.gov/documents/organization/220291.pdf >, abgerufen am 31.07.2014 (nachfolgend: USDOS 2014);
- USAID, Country Development Cooperation Strategy 2014–2017, 31. Januar 2014, < http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdacy435.pdf >, abgerufen am 17. September 2014 (nachfolgend: USAID 2014);
- USDOS, Country Report on Human Rights Practices 2012 – Angola, 19.04.2013, < http://www.state.gov/documents/organization/204298.pdf >, abgerufen am 07.10.2013 (nachfolgend: USDOS 2013);
- VINES ALEX/WEIMER MARKUS, Angola. Assessing Risks to Stability, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington D.C., Juni 2011, < http://csis.org/files/publication/110623_Vines_Angola_Web.pdf >, abgerufen am 11.07.2013 (nachfolgend: CSIS 2011);
- World Health Organization (WHO), World Health Statistics 2014, Genf 2014, < http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/112738/1/9789240692671_eng.pdf >, abgerufen am 26.08.2014 (nachfolgend: WHO 2014);
- WHO/UNICEF, Progress on sanitation and drinking-water – 2013 Update, < http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/81245/1/9789241505390_eng.pdf >, abgerufen am 26.08.2014 (nachfolgend: WHO/UNICEF 2013).

9.5

9.5.1 Nach dem Ende des Unabhängigkeitskrieges gegen die portugiesische Kolonialmacht (1961–1975) entbrannte in Angola ein Bürgerkrieg zwischen den drei ehemaligen Befreiungsbewegungen, des regierenden marxistischen Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), der União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) und der Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA). Nach zahlreichen gescheiterten Bemühungen um Beendigung des Konfliktes endete der Bürgerkrieg nach dem Tod von Jonas Savimbi, dem Führer der UNITA,

mit der Unterzeichnung des Luena Memorandum of Understanding zwischen der angolanischen Regierung und der UNITA nach 27 Jahren im April 2002. Das Amnestiegesetz vom April 2002, das Kämpfern der UNITA Immunität für während des Krieges begangene Taten gewährt, wurde in der Praxis erfolgreich umgesetzt. Seit der Demobilisierung der ehemaligen Rebellen der UNITA zwischen 2002 und 2003 sind in Angola – mit Ausnahme der Provinz Cabinda – keine bewaffneten Gruppen mehr aktiv (vgl. UNHCR 2012 Rz. 23; UNHCR 2004 S. 2 f.; Jane's Information Group, Non-state armed groups [Angola] 21.05.2012). Allerdings kommt es immer wieder zu teilweise bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Anhängern der MPLA und der UNITA, wobei eine Zunahme der Gewalt und von Einschüchterungen letztmals vor den Parlamentswahlen vom 31. August 2012 zu verzeichnen war (vgl. USDOS 2013 S. 2). Im Vorfeld der Wahlen herrschte insbesondere in den Provinzen Benguela und Kuanza Sul ein Klima der Angst (Voz da América, Instalase no interior de Angola o medo do retorno à guerra, 26.07.2012). Das Antikorruptions- und Menschenrechtsportal Maka Angola berichtete von mindestens sechs Toten und zahlreichen Verletzten bei bewaffneten Zusammenstössen zwischen Anhängern der MPLA und der UNITA in den Provinzen Benguela, Bengo und Huambo (vgl. Maka Angola, Fatal Victims in Clashes Between UNITA and MPLA, 21.07.2012). Fälle von politisch motivierter Gewalt werden seit 2011 nicht mehr nur in ländlichen Gegenden registriert, sondern vermehrt auch in Städten, insbesondere in der dichtbevölkerten Peripherie Luandas (vgl. HRW 2012 S. 6). Diese Auseinandersetzungen erreichten allerdings nie eine derartige Intensität, dass eine Situation allgemeiner Gewalt, welche angolanische Staatsangehörige generell als Gewalt- oder de-facto-Flüchtlinge qualifizieren würde, zu bejahen wäre.

9.5.2 Im angolanischen Bürgerkrieg haben gemäss Schätzungen 500 000 bis 1,2 Millionen Menschen ihr Leben verloren (vgl. MANNING 2011). Zirka 10 % der Kinder bis 17 Jahre sind Waisen, grösstenteils als Folge des Krieges (vgl. UNICEF Angola 2012 S. 3). 600 000 Flüchtlinge suchten im Ausland Zuflucht (vgl. UNHCR 2012 S. 1 f.), und über 4,1 Millionen Personen – beinahe ein Drittel der bei Kriegsende 2002 auf 14,2 Millionen geschätzten Bevölkerung – wurden insbesondere in den letzten Kriegsjahren durch UNITA-Rebellen und die angolanische Armee intern vertrieben (vgl. UN 2002 S. i, 8 f. und 106). Das Internal Displacement Monitoring Centre hat in einer Untersuchung in den Provinzen Huíla und Huambo sowie in Luanda im Oktober 2007 festgestellt, dass zahlreiche intern Vertriebene (IDP) nach Kriegsende an ihren Zufluchts-

orten in den Städten blieben oder wieder dorthin zurückkehrten, nachdem sie in ihren ländlichen Herkunftsregionen zerstörte Häuser und keine öffentliche Infrastruktur vorfanden, bei der Reintegration ungenügende Unterstützung erhielten oder wegen Landminen keine Landwirtschaft betreiben konnten. Zahlreiche IDP leben daher bis heute in städtischen Slums und gehören zu den ärmsten Bevölkerungsgruppen im Land (vgl. IDMC 2007 S. 7 ff.; USDOS 2014 S. 20). Von den 600 000 Flüchtlingen kehrten bis Ende 2011 zirka 470 000 nach Angola zurück (vgl. UNHCR 2012 S. 2 und 5); derzeit leben noch zirka 73 000 angolanische Flüchtlinge in den afrikanischen Nachbarstaaten (UNHCR, Angolans head homewards by train from Democratic Republic of Congo, 19.08.2014). Beim Zugang zu Infrastruktur und staatlichen Institutionen beziehungsweise Dienstleistungen sind zurückgekehrte Flüchtlinge und IDP mit ähnlichen Problemen konfrontiert wie die übrige angolanische Bevölkerung (vgl. IDMC 2007 S. 9; USDOS 2014 S. 20; UNHCR 2012 S. 2; vgl. auch E. 9.11–9.13).

9.6 Angolas Bevölkerung ist seit Kriegsende um mehr als 6,5 Millionen auf schätzungsweise fast 21,5 Millionen Menschen (2013) gewachsen (vgl. Weltbank, < http://data.worldbank.org/ > Data by Country > Angola, abgerufen am 25.08.2014). Die Geburtenrate ist innerhalb von zehn Jahren von 6,8 auf 5,9 Kinder pro Frau gesunken (vgl. UNDP 2014 S. 218). Gemäss Prognosen werden im Jahr 2030 in Angola 34,8 Millionen Menschen leben (vgl. UNDP 2014 S. 218). 60–70 % der Bevölkerung leben in Städten (vgl. CSIS 2011 S. 11). Der hohe Urbanisierungsgrad ist zum einen eine Folge des Krieges, während dem viele Angolanerinnen und Angolaner aus den von der UNITA dominierten ländlichen Gebieten, insbesondere dem zentralen Hochland, flohen und Schutz in den von der MPLA kontrollierten und versorgten Städten an der Küste suchten (vgl. CSIS 2011 S. 5; GRASSI 2010 S. 11). Zum anderen ziehen zahlreiche Menschen in der Hoffnung auf Arbeit, funktionierende öffentliche Dienstleistungen und einen höheren Lebensstandard in die Städte (vgl. CSIS 2011 S. 5 und 11). Zwar hat sich die zuvor auf Luanda und die Küstenstädte konzentrierte Migration seit Kriegsende auf die Städte im Landesinneren ausgedehnt (vgl. GRASSI 2010 S. 11), doch bleibt Luanda, wo die meisten Investitionen getätigt und 75 % des Wirtschaftswachstums des Landes generiert werden (vgl. AEO 2012 S. 18), der Hauptanziehungspunkt für Migrierende aus ländlichen Regionen und Provinzstädten (vgl. HRW 2013b S. 10). Im Ballungsgebiet Luanda wächst die Bevölkerung (durch Geburten und Migration) jährlich um 12–20 % (vgl. CSIS 2011 S. 11), sodass mittlerweile

sechs bis sieben Millionen Menschen – rund ein Drittel der Gesamtbevölkerung – in der Hauptstadt leben. Zirka 75 % dieser Menschen wohnen in informellen Siedlungen unter slumähnlichen Bedingungen (vgl. FES 2013 S. 4; HRW 2013b S. 12; Homeless International, undatiert, < http://www. homeless-international.org/ > Our work > Where we work: Angola, letztmals abgerufen am 21.08.2014).

9.7

9.7.1 Die ersten Parlamentswahlen nach Kriegsende fanden erst im Jahr 2008 statt. Die MPLA, welche seit der Erlangung der Unabhängigkeit von Portugal 1975 ununterbrochen an der Macht ist, gewann die Wahlen mit 82 % der Stimmen viel deutlicher als noch im Jahr 1992 (54 %). Die ehemalige Rebellenorganisation und grösste Oppositionspartei UNITA erzielte lediglich 10 % der Stimmen (1992: 34 %) (vgl. FES 2013 S. 3; Le Monde, Angola: de Marx aux pétrodollars, 31.08.2012). Auch aus den – nicht nach internationalen Standards durchgeführten (vgl. BTI 2014 S. 8 f.) – jüngsten Parlamentswahlen vom 31. August 2012 ging die MPLA siegreich hervor. Mit 71,8 % der Wählerstimmen gewann sie die Wahlen zwar weniger deutlich als 2008, doch verfügt sie mit 175 der insgesamt 220 Sitze in der Nationalversammlung nach wie vor über eine solide Zweidrittelmehrheit. Die UNITA vergrösserte ihren Stimmenanteil auf 18,7 % beziehungsweise 32 Sitze. Die erst im Frühjahr 2012 entstandene politische Partei CASA-CE (Convergência Ampla de Salvação de Angola – Coligação Eleitoral) erzielte auf Anhieb 6 % der Wählerstimmen und acht Sitze; drei Sitze gingen an den im Nordosten des Landes verankerten PRS (Partido da Renovação Social) und zwei an den FNLA. In der bisherigen MPLA-Hochburg Luanda kamen die UNITA und CASA-CE zusammen auf einen Wähleranteil von fast 40 % (vgl. FES 2013 S. 3). Die Wahlbeteiligung sank von 87 % im Jahr 2008 auf 63 %. Zahlreiche Wahlberechtigte konnten ihre Stimme nicht abgeben, weil sie entweder gar nicht oder an einem anderen Ort als ihrem Wohnort registriert worden waren. Das Verfassungsgericht wies Beschwerden der drei grössten Oppositionsparteien wegen Wahlfälschung mangels Beweisen ab (vgl. USDOS 2014 S. 22; HRW 2013a S. 76; AI 2013 S. 23; Freedom House 2013a). Der Frauenanteil im Parlament beträgt 33,6 % (vgl. USDOS 2014 S. 23). Bisher fanden in Angola weder auf Provinz- noch auf Kommunalebene Wahlen statt (vgl. CMI 2011a S. 3; USDOS 2014 S. 22).

9.7.2 Im ausgeprägten Präsidialsystem Angolas dienen Wahlen in erster Linie der Legitimierung der Herrschaft des Präsidenten und der

Regierungspartei; sowohl das Parlament als auch die Opposition spielen nur marginale Rollen (vgl. USDOS 2014 S. 21 f.; CMI 2011a S. 2 ff.; BTI 2014 S. 9 f.). Der Präsident der Republik Angola ist gleichzeitig Staatsoberhaupt, Regierungschef und Oberbefehlshaber der Streitkräfte (Art. 108 Verfassung der Republik Angola, nachfolgend: Verfassung) und hat in diesen Funktionen sehr weitreichende (auch legislative) Kompetenzen (vgl. Art. 117–126 Verfassung). Er ernennt die Mitglieder der Regierung, sämtliche Mitglieder des Verfassungsgerichts, des obersten Gerichtshofs, des Rechnungshofs, des Obersten Militärgerichts, den Generalstaatsanwalt, den Direktor der Zentralbank, sämtliche Provinzgouverneure (Art. 119 Verfassung), ferner die Führung und sämtliche Generäle der Streitkräfte, die Führung und alle Kommissare der Nationalen Polizei sowie die Leitung der Nachrichtendienste und des Staatsschutzes (Art. 122 Verfassung). Mit der neuen, 2010 in Kraft getretenen Verfassung wurden direkte Präsidentschaftswahlen zugunsten einer indirekten Wahl abgeschafft (vgl. CMI 2011a S. 2). Da gemäss Art. 109 der Verfassung die stärkste Partei in der Nationalversammlung den Präsidenten stellt, wurde der 72-jährige José Eduardo dos Santos – seit 1979 Staatsoberhaupt – mit dem Sieg der MPLA bei den Wahlen 2012 ohne direkte Volkswahl für weitere fünf Jahre im Präsidentenamt bestätigt (vgl. FES 2013 S. 3).

9.8 Die angolanische Justiz ist gekennzeichnet durch einen Mangel an juristisch ausgebildeten Fachkräften, eine ungenügende Infrastruktur, lange Verfahren, Korruption, Interessenkonflikte und fehlende Unabhängigkeit von Politik und Regierung. Für die 163 Bezirke (municípios) existieren lediglich 19 Gerichte, weshalb manche Fälle von den Provinzgerichten behandelt werden. Die meisten Bezirke verfügen über keine Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie Richter und Richterinnen, sodass die lokale Polizei häufig gleichzeitig als Ermittlerin, Staatsanwältin und Richterin fungiert. Insbesondere ausserhalb der Provinzhauptstädte herrscht ein Mangel an Richtern und Richterinnen sowie Anwälten und Anwältinnen. 95 % aller Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen sind in Luanda tätig; ausserhalb der Hauptstadt sind amtliche Verteidiger und Verteidigerinnen meistens Personen ohne juristische Ausbildung. Im Jahr 2011 verfügten die Provinzen Lunda Norte, Lunda Sul, Moxico und Kuando Kubango über keine ausgebildeten Anwälte und Anwältinnen, die Provinz Bié über einen einzigen (vgl. Freedom House 2013a; USDOS 2014 S. 10 ff.). Zwischen 2002 und 2011 bildete der angolanische Staat insgesamt 120 Richter und Richterinnen sowie Staatsanwälte und Staatsanwältinnen aus (O País [Angola], Escrivão já não serve para

juiz, 07.11.2011). Strafgerichte sind notorisch überlastet, weshalb viele Untersuchungshäftlinge jahrelang auf ihren Prozess warten. Mangels funktionierender staatlicher Gerichte werden Konflikte in ländlichen Gebieten nach wie vor hauptsächlich durch informelle « Gerichte » nach je eigenen lokalen Regeln beigelegt. Traditionelle Führungspersönlichkeiten (« sobas »), denen teilweise staatliche Autorität zukommt, lösen Streitfälle und verhängen Strafen. Gemäss Art. 119 der Verfassung ernennt der Präsident sämtliche Richter und Richterinnen der obersten Gerichte des Landes, diejenigen des Obersten Gerichtshofs auf Lebenszeit und ohne Genehmigung durch das Parlament (vgl. USDOS 2014 S. 13). Trotz starker politischer Einflussnahme auf die Justiz insbesondere von Seiten des Präsidenten, der Regierung und anderer Personen im Umfeld der MPLA, fällen Gerichte bisweilen auch unabhängige Entscheide, und zivilgesellschaftliche Organisationen nutzen die Justiz zunehmend, um sich gegen Einschränkungen von Freiheitsrechten zur Wehr zu setzen. Die Nationalpolizei und die Armee verfügen über eigene Gerichtsbarkeiten (vgl. Freedom House 2013a; USDOS 2014 S. 10 ff.).

9.9 Hinsichtlich der Menschenrechtslage in Angola sind einerseits grausame und exzessive Strafen und Behandlungen einschliesslich Folter, Misshandlungen und ungesetzliche Tötungen und andererseits Einschränkungen der Versammlungs-, Vereinigungs-, Rede- und Medienfreiheit hervorzuheben. Angolanische Medien, politische Parteien und Menschenrechtsgruppen berichten alljährlich von Tötungen von Personen durch Sicherheitskräfte, insbesondere durch die Polizei, wobei die Täter in der Regel straffrei bleiben; interne Untersuchungsergebnisse zu Übergriffen der Sicherheitskräfte werden selten veröffentlicht (vgl. USDOS 2014 S. 1 ff.).

9.9.1 Seit März 2011 hat sich in Angola eine vom Arabischen Frühling inspirierte, zahlenmässig jedoch kleine, parteiunabhängige Jugendbewegung gebildet, die regelmässig Demonstrationen vor allem in den Städten Luanda und Benguela durchführt und dabei das Recht auf freie Meinungsäusserung, soziale Gerechtigkeit sowie den Rücktritt des Präsidenten fordert (vgl. HRW 2013a S. 78 f.; CSIS 2011 S. 13). Seit Mai 2012 demonstrieren sodann regelmässig Kriegsveteranen aus allen militärischen Lagern in Luanda und anderen Städten für die Bezahlung ihrer Renten und anderer Unterstützungsleistungen (vgl. HRW 2013a S. 78). Obwohl die Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit in Art. 47 der Verfassung garantiert ist und friedliche Demonstrationen keiner Bewilligungspflicht, sondern nur einer Meldepflicht unterstehen, hat die Regie-

rung in den letzten Jahren etliche Kundgebungen verboten, und die Polizei hat zahlreiche friedliche Demonstrationen entweder unter Gewaltanwendung aufgelöst oder mit präventiven Festnahmen und Einschüchterungen von Aktivisten und Aktivistinnen bereits im Keim erstickt (vgl. HRW 2013a S. 78 f.; HRW 2014 S. 79 f.; USDOS 2013 S. 8, 14 und 16 ff.; USDOS 2014 S. 8, 15 und 18; vgl. die Berichterstattung zu den Demonstrationen auf Maka Angola). Die Polizei und bewaffnete Sicherheitsbeamte in Zivil gehen gegen friedlich Demonstrierende sowie gegen Journalisten und Journalistinnen, die darüber berichten, mit exzessiver Gewalt, willkürlichen Festnahmen und Inhaftierungen vor (vgl. HRW 2013a S. 78 f.; HRW 2014 S. 79 f.; USDOS 2013 S. 8 und 14 ff.; USDOS 2014 S. 16). Mit der Behauptung, die Proteste könnten in einen erneuten Bürgerkrieg münden, schürt die MPLA gezielt weitverbreitete Ängste in der kriegsmüden Bevölkerung (vgl. HRW 2013a S. 78 f.). Insbesondere im Vorfeld der Wahlen 2012 nahmen Drohungen gegen und Angriffe auf Anführer der Jugendproteste und Oppositionelle durch bewaffnete Sicherheitsbeamte in Zivilkleidung zu, und es kam auch zu Entführungen und zum Verschwindenlassen von Personen. Zwei Organisatoren einer Protestveranstaltung von ehemaligen Präsidialgardisten und Kriegsveteranen, welche die Zahlung ausstehender Renten forderten, bleiben seit ihrer Entführung im Mai 2012 verschwunden (vgl. HRW 2013a S. 79; HRW 2014 S. 80; AI 2013 S. 24; USDOS 2014 S. 3 f.). In der Regel ignoriert die Polizei die seit Beginn der Demonstrationen 2011 zahlreich eingegangenen Beschwerden und Anzeigen oder behandelt sie in internen Disziplinarverfahren; Strafverfahren werden selten eingeleitet (vgl. HRW 2013a S. 79; USDOS 2014 S. 9). In den letzten Jahren ist kein einziger Fall bekannt geworden, in dem ein Gericht eine Klage wegen Menschenrechtsverletzungen gutgeheissen hätte (vgl. USDOS 2013 S. 13; USDOS 2014 S. 13).

9.9.2 Im Gegensatz zu parteiunabhängigen regierungskritischen Gruppierungen können Oppositionsparteien in der Regel ungehindert Versammlungen abhalten; gelegentlich kommt es zu Drohungen von Lokalbehörden gegen Parteianhänger, die solche Treffen besuchen (vgl. USDOS 2013 S. 17 f.). Oppositionsparteien berichten von Einschüchterungen von und Übergriffen auf Parteimitglieder durch MPLA-Anhänger sowie von willkürlichen Festnahmen und Inhaftierungen während einiger Stunden bis zu mehreren Tagen. Ehemalige Kämpfer der UNITA beklagen sich über ungenügende Unterstützung durch die Regierung bei der gesellschaftlichen Reintegration (vgl. USDOS 2013 S. 8 und 22; USDOS 2014 S. 23). Gemäss zahlreichen Quellen sehen viele Angola-

nerinnen und Angolaner von einer Unterstützung von Oppositionsparteien ab, aus Angst vor Repressalien durch MPLA-Anhänger (vgl. USDOS 2014 S. 15). Oppositionsparteien haben nur limitierten Zugang zu Staatsmedien und müssen (ausser während Wahlkämpfen) für die Berichterstattung über ihre Aktivitäten bezahlen (vgl. USDOS 2013 S. 13 ff.).

9.9.3 Alle Medien mit landesweiter Verbreitung sind staatlich. Ausserhalb von Luanda existieren nur wenige private Medien, und der Zugang zu Fernsehen und Internet ist dort stark eingeschränkt (vgl. BBC News Africa, Angola Profile: Media, 14.08.2012; Freedom House 2013b S. 3). Die meisten privaten Medien gehören regierungsnahen Gruppierungen oder Personen. Mit technischen und gesetzlichen Vorschriften verhindert die Regierung, dass unabhängige Radiostationen ihre Programme ausserhalb von Luanda senden können. Angolanische Nachrichtenformate bevorzugen die Regierungspartei MPLA (vgl. USDOS 2014 S. 16). Musik mit sozial- oder regierungskritischen Texten wird von Radio und Fernsehen meist nicht gesendet (Deutsche Welle, Em Angola, mulheres também fazem músicas de intervenção e pedem melhorias para o país, 15.08.2012). Angolanische Menschenrechtsaktivisten und -aktivistinnen sowie Journalisten und Journalistinnen sind immer wieder Zielscheibe von Drohungen, Einschüchterungen, Vereinnahmungsversuchen, Festnahmen, Inhaftierungen und Verleumdungsklagen; viele praktizieren Selbstzensur. Kritische Stimmen werden durch subtile Repression und ökonomische Sanktionen wie dem Entzug von Geschäfts- und Arbeitsmöglichkeiten zum Schweigen gebracht (vgl. HRW 2013a S. 79 f.; HRW 2014 S. 78 ff.; USDOS 2013 S. 13 ff.; USDOS 2014 S. 15). Trotz Kontrollen, Schikanen und Vereinnahmungsversuchen sind in Angola mittlerweile zahlreiche NGO aktiv, auch solche, die sich für politische Reformen und den Schutz der Menschenrechte einsetzen (vgl. Freedom House 2013a).

9.9.4 Angestellte privater Sicherheitsfirmen von Unternehmen, die im Diamantenbergbau tätig sind, sowie Angehörige der angolanischen Armee werden bezichtigt, irreguläre einheimische Diamantenschürfer in den Provinzen Lunda Norte und Lunda Sul misshandelt und exekutiert zu haben (vgl. Maka Angola, < http://makaangola.org > Blood Diamonds, abgerufen am 14.10.2013; USDOS 2013 S. 4 f.; USDOS 2014 S. 4 f.). Tausende kongolesischer Migrantinnen und Migranten berichten von Misshandlungen, Folter und sexueller Gewalt – häufig Gruppenvergewaltigungen –, welche sie vor ihrer Abschiebung in die DR Kongo durch

Angehörige angolanischer Sicherheitskräfte, Gefängniswärter und Einwanderungsbeamte erlitten hätten. Die angolanische Regierung bestreitet das Ausmass dieser Menschenrechtsverletzungen und hat es bisher unterlassen, die Täter zur Rechenschaft zu ziehen (vgl. Médecins du Monde, Migrations frontalières, expulsions, violences sexuelles faites aux femmes: la tragédie des Congolais expulsés d'Angola, Brüssel, 25.06.2014; USDOS 2014 S. 5).

9.10

9.10.1 Angola hat seit Kriegsende vor allem aufgrund des Exports von Erdöl ein markantes Wirtschaftswachstum erfahren und ist zu einer regionalen Wirtschaftsmacht aufgestiegen (vgl. AEO 2012 S. 17). Zwischen 2002 und 2008 betrug die durchschnittliche jährliche Steigerung des Bruttoinlandproduktes (BIP) beinahe 15 %, und das BIP wuchs von USD 635.– pro Kopf im Jahr 2000 auf USD 4 671.– im Jahr 2008 (vgl. CMI 2012 S. 4). Nach der globalen Finanzkrise und dem Zerfall des Erdölpreises brach das Wirtschaftswachstum in den Jahren 2009 bis 2011 um 2,4 % bis 3,9 % ein (vgl. AEO 2012 S. 4; AEO 2013). In den Jahren 2012 und 2013 wuchs das BIP um gut 5 %; für 2014 und 2015 werden Wachstumsraten von zirka 8–9 % erwartet (vgl. AEO 2014 S. 2 f.). Angesichts der Unzuverlässigkeit von Daten zur Wirtschaftsentwicklung in afrikanischen Staaten sind diese Angaben allerdings mit Vorsicht zu geniessen (vgl. JERVEN 2013, insb. S. 8–32). Die angolanische Wirtschaft basiert einseitig auf dem Erdölsektor, welcher 95 % der Exporte ausmacht und 80 % der Staatseinnahmen sowie 46 % des BIP generiert, jedoch nur 1 % der erwerbstätigen Bevölkerung beschäftigt (vgl. AEO 2014 S. 2). Erdöl wird vor allem in den Provinzen Cabinda und Zaïre gefördert, und Diamanten werden in den Provinzen Lunda Norte und Lunda Sul abgebaut (vgl. MARQUES 2013 S. 4).

Wegen des grossen Mangels an qualifizierten Arbeitskräften werden zahlreiche Fachleute im Ausland rekrutiert. Mittlerweile leben mindestens 200 000 portugiesische Staatsangehörige in Angola (vgl. Tages-Anzeiger, Das Glück liegt in Angola, 06.09.2012; El País, The new Portuguese immigrants, 28.11.2011). Chinesische Unternehmen, die im Wiederaufbau der Infrastruktur engagiert sind, beschäftigen trotz eines grossen Reservoirs an einheimischen Arbeitskräften auch für unqualifizierte Tätigkeiten chinesische Arbeiter, was zunehmend zu Konflikten mit der angolanischen Bevölkerung führt (vgl. Diplomatic Courier, Angola and the Paradox of Chinese Power, 17.08.2011). MARQUES (2013 S. 4) schätzt die Zahl chinesischer Staatsangehöriger in Angola auf an-

nähernd eine halbe Million. Wirtschaftsbereiche, in denen bisher vor allem ausländische Arbeitskräfte tätig waren, wie der Erdölsektor und das Bankenwesen, sollen in Zukunft « angolanisiert » werden, das heisst, es sollen vermehrt einheimische Arbeitskräfte eingestellt werden (vgl. CSIS 2011 S. 11).

Als wichtigster Arbeitgeber gilt der öffentliche Sektor mit knapp 340 000 Arbeitsplätzen (vgl. FES 2011 S. 4). Verlässliche Daten zum Arbeitsmarkt existieren nicht. Die Afrikanische Entwicklungsbank schätzt die Arbeitslosigkeit seit 2007 auf 26 % (vgl. AEO 2012 S. 18; AEO 2014 S. 2). Die Regierung hat offenbar die Notwendigkeit erkannt, die schlechten Rahmenbedingungen für Unternehmen der Privatwirtschaft (ungenügende Infrastruktur und Energieversorgung, beschränkter Zugang zu Krediten und Rechtsschutz, Mangel an qualifiziertem Personal, Bürokratie) zu verbessern (vgl. AEO 2014 S. 7 ff.). Die Schaffung von neuen Unternehmen und Arbeitsplätzen bildet einen Schwerpunkt in ihrem Nationalen Entwicklungsplan 2013–2017 (vgl. Angola Press, Angola: Minister Wants More Companies to Reduce Unemployment, 26.07.2013).

In Luanda waren (bei kontinuierlich steigender Tendenz seit den neunziger Jahren) im Jahr 2005 84 % der Familien für ihren Lebensunterhalt vollständig oder teilweise auf eine Tätigkeit im informellen Sektor angewiesen (vgl. DW 2009 S. 19). Der informelle Sektor entzieht sich staatlicher Kontrolle und Regulierung und beinhaltet häufig Tätigkeiten mit geringem Kapitalaufwand, sehr kleinen Gewinnmargen und fehlender sozialer Sicherheit. In Luanda beschäftigt er überproportional viele Frauen und umfasst grösstenteils Handelstätigkeiten wie den Verkauf von Getränken, Nahrungsmitteln, Kleidung und Schuhen in Märkten, auf der Strasse, im eigenen Hof oder Haus sowie in geringerem Ausmass die Produktion von Waren (Herstellung von Möbeln, Zubereitung von Mahlzeiten und Süssigkeiten) und kleinere Dienstleistungen wie Coiffure und Kosmetik (vgl. DW 2009; HRW 2013b).

Seit Kriegsende versucht die Regierung, nicht regulierte Handelstätigkeiten in Märkten und auf Strassen vor allem im Stadtzentrum von Luanda zu unterbinden, indem sie zentral gelegene Märkte schliesst, die Handelstätigkeit einer Registrierungs- und Bewilligungspflicht unterstellt und den Händlerinnen und Händlern feste Plätze in erst teilweise existierenden und abgelegenen Märkten in Aussicht stellt. Dass der Strassenhandel in Luanda seither zugenommen hat, illustriert nicht nur das Scheitern dieser Strategie, sondern auch das Versagen der Regierung,

reguläre Arbeitsplätze zu schaffen, die es den Menschen erleichtern würden, den Lebensunterhalt für ihre Familien zu verdienen (vgl. HRW 2013b S. 8 ff.). Seit Oktober 2012 gehen die Polizei und staatliche Inspektoren systematisch gegen den Strassenhandel in Luanda vor, indem sie die überwiegend weiblichen Strassenhändler unter Gewaltanwendung vertreiben, sie zu Geldzahlungen zwingen und ihre Ware beschlagnahmen oder vernichten (vgl. HRW 2013b S. 12 und 18 ff.).

9.10.2 Um Raum für moderne Wohnkomplexe mit Luxuswohnungen sowie für Einkaufszentren, Hotels, Bürogebäude und Infrastrukturprojekte zu schaffen, hat die Regierung seit 2002 im von Landknappheit und Wohnungsnot geprägten Grossraum Luanda, aber auch in anderen Städten, Zehntausende aus ihren Siedlungen vertreiben und letztere abreissen lassen (vgl. Freedom House 2013a; HRW 2013b S. 12; The Economist, Boom boom: The oil money may start to trickle down, 30.06.2012). Da die Eigentumsverhältnisse in der Hauptstadt häufig unklar sind und viele der Siedlungen nie bewilligt wurden, erhalten die von Zwangsräumungen Betroffenen häufig weder eine angemessene Entschädigung noch eine valable Ersatzlösung. Zahlreiche Familien wurden in Gebiete umgesiedelt, in denen keine hinreichende Infrastruktur zur Verfügung steht; manche hausen seit Jahren in Lagern (vgl. HRW 2013b S. 12; HRW 2007 S. 22 ff.; USDOS 2013 S. 13; USDOS 2014 S. 13 f.; MANNING 2011; BTI 2014 S. 22 f.).

Derweil finanziert die Regierung mit den Einnahmen aus dem Erdölverkauf den Bau von Satellitenstädten durch chinesische Unternehmen. Die grösste dieser Städte, Nova Cidade de Kilamba, liegt 30 km ausserhalb des Zentrums von Luanda, ist mit einer hochstehenden Infrastruktur für mindestens 200 000 Personen aus dem Mittelstand konzipiert und gilt als eines der teuersten Projekte auf dem afrikanischen Kontinent. Da die Apartments mit Preisen von USD 125 000.– bis 200 000.– für den Grossteil der angolanischen Bevölkerung unerschwinglich sind, stehen sie offenbar mehrheitlich leer (vgl. FES 2013 S. 5; BBC News Africa, Angola's Chinese-built ghost town, 02.07.2012). Der Bau- und Wirtschaftsboom in Luanda hat die Lebenshaltungskosten in der Kapitale in die Höhe getrieben (vgl. HRW 2013b S. 7; MERCER, « 2014 Cost of Living City Rankings – Luanda Still No. 1 », 10.07.2014, < http://www.imercer.com/content/cost-of-living.aspx >, abgerufen am 31.07.2014).

9.10.3 In ländlichen Gebieten stellt die Landwirtschaft für den Grossteil der Bevölkerung die einzige Arbeitsmöglichkeit und Existenzgrundlage dar. Die landwirtschaftliche Produktion macht in Angola nur einen

kleinen Teil des BIP aus, wurde bisher von der Regierung eher vernachlässigt und ist mangels Bewässerungssystemen stark von Regenfällen abhängig. Nach mehreren regenreichen Jahren mit Überschwemmungen werden seit 2012 unterschiedliche Regionen des Landes von Dürren heimgesucht. 2012 litten schätzungsweise 1,8 Millionen Menschen, darunter mehr als eine halbe Million schwer unterernährter Kinder insbesondere in den nördlichen und zentralen Provinzen Huambo, Bié, Benguela und Zaïre, aufgrund von Ernteausfällen nach einer langen Trockenperiode an Nahrungsmittelknappheit. Von der Dürre im Jahr 2013 sind bis 800 000 Personen vor allem in den südlichen Provinzen Cunene, Namibe, Huíla, Benguela und Kuando Kubango betroffen, wobei gemäss lokalen Quellen und internationalen Hilfsorganisationen in diesen Regionen Menschen an den Folgen von Nahrungsmittel- und Wassermangel gestorben sind. Oppositionspolitiker werfen der Regierung vor, bei der Lieferung von Nahrungsmitteln und Wasser MPLA-treue Gemeinden zu begünstigen (vgl. Inter Press Service 2012, 2013).

9.10.4 Die Regierung kontrolliert die wirtschaftlichen Ressourcen des Landes entweder direkt – über die Staatsfirmen Sonangol (Erdöl) und Endiama (Diamanten) – oder indirekt über Familienangehörige und andere Personen aus dem engsten Umfeld des Präsidenten und der MPLA, Generäle sowie hohe Regierungsbeamte. Das Ausmass von Misswirtschaft und Korruption in der angolanischen Elite ist immens (vgl. USDOS 2014 S. 23 ff.; MARQUES 2013; MANNING 2011; HRW 2010 S. 1; HRW, Angola: Explain Missing Government Funds, 21.12.2011). Die älteste Tochter des Präsidenten ist unter anderem an Banken in Angola und Portugal sowie an einem portugiesischen Telekommunikationsunternehmen beteiligt (vgl. Forbes, Isabel Dos Santos, Daughter Of Angola's President, Is Africa's First Woman Billionaire, 23.01.2013; Diplomatic Courier, Africa's Leading Ladies, 18.03.2012). Auf dem Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International belegte Angola im Jahr 2013 von 176 untersuchten Staaten den 153. Rang (vgl. < http://cpi.transparency.org/cpi2013 > Results, abgerufen am 12.12.2013).

Präsident dos Santos und seine Entourage nutzen ihre Kontrolle über wirtschaftliche Ressourcen systematisch zur Vergabe von materiellen Vorteilen an politische und militärische Akteure im Austausch gegen politische Loyalität und Unterstützung (vgl. CMI 2006 S. 4). So erhielten Generäle beispielsweise privilegierte Positionen in Joint Ventures mit ausländischen Investoren, Land und andere Güter, und Mitglieder der

Präsidialgarde wurden ebenfalls an Wirtschaftsunternehmen beteiligt (vgl. MANNING 2011). Zu Unternehmern gewordene hohe Militärs und Staatsbeamte sichern ihre Investitionen mit einer Parteimitgliedschaft in der MPLA und Spenden an diese ab (vgl. CMI 2011a S. 4). Von Privatisierungen profitierte bisher in erster Linie die herrschende Elite (vgl. CMI 2006 S. 4 f.). Die Regierung kontrolliert auch die Importe des Landes und schränkt privates Unternehmertum ein. Einträgliche Geschäftsmöglichkeiten wie Importlizenzen, öffentliche Aufträge und Monopole werden meist an Angehörige der Präsidentenfamilie oder loyale Parteimitglieder vergeben (vgl. CMI 2011a S. 4).

9.10.5 Die hierarchisch organisierte und im ganzen Land präsente MPLA dominiert sämtliche politischen Institutionen und das öffentliche Leben in Angola (vgl. USDOS 2014 S. 23; CMI 2011a S. 3; FES 2011 S. 2). Zwar hat die MPLA ihre marxistisch-leninistische Ideologie 1990 offiziell abgelegt, doch lebt diese in den Parteistrukturen und den Köpfen der Parteikader und einer breiten Öffentlichkeit fort. Die früheren parteieigenen Massenorganisationen sind bis heute mit der MPLA affiliiert; über diese sogenannten GONGO (government controlled or initiated NGO) – unter anderem Frauen- und Jugendorganisationen, Gewerkschaften und Fonds des Präsidenten und seiner Ehefrau – kontrolliert die MPLA weite Teile der angolanischen Zivilgesellschaft einschliesslich der Arbeiterbewegung (vgl. CMI 2006 S. 3). Es existieren nur wenige unabhängige Gewerkschaften (vgl. Freedom House 2013a; BTI 2014 S. 14). Die Zellstruktur der Partei reicht bis in Gemeinwesen und Arbeitsstätten hinein, und die Mitgliedschaft in der MPLA ist meist erforderlich, um eine einflussreiche Position besetzen und halten zu können (vgl. CMI 2006 S. 3). Die Günstlingswirtschaft behindert politischen und wirtschaftlichen Wettbewerb. Wer nicht über Verbindungen zur MPLA verfügt, ist bei der Unternehmensgründung oder der Stellensuche benachteiligt (vgl. MANNING 2011).

Das ausgeklügelte System von Patronage und Klientelismus widerspiegelt sich auch in der hohen Anzahl Staatsangestellter (vgl. CMI 2006 S. 4). Staatliche Ressourcen werden sodann systematisch eingesetzt, um die politische Opposition einzuschüchtern, zu kontrollieren oder zu vereinnahmen. Intellektuellen sowie Führungsmitgliedern und Aktivisten von NGO werden Posten in Parteigremien oder Anstellungen beim Staat angeboten (vgl. CMI 2011a S. 4; MANNING 2011). Oppositionelle Aktivitäten ziehen häufig nicht nur Drohungen und Einschüchterungen nach sich, sondern auch wirtschaftliche Strafaktionen, welche ein existenzge-

fährdendes Ausmass annehmen können, etwa wenn die Gewährung von Bankkrediten verweigert, die Strom- oder Wasserversorgung abgestellt, die Stelle gekündigt oder Löhne oder Renten nicht ausbezahlt werden (vgl. CMI 2011a S. 4).

9.10.6 Wie weit sich das rasante Wirtschaftswachstum und der Wiederaufbau auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung positiv ausgewirkt haben, ist mangels zuverlässiger sozioökonomischer Statistiken schwierig zu beurteilen. Nicht nur Wirtschaftsstatistiken zu Angola sind mangelhaft (vgl. JERVEN 2013 S. 18–25, 102 und 124), es fehlt auch an zuverlässigen aktuellen Armutsstatistiken. Die letzte nationale Volkszählung fand 1970 statt. Ein landesweiter Zensus wurde nach wiederholten Verschiebungen (vgl. HRW 2013b S. 10 f.; Africa Review, Angola census to be held in 2014, 28.11.2012) nun im Mai 2014 durchgeführt (vgl. ANGOP, Agência Angola Press, Census spokesperson assesses operation positive on 8th day, 25.05.2014). Gemäss IDMC (2007 S. 10) hat sich der Lebensstandard eines Grossteils der angolanischen Bevölkerung, einschliesslich der IDP, seit dem Kriegsende 2002 zwar verbessert, jedoch ausgehend von einem extrem tiefen Niveau und nicht im erwarteten Ausmass. Aufgrund der Konzentration der politischen und wirtschaftlichen Macht in den Händen einer kleinen Elite und der grassierenden Korruption hat die grosse Mehrheit der Bevölkerung bisher vom Ressourcenreichtum und vom Wirtschaftsboom kaum profitiert (vgl. statt vieler HRW 2010 S. 1–4; HRW 2013b S. 7). Auch die Afrikanische Entwicklungsbank hält fest, dass das Wirtschaftswachstum bisher zu wenig zur Schaffung von Arbeitsplätzen, zum Ausbau sozialer Dienstleistungen sowie zur Armutsverminderung genutzt wurde (vgl. AEO 2014 S. 2 und 10). Angola ist im weltweiten Vergleich eine der ungleichsten Gesellschaften (vgl. FES 2013 S. 4; CMI 2012 S. 4; CMI 2006 S. 4). Gemäss Schätzungen der regierungsunabhängigen Katholischen Universität Angolas (UCAN), welche von der Regierung bestritten werden, sank der Anteil der Menschen, die als arm gelten, zwischen 2003 und 2009 lediglich von 68 % auf 59 % (vgl. CEIC/UCAN, Relatório Económico anual de Angola 2009, Juni 2010, S. 233). Nach Regierungsangaben lebten im Jahr 2001 68 % der Bevölkerung von weniger als einem US-Dollar pro Tag und somit in extremer Armut; 2008/09 seien es noch knapp 37 % gewesen, und für 2015 sei mit einem Anteil von 34 % zu rechnen (vgl. República de Angola, Ministério do Planeamento: Relatório sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, September 2010, S. 19 f.). Gemäss aktuellen Schätzungen der Universität haben zwei Drittel der Bevölkerung weniger als zwei US-Dollar pro Tag zur

Verfügung, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten (CEIC/UCAN 2014 S. 11). Im Juni 2013 hat Angola offenbar das UNO-Millenniums-Entwicklungsziel einer Halbierung der Anzahl hungernder und unterernährter Menschen erreicht; gleichzeitig sterben vor allem beim Auftreten von Dürren nach wie vor Menschen als Folge von Nahrungsmittel- und Wassermangel (vgl. Inter Press Service 2013).

Die Lebenserwartung ist in Angola zwischen 2000 und 2013 zwar von 45,2 auf 51,9 Jahre gestiegen; sie liegt jedoch immer noch deutlich unter dem entsprechenden Durchschnittswert von 56,8 Jahren in den afrikanischen Staaten südlich der Sahara (vgl. UNDP 2014 S. 34 und 162). Die Müttersterblichkeit wurde zwischen 2000 und 2013 von 890 Todesfällen bei 100 000 Geburten auf 460 Todesfälle beinahe halbiert (vgl. WHO 2014 S. 24 f.). Die Kindersterblichkeit (in den ersten fünf Lebensjahren) sank ebenfalls, war aber im Jahr 2012 immer noch höher als 16 % (vgl. UNDP 2014 S. 186; WHO 2014 S. 22); die Säuglingssterblichkeit (im ersten Lebensjahr) betrug 2012 10 %. Die Kinder- und die Säuglingssterblichkeit liegen damit in Angola nach wie vor über dem Durchschnittswert der Staaten südlich der Sahara (6 % bzw. 10 %; vgl. UNDP 2014 S. 186). Trotz kontinuierlich steigendem Bruttonationaleinkommen pro Kopf und Fortschritten in den Bereichen Bildung und Gesundheitsversorgung belegte Angola auf dem Human Development Index (HDI) im Jahr 2013 von 187 untersuchten Staaten nur den 149. Rang und gilt somit nach wie vor als Land mit einer « niedrigen menschlichen Entwicklung » (vgl. UNDP 2014 S. 162).

9.11

9.11.1 Während des Krieges wurde ein Grossteil der Infrastruktur des Landes zerstört. Viele Strassen, Bahnlinien und Brücken waren vermint, andere wurden nach jahrzehntelanger Vernachlässigung baufällig (vgl. Weltbank 2011 S. 3). Seit Kriegsende hat die Regierung hohe Summen in den Bau und die Sanierung von Strassen und Brücken sowie in die Instandstellung des Eisenbahnnetzes investiert. Der Zugang zu den Städten Malanje, Uíge, Huambo und Kuito wurde erst im Jahr 2008 signifikant verbessert (DW 2009 S. 5). Insbesondere in abgelegenen, ehemals von der UNITA kontrollierten und im Krieg weitgehend verwüsteten Gebieten wie der südöstlichen Provinz Kuando Kubango kamen der Wiederaufbau der Infrastruktur und der Aufbau von staatlichen Institutionen und Dienstleistungen nur langsam voran (vgl. IDMC 2007 S. 10). Das Strassennetz ist im Westen, wo die Hauptverkehrsachsen liegen, dichter und qualitativ besser als im Osten, wo (auch we-

gen zerstörter Brücken) nach wie vor nicht alle Provinzhauptstädte auf einer Strasse erreichbar sind. Angolas Strassen sind immer noch in einem schlechteren Zustand als diejenigen in anderen afrikanischen Staaten südlich der Sahara; nicht einmal ein Fünftel der Strassen ist asphaltiert. Die drei Eisenbahnlinien, die von den Hafenstädten Luanda, Lobito und Namibe ins Landesinnere führen, dienen in erster Linie dem Transport von Rohstoffen und anderen Gütern (vgl. Eaglestone, Infrastructure Journal, Rebuilding Angola's Infrastructure, 15. Januar 2014, < http://www.eaglestone.eu/xms/files/IJ_Rebuilding_Angolas_Infrastructure_150114.pdf >, abgerufen am 17.09.2014; Weltbank 2011 S. 19). Die nationale Fluggesellschaft fliegt derzeit innerhalb des Landes zwölf Städte an (vgl. < www.taag.com > Select Language > English > Destinations > Route Map > Domestic Routes, letztmals abgerufen am 21.08.2014). Angola gehört zu den weltweit am stärksten von Landminen und anderen explosiven Kampfmittelrückständen (ERW) betroffenen Staaten (vgl. Deutsche Welle, É « impossível » fazer a desminagem total em Angola, 04.04.2012). Die Minen und ERW finden sich in allen Landesteilen; am stärksten betroffen sind die Provinzen Moxico, Kuando Kubango und Bié. Die Verminung verzögert den Wiederaufbau, behindert die Landwirtschaft und schränkt die Bewegungsfreiheit der Bevölkerung insbesondere in ländlichen Gebieten ein (vgl. CNIDAH 2012; IDMC 2007 S. 8 m.w.H.; USDOS 2013 S. 2 f. und 19; USDOS 2014 S. 3 und 20).

9.11.2 Die sanitäre Infrastruktur und diejenige für die Trinkwasserversorgung befanden sich bei Kriegsende ebenfalls in einem desolaten Zustand. Die Weltbank bezeichnete in einer 2011 publizierten Studie, die sich auf den Untersuchungszeitraum von 2005 bis 2009 bezieht, die Trinkwasserversorgung und den Zugang zu sanitären Anlagen insbesondere an den Rändern der Städte und in Lagern für IDP als miserabel. Aufgrund des Wassermangels musste damals 40 % der städtischen Bevölkerung und am Stadtrand von Luanda gar 70 % meist unbehandeltes Wasser von privaten Verkäufern zu hohen Preisen beziehen. Angola weist weltweit die höchsten Durchfallerkrankungsraten auf (vgl. Weltbank 2011 S. 1 und 28 ff.). Beim Ausbau der sanitären Infrastruktur sind seit Kriegsende grössere Fortschritte zu verzeichnen als bei der Trinkwasserversorgung. Hatten 2001 49 % der Bevölkerung keinen Zugang zu Latrinen, waren es 2007 noch 24 % (vgl. Weltbank 2011 S. 28 ff.). Der Zugang zu sanitären Anlagen hat sich von 1995 bis 2011 für 37 % der Menschen verbessert. Während in den Städten im Jahr 2011 86 % der Bevölkerung Zugang zu « improved sanitation facilities » hatten, waren

es auf dem Land nur 19 % (vgl. WHO/UNICEF 2013 S. 14). Das in der Kolonialzeit errichtete Wasserversorgungssystem in Luanda war ursprünglich für eine halbe Million Menschen konzipiert. Auch die im Krieg beschädigten und schlecht unterhaltenen Versorgungssysteme in anderen Städten vermögen mit der rapiden Urbanisierung und der hohen Geburtenrate nicht Schritt zu halten. Aufgrund der massiven Investitionen der Regierung erwartet die Weltbank (2011 S. 30) in naher Zukunft trotzdem eine Verbesserung der Wasserversorgung in den Städten. Im Jahr 2011 hatten insgesamt 53 % der angolanischen Bevölkerung Zugang zu « improved drinking-water sources », 66 % in städtischen und 35 % in ländlichen Gebieten; dies entspricht einer Zunahme von lediglich 27 % seit 1995 (vgl. WHO/UNICEF 2013 S. 15).

9.11.3 Angolas Elektrizitätssektor gilt trotz substanziellen Investitionen in die Infrastruktur seit Kriegsende und steigender Stromproduktion als einer der ineffizientesten in ganz Afrika (vgl. Weltbank 2011 S. 1 und 10 ff.). Zugang zu Elektrizität haben mittlerweile zirka 36 % der Bevölkerung (vgl. AEO 2012 S. 11). Der Grossteil der Elektrizität wird in Luanda und anderen Städten verbraucht, während die Versorgung in ländlichen Regionen schwach ist (vgl. Weltbank 2011 S. 10).

9.12 Das angolanische Bildungswesen wurde vom Krieg ebenfalls stark in Mitleidenschaft gezogen. Es wurden unzählige Schulgebäude zerstört und kaum noch Lehrkräfte ausgebildet. Zahlreiche Kinder konnten den Schulbesuch während des Krieges nicht fortsetzen oder gar nie beginnen (vgl. UNICEF, Effective policies give children in Angola a second chance to learn, 16.09.2011). Die Beeinträchtigung der Ausbildung einer ganzen Generation schlägt sich bis heute in einem sehr tiefen durchschnittlichen Bildungsniveau und einem massiven Fachkräftemangel nieder (vgl. UNICEF 2011 S. 13; AEO 2012 S. 18). Die Regierung hat nach Kriegsende eine Bildungsreform eingeleitet und in den letzten Jahren die Staatsausgaben für Bildung erhöht, zahlreiche Schulen gebaut sowie Lehrpersonal rekrutiert und behelfsmässig ausgebildet, sodass sich der Zustand des staatlichen Schulsystems, ausgehend von einem sehr tiefen Niveau, kontinuierlich verbessert. Gemäss Regierungsangaben haben 2008 54 % mehr Kinder die Primarschule abgeschlossen als noch 2002. Im Jahr 2010 verfügte gut die Hälfte der 18- bis 19-Jährigen über einen Primarschulabschluss (vgl. UNICEF Angola 2012 S. 4). Nach wie vor bestehen grosse Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten; in letzteren ist die Alphabetisierungsrate bei über 15-Jährigen mit

45 % deutlich tiefer als in ersteren mit 82 % (vgl. UNICEF 2011 S. 14 und 37).

Gemäss Schätzungen der Regierung sind mehr als zwei Drittel der angolanischen Bevölkerung jünger als 21 Jahre (vgl. CSIS 2011 S. 11). Der Ausbau der Schulinfrastruktur vermag mit den rasant steigenden Schülerzahlen nicht Schritt zu halten. So wurden etwa in der Provinz Huíla, in der bei Kriegsende nur noch 200 Schulen existierten, seither mehr als 1 500 neue Schulen gebaut. Trotzdem müssen 40 % der 700 000 Schulkinder im Freien unterrichtet werden. Um den massiven Mangel an Lehrkräften zu beheben, stellen die Behörden Personal mit den unterschiedlichsten Hintergründen ein, einschliesslich demobilisierter Soldaten (vgl. The Guardian, Angola is facing a teaching crisis that seems without end, 13.10.2011). Allein zwischen 2006 und 2012 wurden im ganzen Land über 95 000 Personen als Lehrkräfte rekrutiert (vgl. AEO 2013). Der Mangel an Schulen, Unterrichts- und Lernmaterial sowie qualifiziertem Lehrpersonal ist in ländlichen Gebieten besonders ausgeprägt, doch auch in manchen Provinzhauptstädten existieren nicht genügend Schulplätze (vgl. USDOS 2014 S. 32). Insgesamt besuchen zirka 77 % der Kinder im Grundschulalter die Primarschule – 85 % in den Städten und 67 % in ländlichen Regionen. Schätzungsweise 800 000 Kinder vor allem in ländlichen Gebieten gehen nicht zur Schule (vgl. UNICEF Angola 2012 S. 3) – sei es, weil es an ihrem Wohnort keine Schule und/oder keine Lehrkräfte gibt (vgl. Voz da América, Milhares de crianças não têm escola em Malanje, 24.08.2012), sei es, weil die Kinder in der Landwirtschaft und im Haushalt mitarbeiten müssen (vgl. UNICEF 2011 S. 14), oder weil die Eltern die Kosten für Bücher oder für die Gebühren nicht aufbringen können, welche manche Schulbehörden erheben, um unterfinanzierte Schulen überhaupt betreiben zu können, oder um den eigenen Lohn aufzubessern (vgl. USDOS 2013 S. 32). Die Einschulungsrate von Mädchen in der Primarschule hat sich mittlerweile derjenigen von Knaben weitgehend angeglichen; insbesondere in ländlichen Gegenden brechen Mädchen jedoch die Schule häufig vorzeitig ab (vgl. UNICEF 2011 S. 30 und 34). Die Sekundarschule besuchen nur zirka 20 % der Kinder zwischen 12 und 17 Jahren, wobei der Mädchenanteil fünfmal tiefer liegt als derjenige der Knaben (vgl. UNICEF Angola 2012 S. 3 f.).

9.13 Während des Krieges wurde die medizinische Infrastruktur ausserhalb Luandas weitgehend zerstört. Der Wiederaufbau eines funktionsfähigen Gesundheitssystems stellt sowohl hinsichtlich der Infrastruktur als auch des Personals eine grosse Herausforderung dar. Die Regierung

hat sich als Teil einer allgemeinen Dezentralisierungsstrategie auch für das Gesundheitswesen zum Ziel gesetzt, die auf Bezirksebene angesiedelte Basisgesundheitsversorgung zu stärken (vgl. USAID 2010 S. 16 ff.; CMI 2011b S. 3 ff.). Art. 21 Bst. f der Verfassung von 2010 bezeichnet den allgemeinen und freien Zugang der Bevölkerung zur medizinischen Grundversorgung als wesentliche Staatsaufgabe. In den meisten staatlichen Einrichtungen der medizinischen Grundversorgung auf Bezirksebene (Gesundheitsposten und -zentren sowie Bezirksspitäler) werden in Angola seit einigen Jahren keine Behandlungsgebühren mehr erhoben und Medikamente – sofern vorhanden – in der Regel kostenlos abgegeben (vgl. USAID 2010 S. XXI, 23, 25, 33 und 51). Sind Medikamente in einer öffentlichen Einrichtung nicht erhältlich, müssen Patienten und Patientinnen diese allerdings in privaten Apotheken beziehen und aus eigener Tasche bezahlen (vgl. USAID 2010 S. 51 und 54 f.).

Die Anzahl medizinischer Einrichtungen, insbesondere Gesundheitsposten und -zentren sowie Bezirksspitäler, hat sich zwischen 2003 und 2009 beinahe verdreifacht (vgl. USAID 2010 S. 70 f.) und ist auch seither weiter angestiegen; der Bau zahlreicher weiterer Spitäler, Gesundheitszentren und -posten ist geplant (vgl. USAID 2014 S. 39). Bis zur nächstgelegenen Gesundheitseinrichtung müssen Kranke in Angola durchschnittlich 48 km zurücklegen; in der Provinz Kuando Kubango sind es gar 122 km (vgl. USAID 2014 S. 39). Die Zahl der in Angola praktizierenden Ärzte und Ärztinnen ist zwar gemäss Angaben des Gesundheitsministeriums von 849 im Jahr 2005 auf 2 956 im Jahr 2009 ebenfalls kontinuierlich und deutlich gestiegen, doch herrscht nach wie vor ein grosser Ärztemangel. Diesen versucht die Regierung kurzfristig mit der Einstellung von ausländischen, meist kubanischen Ärzten und Ärztinnen und mittel- bis langfristig mit dem Bau von Ausbildungsstätten zu beheben (vgl. USAID 2010 S. 38 ff.). Ab 2020 sollen jährlich 1 000 Ärzte und Ärztinnen ihre Ausbildung in Angola beenden (vgl. USAID 2014 S. 40). Die Bereitschaft von qualifiziertem Personal, in abgelegenen Gebieten zu arbeiten, ist gering. Im Jahr 2010 waren 85 % der Ärzte und Ärztinnen in Luanda sowie in den Provinzhauptstädten tätig (República de Angola, Ministério de Saúde, Plano estratégico do sistema de informação sanitária, November 2010). In der Provinz Kuando Kubango beträgt die Ärztedichte 0.42 pro 10 000 Menschen (vgl. USAID 2014 S. 40). Auch das übrige Gesundheitspersonal ist sehr ungleich über die verschiedenen Provinzen des Landes verteilt, und nur ein Teil ist für seine Arbeit genügend ausgebildet (vgl. USAID 2010 S. 38 ff.; CMI 2011b S. 6 und 18).

Insbesondere in ländlichen Gebieten, deren Infrastruktur im Krieg weitgehend zerstört wurde, ist der Zugang der Bevölkerung zur medizinischen Grundversorgung vielerorts eingeschränkt. Eine vergleichende Untersuchung im Jahr 2010 in der städtischen Provinz Luanda und der stark kriegsversehrten Provinz Uíge im Norden ergab beträchtliche Unterschiede hinsichtlich des Zugangs zu medizinischen Behandlungsmöglichkeiten und der Qualität der medizinischen Versorgung einschliesslich der Fähigkeit des Gesundheitspersonals, Krankheiten adäquat zu diagnostizieren und zu behandeln. In der Hälfte der Gesundheitseinrichtungen in Uíge waren keine Antibiotika sowie nicht alle der wichtigsten Impfstoffe gegen Kinderkrankheiten erhältlich, und Malariamittel fehlten in 35 % der Einrichtungen; selbst elementarste Diagnosegeräte wie Stethoskope oder Thermometer waren nicht überall vorhanden (vgl. CMI 2011b S. 20 f.). Die Geburtshilfe sowie die Nachbetreuung von Müttern und Neugeborenen sind in ländlichen Regionen deutlich schlechter als in städtischen (vgl. CMI 2011b S. 12 ff.). Die Säuglingssterblichkeit ist in ländlichen Regionen denn auch um 43 % höher als in den Städten (vgl. UNICEF Angola 2012 S. 3). In den meisten Einrichtungen der medizinischen Grundversorgung in Uíge war 2010 lediglich Gesundheitspersonal mit geringer oder mittlerer Ausbildung tätig; nur 5 % der Einrichtungen verfügten über höher qualifiziertes Pflegepersonal und nur 10 % über einen Arzt. In zwei von drei Spitälern war kein einziger Arzt tätig (vgl. CMI 2011b S. 17 f.). Das Gesundheitspersonal in Uíge war nur in 30 % der untersuchten Fälle in der Lage, Lungenentzündungen bei Kindern korrekt zu diagnostizieren; bei akutem Durchfall mit Dehydratation erfolgte eine korrekte Diagnose gar nur in 18 % der Fälle (vgl. CMI 2011b S. 29). Diese beiden Krankheiten sind in Angola die häufigsten Todesursachen bei Kindern unter fünf Jahren (vgl. WHO 2014 S. 72 f.). Die Kindersterblichkeit ist auf dem Land doppelt so hoch wie in der Stadt (vgl. CMI 2011b S. 49 f.). In der Provinz Luanda sind die Behandlungsmöglichkeiten und die Qualität der medizinischen Versorgung besser (vgl. CMI 2011b S. 12 ff.), doch ist die Gesundheitsversorgung auch dort nicht immer gewährleistet. So hatte beispielsweise im Jahr 2010 ein Viertel der untersuchten Einrichtungen keine Antibiotika und nicht alle der wichtigsten Impfstoffe für Kinder vorrätig und ein Fünftel keine Malariamittel (vgl. CMI 2011b S. vi f. und 20 f.). Die Regierung hat sich zum Ziel gesetzt, dass sämtliche Gesundheitseinrichtungen bis 2015 über Wasser und Elektrizität verfügen sollen und bis 2025 über die für die Behandlung der Patienten und Patientinnen erforderliche Ausrüstung (vgl. USAID 2014 S. 39). In Gebieten der Provinz

Luanda, in denen keine staatliche Gesundheitsversorgung existiert, werden in einem Pilotprojekt und auf Kosten der lokalen Gesundheitsbehörde Schwangere, Kinder, Betagte und Behinderte gegen einen fixen Betrag von USD 10.– pro Person in Privatkliniken behandelt (vgl. USAID 2010 S. 77). Insbesondere in Luanda erhebt das Gesundheitspersonal von den Patienten und Patientinnen häufig illegale Behandlungsgebühren (vgl. CMI 2011b S. viii und 47 ff.).

9.14 Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen ist festzuhalten, dass auf dem Staatsgebiet Angolas (ohne Berücksichtigung der Exklave Cabinda) heute kein Krieg, Bürgerkrieg oder eine Situation allgemeiner Gewalt herrscht und die Sicherheitslage stabil ist. Aufgrund der Fortschritte, welche seit der letzten publizierten Lagebeurteilung in EMARK 2004 Nr. 32 beim Wiederaufbau der Infrastruktur sowie dem Ausbau des Bildungs- und Gesundheitswesens insbesondere in den Städten zu verzeichnen sind, ist die Annahme, wonach der Vollzug der Wegweisung in bestimmte Provinzen beziehungsweise für bestimmte Kategorien von Personen generell nicht zumutbar sei (vgl. E. 9.2), nicht mehr gerechtfertigt. Zu beachten ist allerdings, dass sich die Lebensbedingungen in Angola seit Kriegsende 2002 für die grosse Bevölkerungsmehrheit gleichwohl nicht wesentlich verbessert haben. So ist der Zugang zu sauberem Trinkwasser, hygienischen sanitären Anlagen, Gesundheitsversorgung, Elektrizität sowie Schulbildung mangelhaft – insbesondere in ländlichen Gebieten, aber teilweise auch in den Städten. Aufgrund des eingeschränkten Zugangs zu einer medizinischen Grundversorgung und zu sauberem Trinkwasser namentlich in ländlichen Regionen sind die Säuglings- und die Kindersterblichkeit dort immer noch sehr hoch. Nach Ernteausfällen infolge von Dürren starben im Jahr 2013 Menschen an den Folgen von Nahrungs- und Wassermangel.

In den Städten, wo 60–70 % der Bevölkerung leben, ist die Versorgungslage zwar grundsätzlich besser als in ländlichen Gebieten, doch werden Fortschritte beim Ausbau der Infrastruktur und von staatlichen Dienstleistungen dort vom hohen Bevölkerungszuwachs (IDP, die nicht in ihre Herkunftsdörfer zurückgekehrt sind sowie andauernde Landflucht und hohe Geburtenraten) gebremst. Insbesondere in Luanda, wo mittlerweile ein Drittel der Gesamtbevölkerung lebt und grosse Wohnungsnot herrscht, hat der Wirtschaftsboom zu einer massiven Erhöhung der Lebenshaltungskosten geführt, ohne dass eine nennenswerte Zahl von Arbeitsplätzen für einheimische unqualifizierte Arbeitskräfte geschaffen worden wäre. Eine unbekannte Anzahl Menschen in den stetig wachsen-

den Slums an der Peripherie der Hauptstadt hat keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser und lebt in extremer Armut. Aufgrund der im humanitären, sozialen und wirtschaftlichen Bereich nach wie vor fragilen Lage ist daher bei der Beurteilung der Zumutbarkeit des Vollzugs der Wegweisung in das Staatsgebiet Angolas (ohne Cabinda) unter Berücksichtigung der allgemeinen Verhältnisse am Herkunftsort, einem früheren Wohnort oder einem anderen nach der Rückkehr für die Wiederansiedlung in Betracht fallenden Ort im Rahmen einer individuellen Einzelfallprüfung zu beurteilen, ob die betroffene Person dort aufgrund individueller Umstände sozialer, wirtschaftlicher oder gesundheitlicher Art in eine existenzielle Notlage geraten würde. Dabei sind im Rahmen einer Gesamtbeurteilung neben den persönlichen Voraussetzungen und Ressourcen der betroffenen Person – wie namentlich Geschlecht, Alter, Gesundheitszustand, Bildungsniveau, Ausbildung und Berufserfahrung – auch die Existenz eines tragfähigen familiären oder anderweitigen sozialen Beziehungsnetzes sowie konkrete Möglichkeiten zur Sicherung des Existenzminimums und der Wohnsituation als erschwerende beziehungsweise begünstigende Faktoren in Betracht zu ziehen. Aufgrund der insbesondere in ländlichen Gebieten nach wie vor prekären medizinischen Versorgungslage ist der besonderen Verletzlichkeit von Kleinkindern und schwer kranken Menschen Rechnung zu tragen und vertieft abzuklären, ob die gegebenenfalls erforderlichen medizinischen Behandlungsmöglichkeiten vor Ort vorhanden sind und realistischerweise in Anspruch genommen werden können.