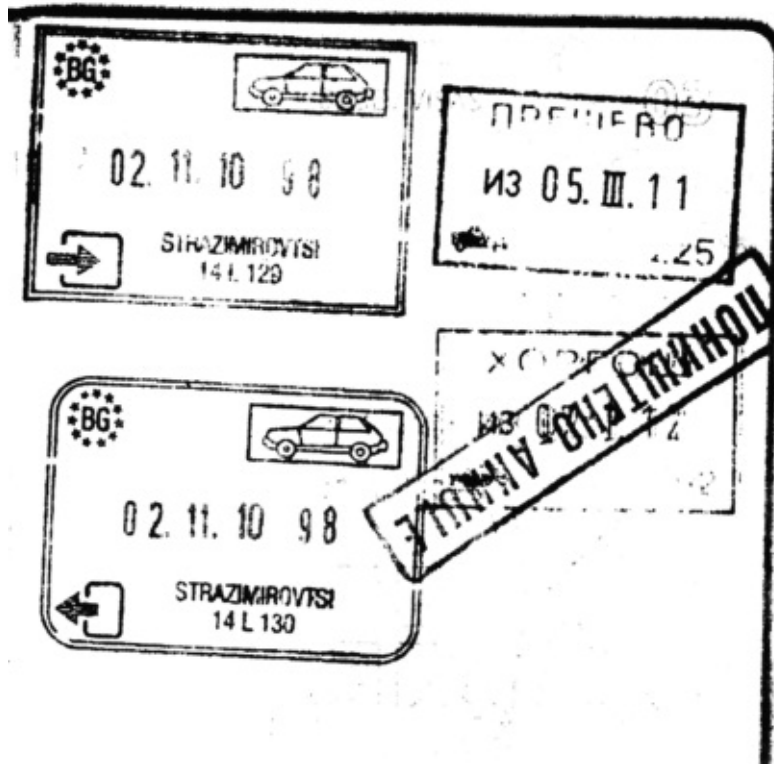


# Die Liberalisierung des Visasystems und Einschränkungen des Rechts auf Asyl

Zur Situation serbischer Roma, die im Ausland Asyl beantragt haben



REGIONALNI CENTAR ZA MANJINE  
REGIONAL CENTRE FOR MINORITIES

Herausgegeben durch den Flüchtlingsrat NRW

Gefördert von:  
Evangelische Kirche von Westfalen  
Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe e.V.  
Evangelische Kirche im Rheinland  
Bistum Münster  
Pro Asyl

Herausgeber:

Flüchtlingsrat NRW mit Unterstützung der GGUA Flüchtlingshilfe Münster  
unter der Leitung von Katrin Schnieders (Kontakt: [mail@filmproduktion-muenster.de](mailto:mail@filmproduktion-muenster.de)).  
Bochum/Münster Oktober 2012, aktualisiert und gedruckt im Januar 2013

Dieser Bericht wurde im Juli 2012 durch das *Regional Centre for Minorities* (RCM) unter der Leitung von Jovana Vucović in serbischer Sprache verfasst. Die deutsche Übersetzung wurde im Oktober 2012 von Karin Waringo, Vorsitzende der Menschenrechtsvereinigung *Chachipe a.s.b.l.* aus Luxemburg, überarbeitet und ergänzt.

Die Koordinierungs- und Öffentlichkeitsarbeit für das Projekt leistete die Filmemacherin Katrin Schnieders aus Münster mit großzügiger Unterstützung des Bündnisses *MünsteranerInnen für ein Bleiberecht der Roma*.

Finanziell wurden Recherche und Arbeit an diesem Bericht ermöglicht durch:  
die Evangelische Kirche von Westfalen und die Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe e.V.,  
die Evangelische Kirche im Rheinland, das Bistum Münster und Pro Asyl.  
Ihnen allen gilt unser großer Dank, insbesondere Dietrich Eckeberg und Volker Maria Hügel.

Der vorliegende Bericht ist erhältlich als PDF-Download unter: [www.fnrnw.de/news/publikationen](http://www.fnrnw.de/news/publikationen)  
Eine filmische Dokumentation von Katrin Schnieders zu diesem Bericht ist zu bestellen bei: [mail@filmproduktion-muenster.de](mailto:mail@filmproduktion-muenster.de)

Umschlagabbildung: Seite aus dem Reisepass von S.E. mit dem Stempel „poništeno“, der die zuerst bewilligte Ausreise annulliert (siehe dazu den Fallbericht S. 40).

### **Anmerkung der Verfasserin**

Dieser Bericht entstand unter großem Zeitdruck. Hintergrund dieses Berichts sind die laufenden Asyl-, bzw. Abschiebeverfahren von Asylbewerber/innen aus Serbien und Mazedonien in Münster. Ende März 2012 eröffnete das Amt für Ausländerangelegenheiten Münster die Gelegenheit, Vermutungen hinsichtlich einer möglichen Verletzung der Menschenrechte abgelehnter Asylbewerber/innen bei ihrer Rückkehr in Serbien zu überprüfen und Erkenntnisse darüber bis zum Ende Juni 2012 vorzulegen.

In einer ersten Phase führten wir zunächst eine Bestandsaufnahme bestehender Verfahren und institutioneller Praktiken durch, die abgeschobene Asylbewerber/innen bei ihrer Rückkehr in Serbien erwarten. In einer zweiten Phase versuchten wir Personen, die aus der EU oder anderen Schengener Vertragsstaaten abgeschoben wurden, ausfindig zu machen und sie über ihre Erfahrung bei der Rückkehr zu befragen.

In der Praxis zeigte sich, dass viele dieser Personen durch diese Praktiken und die Angst vor einer möglichen Bestrafung eingeschüchtert waren. Sie waren zwar bereit, den Mitarbeiter/innen des *Regional Centre for Minorities* (RCM) Auskunft zu geben, wollten aber oft nicht, dass ihre Erfahrungen niedergeschrieben und veröffentlicht würden.

Einige Personen wurden von der Polizei vorgeladen. Gegen andere, wie z.B. gegen A. und S., deren Erfahrungen in diesem Bericht niedergelegt sind (S. 30 und 40), läuft ein Gerichtsverfahren. Wir beabsichtigen daher, die Entwicklung dieser „Fälle“ weiter zu beobachten und unseren Bericht gegebenenfalls zu aktualisieren.

Das größte Problem, dem wir bei unserer Recherche begegneten, war aber, dass uns die zuständigen Behörden eine Einsicht in wesentliche Akten verweigern, die nötig ist, um den systematischen Charakter dieser Maßnahmen gegen abgelehnte Asylbewerber/innen und Roma insgesamt zu untermauern.

## Vorwort

Das Recht auf Asyl ist in der Genfer Flüchtlingskonvention<sup>1</sup> verankert, die, wie andere internationale Menschenrechtskonventionen auch, von allen europäischen Mitgliedstaaten sowie auch von Serbien ratifiziert wurde. Ebenso hat jede/r Bürger/in das Recht, jedes Land, einschließlich sein/ihr eigenes, zu verlassen<sup>2</sup> und in einem anderen Land internationalen Schutz zu suchen. Die Entscheidung darüber, ob ein Asylantrag gerechtfertigt ist oder nicht, wird in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention getroffen, wonach internationaler Schutz jedem gegeben werden soll, der in seinem oder ihrem Land auf Grund von Rasse, Religion, Nationalität, politischer Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe verfolgt wird. Diese Entscheidung wird durch die zuständigen Behörden des Landes getroffen, in dem um Asyl nachgesucht wird, in keinem Fall aber durch die Behörden des Herkunftslands.

Seit der Liberalisierung der Visabestimmungen für serbische Staatsbürger/innen am 30. November 2009 gab es einen deutlichen Anstieg der Zahl serbischer Staatsangehöriger, die in Mitgliedstaaten

1 *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* (Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951)

2 „Jeder Mensch hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen sowie in sein Land zurückzukehren.“  
(Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, Artikel 13.2. – Freizügigkeit und Auswanderungsfreiheit)

der EU und in der Schweiz Asyl beantragt haben. Die EU-Kommission äußerte sich besorgt und warnte Serbien über eine mögliche Wiedereinführung der Visumpflicht, falls die Zahl der Asylbewerber/innen weiter ansteigen würde.

Daraufhin traf Serbien eine Reihe von Maßnahmen, zum Teil sehr unterschiedlich in Art und Ausführung. Diese Maßnahmen sollten sehr sorgfältig überprüft werden, da begründete Zweifel darüber bestehen, ob diese Maßnahmen mit internationalen Menschenrechtsprinzipien, einschließlich des Prinzips gleicher Rechte vereinbar sind.<sup>3</sup>

Bisher gibt es weder eine allgemeine Überwachung darüber, wie abgelehnte Asylbewerber/innen bei und nach ihrer Ankunft in Serbien behandelt werden, noch eine Bestandsaufnahme von Einzelfällen, in denen die Rechte abgelehnter Asylbewerber/innen nachweislich verletzt wurden.

Jovana Vucović

<sup>3</sup> Siehe dazu unter anderem die Stellungnahme des ehemaligen Menschenrechtskommissars des Europarats, Thomas Hammarberg, der sich unter anderem gegen die Praxis des Ausreiseverbots wendet, mit dem abgelehnte Asylbewerber/innen in Mazedonien, aber auch in Serbien belegt werden, und darauf hinweist, dass diese Praxis vor allem Roma betrifft. (Thomas Hammarberg, *The right to leave one's country should be applied without discrimination*, *Human Rights Comment*, 22. 11. 2011, verfügbar unter: [http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view\\_blog\\_post.php?postId=193](http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=193))

# Visaliberalisierung, Rückübernahmeabkommen und das Recht auf Asyl

Zwei Jahre nach der Unterzeichnung eines Abkommens zur Erleichterung der Visaverfahren und eines Abkommens über die sogenannte Rückübernahme abgelehnter Asylbewerber/innen und „illegaler“ Einwanderer/innen zwischen der EU und Serbien<sup>4</sup> trat die Liberalisierung des Visaregimes zwischen der EU und Serbien am 19. Dezember 2009 in Kraft.

Seitdem können serbische Staatsbürger/innen „visumfrei“ in die sogenannten Schengener Vertragsstaaten, wozu neben den meisten Mitgliedstaaten der EU auch Norwegen und die Schweiz gehören,<sup>5</sup> einreisen und für eine Dauer von bis zu 90 Tage innerhalb einer Sechsmonatsfrist verweilen. Dadurch, dass Serbien auf die sogenannte „weiße“ oder „positive Schengenliste“ gesetzt wurde, erhalten serbische Staatsbürger/innen automatisch ein sogenanntes „C“-Visum für Kurzaufenthalte. Neben dieser zeitlichen Begrenzung ist es ihnen nicht erlaubt, in den Schengenstaaten zu arbeiten.

<sup>4</sup> Government of Serbia/European Integration Office, *Agreements on visa facilitation and readmission signed between Serbia and EU*, 18. 9. 2007, verfügbar unter: <http://www.seio.gov.rs/news.101.html?newsid=608>

<sup>5</sup> Zu den Schengener Vertragsstaaten gehören neben den EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Großbritannien, Irland und Zypern sowie Rumänien und Bulgarien außerdem Island, Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein.

Die Lockerung der Visabestimmungen war unmittelbar an die Unterzeichnungen eines sogenannten EU-Rückübernahmeabkommens<sup>6</sup> gebunden, das am 1. Januar 2008 in Kraft trat. Bereits zuvor hatte Serbien mehr als ein Dutzend sogenannter bilateraler Rückübernahmeabkommen mit Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Schweiz unterzeichnet. Mit der Unterzeichnung eines europäischen Rückübernahmeabkommen hat sich Serbien verpflichtet, nicht nur seine Bürger/innen, die sich „illegal“ in einem Mitgliedstaat der EU aufhalten, wieder aufzunehmen, sondern auch Bürger/innen von Drittstaaten und staatenlose Personen, die vor ihrem Eintritt in die EU ein von Serbien ausgestelltes Visum oder eine Aufenthaltsgenehmigung besaßen oder die über Serbien in die EU eingereist sind und die die Voraussetzungen für Eintritt, Aufenthalt und Niederlassung im Gebiet des EU-Mitgliedstaates nicht erfüllen.

Auf diese Weise stellte die EU Serbien eine eindeutige Bedingung: Eine Aufnahme in die sogenannte „weiße Schengenliste“, die in Serbien allgemein als eine Vorstufe zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union gesehen wird, ist nur möglich, wenn sich Serbien verpflichtet, das Problem der unerwünschten Migration von aus Serbien stammenden Migrant/innen zu lösen. Viele dieser Migrant/innen waren bereits als Kriegsflüchtlinge in die EU gekommen und haben dort Arbeit und

6 Beschluss des Rates vom 8. November 2007 über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Serbien über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt (2007/819/EG)

ein Zuhause gefunden. Andere suchten Zuflucht vor einem System der organisierten Armut und Diskriminierung, das sie an der Ausübung ihrer Menschenrechte hindert.

Die stetig steigende Anzahl der Migrant/innen und Asylbewerber/innen in den EU-Ländern sowie das Erstarken rechtsextremer und rassistischer Tendenzen in der EU führten in den vergangenen Jahren dazu, dass die Vorschriften für den Eintritt, Aufenthalt und Niederlassung der Migrant/innen in vielen EU-Ländern verschärft wurden. Dies hatte zur Folge, dass übergeordnete Rechte wie das Recht auf Asyl zunehmend in Frage gestellt und den Partikularinteressen einzelner Staaten unterworfen wurden.

Unter Asyl wird der Schutz verstanden, den ein Staat einer Einzelperson gewährt, die sich auf seinem Gebiet oder an einem Ort außerhalb seines Gebietes, der aber seinen Behörden unterliegt, aufhält. Das Asylrecht wird durch zahlreiche internationale Verträge und andere Dokumente geregelt. Zu den wichtigsten gehört die *Flüchtlingskonvention* (GFK), bekannt auch als *Genfer Konvention* (ergänzt mit den Bestimmungen des Protokolls von 1967), die im Artikel 33 (1) Folgendes vorschreibt: „Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde“.<sup>7</sup> Die *Allgemeine*

<sup>7</sup> Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951, Artikel 33 „Verbot der Ausweisung und Zurückweisung“.



*Erklärung der Menschenrechte* enthält Bestimmungen, die das Asylrecht zusätzlich untermauern. Im Artikel 14 (1) dieser Erklärung steht, dass jede/r das Recht habe, in anderen Ländern als Schutz vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.<sup>8</sup>

In diesem Zusammenhang müssen auch andere Dokumente erwähnt werden, die die Bedingungen für die Durchführung der Asylverfahren näher bestimmen, um die Einhaltung grundlegender Rechte zu gewährleisten. Dazu gehören unter anderem das *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft* des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR),<sup>9</sup> die sogenannte „Qualifikationsrichtlinie“<sup>10</sup> und die „Verfahrensrichtlinie“<sup>11</sup> der Europäischen Union sowie die *Richtlinien zum Schutz der Menschenrechte im Rahmen der*

8 Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (deutsche Übersetzung) Universal Declaration of Human Rights (englisches Original), Resolution 217 A (III) vom 10. 12. 1948, Artikel 14 „Asylrecht“.

9 UNHCR, *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, Genf, September 1979, verfügbar unter:

[http://www.unhcr.ch/fileadmin/user\\_upload/dokumente/03\\_profil\\_begriffe/fluechtlinge/Handbuch.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/fluechtlinge/Handbuch.pdf)

10 Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, in: *Amtsblatt Nr. L 304 vom 30/09/2004 S. 0012–0023*, verfügbar unter:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:de:HTML>

11 Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, in: *Amtsblatt Nr. L 326 vom 13/12/2005 S. 0013–0034*, verfügbar unter:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:01:DE:HTML>

*beschleunigten Asylverfahren*,<sup>12</sup> die 2009 vom Ministerkomitee des Europarats formuliert wurden.

Kurz nach der Lockerung der Visabestimmungen kam es zu einem schlagartigen Anstieg der Zahl Asylanträge durch serbische Staatsbürger/innen in Mitgliedstaaten der EU und in anderen Schengener Vertragsstaaten, insbesondere in der Schweiz. Dies bedeutet nicht, dass sich seit Dezember 2009 die Lage der Angehörigen der Roma-Minderheit, die den Großteil der Asylbewerber/innen ausmachen, beträchtlich verschlechtert hätte, sondern, dass ihnen die Aufhebung der Visumpflicht für Kurzaufenthalte plötzlich einen Ausweg aus einer Lage systematischer Diskriminierung und Einschränkung ihrer Grundrechte sowie extremer Armut bot. Der serbische Staat hat diese Menschen nicht nur nicht, in effizienter Weise, vor Diskriminierungen geschützt und ihnen die Ausübung gleicher Rechte ermöglicht; vielmehr betreibt der serbische Staat selbst eine Politik institutioneller Diskriminierung, die Roma an der Ausübung ihrer Rechte hindert.<sup>13</sup>

12 Committee of Ministers, *Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures*, verabschiedet am 1. Juli 2009, verfügbar unter: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1469829&Site=CM>

13 Dazu gehört beispielsweise die Tatsache, dass Roma vom offiziellen Arbeitsmarkt weitgehend ausgeschlossen sind, die Ausgrenzung von Romakindern im serbischen Schulsystem und ihre Unterrichtung in Sonderschulen für Kinder mit Lernbehinderungen oder in Spezialklassen, in denen nur Romakinder untergebracht sind, oder auch die Art und Weise, wie Räumungen und Zwangsumsiedlungen durchgeführt werden. Zu diesem Thema siehe z. B. den aktuellen Bericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz beim Europarat, *ECRI report on Serbia (fourth monitoring cycle)*, angenommen am 31. März 2011 und veröffentlicht 31. Mai 2011, verfügbar unter: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/serbia/SRB-CbC-IV-2011-021-ENG.pdf>

Obwohl die Gründe, warum serbische Staatsbürger/innen in der EU oder in der Schweiz Asyl beantragen, individuell sind, ist es dennoch wichtig, die sozioökonomischen Zusammenhänge zu kennen, in denen die Mehrheit der potentiellen Asylbewerber/innen in ihrem Heimat- und Herkunftsland lebt. Besonders besorgniserregend sind die Wohnbedingungen der Roma in Serbien. Die meisten Roma leben abseits der Mehrheitsbevölkerung in sogenannten „informellen Siedlungen“ mit einer ständigen Angst vor Zwangsräumungen. Ihre Lage auf dem Arbeitsmarkt ist gleichermaßen besorgniserregend, da kaum mehr als 10 Prozent aller Roma eine feste Arbeit und einen geregelten Arbeitsvertrag haben. Roma sind häufig rassistischen Übergriffen und Gewalt ausgesetzt, die nur in den wenigsten Fällen angezeigt und selten bestraft werden.<sup>14</sup> Roma können ihre Grundrechte vielfach nur eingeschränkt wahrnehmen.

Diese sehr ungünstige sozioökonomische Lage ist eine direkte Folge einer anhaltenden gesellschaftlichen Marginalisierung, die seit mehr als zwei Jahrzehnten vom serbischen Staat ignoriert

<sup>14</sup> Dies ist die Folge eines gerechtfertigten Misstrauens gegenüber den staatlichen Institutionen, die mit der Strafverfolgung betraut sind, und einer Angst, bei der Erstattung einer Strafanzeige erneut Opfer zu werden. Dies bestätigen auch die Aktivist/innen des Regionalen Zentrums für Minderheiten (RCM), die die Opfer gemeinsam mit Anwälte/innen begleiten. Rassistische Vergehen gegen Roma kommen selten vor Gericht; die Strafen, falls es überhaupt zu einer Bestrafung kommt, liegen meist unter dem Mindestmaß. Ein Beispiel ist der Fall der viertägigen rassistischen Ausschreitungen in der serbischen Ortschaft Jabuka in der Vojvodina im Juni 2010, wo Dorfbewohner/innen nach der Ermordung eines 17-jährigen Serben durch einen gleichaltrigen Rom Romafamilien wahllos angriffen. Die Roma konnten ihre Häuser über mehrere Tage nicht verlassen, die Polizei tat nichts, um die Roma vor dem gewalttätigen Mob zu schützen. Im März 2011 wurden sechs Männer, die nachweislich an den Angriffen gegen die Roma beteiligt waren, wegen Aufstachelung zu ethnischer und rassistischer Gewalt verurteilt. Ihre Strafen wurden auf Bewährung ausgesetzt.

wird. Manche Roma sind einer doppelten und dreifachen Diskriminierung ausgesetzt. Dies gilt insbesondere für Frauen, Menschen mit Behinderung, Binnenvertriebene aus dem Kosovo<sup>15</sup> und Personen, die keine Personaldokumente besitzen.

\*\*\*

**E**s gibt keine zuverlässigen Angaben über die Zahl der Roma in Serbien. Allerdings besteht in Fachkreisen Einvernehmen darüber, dass ungefähr eine halbe Million Roma in Serbien leben.<sup>16</sup> Damit sind sie die größte ethnische Minderheit in Serbien. Mehr als die Hälfte aller Roma-

15 In Serbien leben nach wie vor mehr als 220.000 Binnenvertriebene aus dem Kosovo, die meisten davon Serben, aber auch Roma und Ashkali. Unter diesen Menschen ist die Lage der auf zwischen 20.000 bis 45.000 geschätzten Roma am meisten besorgniserregend. Viele von ihnen haben keine Personaldokumente und können sich daher in Serbien nicht anmelden. Die meisten von ihnen leben in sogenannten informellen Siedlungen unter menschenverachtenden Bedingungen. Ihre Stellung in Serbien, das nach wie vor auf ihre Rückkehr nach Kosovo drängt, ist ungewiss. Siehe dazu: UNHCR/Praxis: *Analysis of the Situation of Internally Displaced Persons from Kosovo in Serbia: Law and Practice* (überarbeitete Fassung eines 2004 erschienenen Berichts), März 2007, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4704bff72&page=search>) und: Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC): *Serbia: Ten years after displacement, returns remain stalled but integration prospects improving*, 22. Dezember 2010, verfügbar unter: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/8ECBED3F03BF2C22C12578010039E088/\\$file/Serbia\\_Overview\\_Dec10.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/8ECBED3F03BF2C22C12578010039E088/$file/Serbia_Overview_Dec10.pdf)

16 Der Europarat z. B. geht davon aus, dass ca. 600.000 Roma in Serbien leben. Damit würden sie etwas mehr als acht Prozent der Bevölkerung ausmachen. (siehe: Council of Europe, *Estimates on Roma population in European countries*, updated on 2 July 2012, verfügbar unter: <http://hub.coe.int/en/web/coe-portal/roma/>)

familien leben in einer Situation äußerster Armut, viele von ihnen ohne direkten Zugang zu Wasser und Strom und anderen grundlegenden Diensten.<sup>17</sup> Laut einem Bericht des Kinderhilfswerks UNICEF aus dem Jahr 2006 über die Lage der Kinder in Serbien leben fast 70 Prozent aller Romakinder in Armut; über 60 Prozent aller Romahaushalte mit Kindern leben unterhalb der Armutsgrenze.<sup>18</sup>

Aufgrund der Lebensbedingungen, aber auch wegen der systematischen und institutionellen Diskriminierung, die viele daran hindert, ihr Recht auf eine Kranken- und Sozialversicherung wahrzunehmen, liegt die durchschnittliche Lebenserwartung von Romafrauen, der am meisten gefährdeten Bevölkerungsgruppe in Serbien, bei 48 Jahren.<sup>19</sup> Nur eine/r von 100 Roma erlebt das 60. Lebensalter, die Kindersterblichkeit liegt dreimal über dem Landesdurchschnitt.

In Serbien gibt es mehr als 600 sogenannte informelle Romasiedlungen; mehr als 100 davon liegen im Großraum Belgrad.<sup>20</sup> Mehr als die Hälfte dieser Siedlungen werden als *Slum* eingestuft,

17 Siehe dazu: Amnesty International, *Home is more than a roof over your head*, April 2011, verfügbar unter:

<http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR70/001/2011/en/5e0bb76a-1030-4a5f-ba44-06a5fe216069/eur700012011en.pdf>

18 UNICEF, *The state of the children in Serbia 2006 with focus on poor and excluded children*, Belgrad, Februar 2007, 25 ff., verfügbar unter: [http://www.unicef.org/ceecis/SOSC-2006\\_en.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/SOSC-2006_en.pdf)

19 Siehe: *Roma Women Equal?*, in: Decade on Roma Inclusion News 7, 8/2010, Hrsg.: Ministerium für Menschen und Minderheitenrechte, Serbien, verfügbar unter:

<http://www.romadecade.org/files/downloads/General%20Resources/Decade%20of%20Roma%20Inclusion%20News%20Serbia%207-8.pdf>

20 Siehe dazu: Amnesty International, *Home is more ...*, wie Anm. 17, S. 11 ff.

bzw. als „Siedlungen, in denen die sozialen und ökologischen Bedingungen dermaßen schlecht sind, dass sie eine negative Auswirkung auf die Gesundheit, den sozialen und psychologischen Zustand der Einwohner haben.“<sup>21</sup> Ihre Bewohner/innen leben in Hütten, die sie aus Pappkartons, Holz, Teppichen und anderen weggeworfenen Materialien errichteten und haben keinen Zugang zu Wasser oder Strom. Dabei sollte man hervorheben, dass in diesen Siedlungen fast ausschließlich Roma leben.

Die Bewohner/innen dieser Siedlungen leben in ständiger Angst vor Räumungen und Zwangsumsiedlungen.<sup>22</sup> Von 2009 bis heute registrierten Menschenrechtsorganisationen allein im Bezirk der Stadt Belgrad mehr als 17 Zwangsumsiedlungen, die mehr als 2.639 Personen betrafen. Alle diese Zwangsumsiedlungen fanden nicht nach internationalen Kriterien statt, die das Recht auf Wohnen regeln. Praktisch bedeutet das, dass unter anderem versäumt wurde, den Bewohner/

21 Jakšić, Božidar/Bašić, Goran, *Romany Settlements, Living Conditions And Possibilities Of Integration Of The Roma In Serbia*, Ethnicity Research Center, Dezember 2002, S. 10

22 Auch wenn viele dieser Siedlungen informell sind, bedeutet das nicht, dass ihre Bewohner/innen keine Rechte hätten. Ihr Wohnraum ist genau wie jeder andere Wohnraum als Bestandteil ihrer Privatsphäre geschützt. Zwangsumsiedlungen sollen nach Möglichkeit verhindert werden. Dort, wo eine Umsiedlung unausweichlich wird, müssen die Bewohner/innen ausreichend im voraus informiert werden. Ihnen müssen Alternativen angeboten werden. Siehe dazu unter anderem: Vereinte Nationen, *Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement*, Annex 1 of the report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, A/HRC/4/18, verfügbar unter: [http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines_en.pdf)

innen dieser Siedlungen eine alternative Unterkunft, die internationalen Kriterien über einen adäquaten Wohnraum entspricht, anzubieten. Ihnen werden häufig Metallcontainer, die sich in segregierten, sozial und räumlich vollkommen abgeschiedenen Siedlungen und Vierteln am Stadtrand befinden, angeboten. Viele Roma werden aufgrund von Zwangsumsiedlungen obdachlos.

Roma, die nach einem längeren Aufenthalt in der EU nach Serbien abgeschoben werden, haben oft keine andere Wahl, als in diesen Siedlungen Zuflucht zu nehmen, weil der serbische Staat Rückkehrer/innen keine Unterstützung anbietet.

Das Kernproblem im Bereich Bildung ist die Segregation der Romakinder innerhalb des institutionellen Bildungssystems, die oft zu einem Ausschluss aus dem formalen Bildungssystem führt oder dieses begünstigt. Nur ca. zwei Prozent aller Romakinder im Vorschulalter besuchen eine Vorschule, weniger als 40 Prozent sind in die Grundschulbildung integriert. Zwischen 70 und 90 Prozent der wenigen Romakinder, die eine Grundschule besuchen, verlassen die Schule ohne Abschluss. Nur ca. fünf Prozent haben Mittlere Reife und nur 0,2 Prozent einen Hochschulabschluss. Laut Angaben des öffentlichen Zensus<sup>7</sup> verfügen mehr als 60 Prozent aller Roma nicht einmal über einen Grundschulabschluss. Obwohl keine genauen Angaben über das Ausmaß der Segregation der Romakinder im serbischen Bildungssystem vorliegen, besteht kein Zweifel daran, dass Romakinder im serbischen Schulsystem systematisch ausgegrenzt und von anderen Kindern abgesondert werden. Die häufigsten Formen der Segregation sind: die Unterbringung von Roma-

kindern in Sonderklassen innerhalb der Regelschule; die Unterrichtung von Romakindern in Sonderschulen für Kinder mit Lernbehinderungen, die oft die Folge eines ungeeigneten Einstufungstestes ist;<sup>23</sup> Segregation durch Unterbringung von Romakindern unter 15 Jahren in Bildungseinrichtungen, die für Erwachsene vorgesehen sind und in denen nach einem abgekürzten Schulprogramm unterrichtet wird.<sup>24</sup> Laut einer Studie des Open Society Institutes von 2010 sind rund ein Drittel aller Schüler/innen auf serbischen Sonderschulen Roma, womit sie in diesen Schulen deutlich überrepräsentiert sind.<sup>25</sup>

Laut einer Untersuchung des Büros des serbischen Ombudsmanns über die Umsetzung der „Strategie zur Verbesserung der Lage der Roma“ hatten 63 Prozent aller befragten Roma nie eine Festanstellung; 9 Prozent hatten eine Festanstellung im öffentlichen Dienst oder bei öffentlichen Unternehmen; 16 Prozent arbeiteten gelegentlich für öffentliche Unternehmen.<sup>26</sup> Wenn es Roma

23 Der Wissensstand der Kinder wird ohne Rücksicht auf den kulturellen Hintergrund und Muttersprache der Kinder, die in der Regel Romanes und nicht Serbisch ist, geprüft und eingestuft.

24 Siehe dazu: Fond za otvoreno društvo, *Jednaka dostupnost kvalitetnog obrazovanja za Rome u Srbiji*, Belgrad, 2006.

25 Open Society Institute, *Roma children in „special education“ in Serbia: overrepresentation, underachievement, and impact on life*, Budapest 2010, verfügbar unter: <http://www.romadecade.org/files/downloads/Education%20Resources/Roma%20Children%20in%20Special%20Schools%20in%20Serbia.pdf>

26 РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА О СПРОВОЂЕЊУ СТРАТЕГИЈЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПОЛОЖАЈА РОМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ (Schlussfolgerungen des Ombudsmanns zur Umsetzung der Strategie für die Integration der Roma in Serbien) (Entwurf ohne Datum), verfügbar unter:

<http://www.ombudsman.rs/attachments/REZULTATI%20ISTRAZIVANJA%20ZG%20O%20PRIMENI%20STRATEGIJE.pdf>



gelingt, eine Arbeit zu finden, werden sie aufgrund ihrer unzureichenden Qualifizierung oder des Fehlens formaler Bildungsabschlüsse in unterbezahlte Jobs abgedrängt. Viele Roma arbeiten im informellen Sektor unter entsprechend ungünstigen Arbeitsbedingungen und ohne Sozialversicherungsschutz. Doch auch Roma, die einen gleichwertigen Bildungsabschluss haben, werden bei der Einstellung gegenüber Nicht-Roma diskriminiert, die ihnen systematisch vorgezogen werden.

In städtischen Gebieten leben viele Roma, insbesondere die Bewohner/innen sogenannter „informeller Siedlungen“,<sup>27</sup> vom Sammeln weggeworfener Materialien. Die Gewerkschaften der Müllsammler/innen schätzen, dass es in Serbien ungefähr 40.000 Sammler/innen von wiederverwertbaren Stoffen gibt, die unter äußerst schwierigen Bedingungen arbeiten. Ihr Arbeitstag dauert im Durchschnitt elf Stunden; sie laufen über 20 Kilometer pro Tag und verdienen zwischen 400 und 500 Dinar (ungefähr 4 Euro) pro Tag. Die durchschnittliche Lebenserwartung dieser Menschen beträgt 46 Jahre, und 25 Prozent aller Sammler/innen sind Jugendliche unter 18.

\*\*\*

27 Damit meint man Siedlungen, die nicht ins Grundbuch eingetragen sind und oft keinen Zugang zu wesentlichen öffentlichen Dienstleistungen wie Wasser, Strom und Müllentsorgung haben und/oder deren Bewohner/innen keine rechtmässigen Eigentumstitel haben.

Als Folge der Visaliberalisierung stieg die Zahl serbischer Asylbewerber/innen in der EU drastisch an. Die Situation eskalierte ab Ende 2010, als Vertreter/innen der Europäischen Gemeinschaft begannen, Serbien zunehmend unter Druck zu setzen und die Regierung aufforderten, alle „notwendigen Maßnahmen“ zu treffen, um den Trend eines „unkontrollierten Zustroms“ von sogenannten „falschen Asylbewerber/innen“ zu unterbinden.<sup>28</sup> Dieser Druck kulminierte in der Androhung, das visafreie Regime für Serbien auszusetzen und Serbien wieder auf die „negative“ oder „schwarze Schengenliste“ zu setzen.<sup>29</sup>

Bereits im November 2010 hatten Frankreich und die Niederlande vorgeschlagen, eine sogenannte Schutzklausel in die Visabestimmungen für Drittstaatenangehörige einzuführen, die es in Zukunft ermöglichen würde, die Visumpflicht im Falle bedeutsamer Migrationsbewegungen zeitlich befristet wieder einzuführen.<sup>30</sup> Nach Angaben des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) befand sich Serbien zusammen mit Kosovo 2010 an erster Stelle der Staaten mit den meisten Asylbewerber/innen. 28.900 serbische Staatsbürger/innen suchten damals in anderen

28 Siehe dazu unter anderem: Wellen von Asylanten aus dem Westbalkan erreichen Europa, *Euractiv*, 21. 10. 2010, verfügbar unter: <http://www.euractiv.com/de/erweiterung/wellen-von-asylanten-aus-dem-wes-news-499016>

29 Wieder Visumpflicht für Westbalkan?, *Euractiv*, 23. 5. 2011, verfügbar unter: <http://www.euractiv.de/342/artikel/wieder-visumpflicht-fr-westbalkan-004857>

30 The Council of the European Union, *Visa liberalisation for Albania and Bosnia and Herzegovina* (Presseerklärung), Brüssel, 8. 11. 2010, verfügbar unter: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/117555.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/117555.pdf)

Industrieländern Asyl.<sup>31</sup> Anderen Angaben zufolge beantragten 17.000 serbische Staatsbürger/innen Asyl in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union, womit Serbien an dritter Stelle bei den Herkunftsländern der Asylbewerber/innen stand.<sup>32</sup> 2011 verzeichnete das statistische Amt der Europäischen Union, EUROSTAT, einen Rückgang der Asylbewerberzahlen aus Serbien. Demnach betragen in diesem Jahr nur mehr knapp 14.000 serbische Staatsbürger/innen in der EU Asyl, womit Serbien auf Platz fünf kam.<sup>33</sup>

Vor diesem Hintergrund gründete die serbische Regierung im März 2011 eine Kommission zur Überwachung (*monitoring*) des visafreien Regimes und benannte den Vorsitzenden der serbischen Grenzpolizei Nenad Banović als ihren Vorsitzenden. Für ihn liegt die Hauptaufgabe dieser Kommission darin, Fragen zu behandeln, die sich auf den Anstieg der Anzahl von „falschen Asylbewerber/innen“ in den EU-Ländern beziehen und der Regierung Vorschläge zu unterbreiten, wie die Zahl „trügerischer Asylanträge“ (*lažnih zahteva za azil*) verringert werden kann.<sup>34</sup>

31 UNHCR, *Asylum-seeker numbers nearly halved in last decade, says UNHCR* (Presseerklärung), 28. 3. 2011, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/4d8cc18a530.html>

32 Dacic: Problem of asylum seekers must be resolved, *Tanjug*, 12. 3. 2012, verfügbar unter: <http://www.tanjug.rs/news/35297/dacic--problem-of-asylum-seekers-must-be-resolved.htm>

33 Number of EU Asylum Seekers From Serbia Falls, *BalkanInsight*, 13. 7. 2012, verfügbar unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-ranked-fifth-in-number-of-asylum-seekers>

34 Oštra kontrola lažnih azilanata, *B92*, 10. 3. 2011, verfügbar unter: [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=03&dd=10&nav\\_category=11&nav\\_id=498121](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=03&dd=10&nav_category=11&nav_id=498121)

Seitdem wird der Begriff des „lažni azilant“, zu Deutsch „falscher Asylbewerber“ oder „Scheinasylant“, vollkommen unkritisch in der Öffentlichkeit und in den serbischen Medien benutzt. Er wird zum Teil unterschiedslos auf alle Roma verwendet, die, unabhängig von den Gründen, aus denen sie in die EU reisen wollen, an der Grenze einer „Sonderbehandlung“ unterzogen werden.<sup>35</sup> Gleichzeitig erlauben sich die serbischen Behörden, bereits im Vorfeld Aussagen über die Berechtigung von Asylanträgen zu treffen, obwohl klar ist, dass dies nicht dem Staat, aus dem der/die Asylbewerber/in stammt, obliegt, und dass solche Schlüsse nicht vor dem Abschluss eines Verfahrens getroffen werden können. Diese Aussagen führten zur Stigmatisierung einer gesamten Bevölkerungsgruppe und zu einem Anstieg rassistischer Ressentiments. Menschenrechtsorganisationen haben festgestellt, dass die Gewaltbereitschaft und direkte Gewalt gegenüber den Roma zugenommen hat, was eine direkte Folge der rassistischen Rhetorik in den Medien und von Seiten der Politik ist.

In ganz Serbien wurden Kontrollen sogenannter falscher Asylbewerber/innen angekündigt, dazu gehört die Durchführung von Kontrollen am Wohnort der Betroffenen. Außerdem wurden Kontrollen von Reiseveranstaltern durchgeführt. Mitarbeiter/innen von Reisebüros wurden zu informativen Gesprächen bei der Polizei vorgeladen.

35 D. h., dass sie den serbischen Behörden nicht nur die Gründe für ihre Ausreise darlegen und genügend Geldmittel für ihre Reise und ihren Aufenthalt im Ausland nachweisen müssen, sondern sie auch davon überzeugen müssen, dass sie am Ende ihrer Reise nach Serbien zurückkehren werden.

In Mazedonien, wo die Unterstützung der sogenannten „falschen Asylbewerber/innen“ mittlerweile als Straftat gilt, gab es bereits Fälle, in denen Reiseveranstalter sich weigerten, Fahrkarten an Roma zu verkaufen. Es kann angenommen werden, dass ein ähnliches Szenario auch in Serbien stattfinden wird, was zu einer zusätzlichen sozialen Ausschließung und Marginalisierung der Roma beitragen würde.

Im Einklang mit dem einhelligen Beschluss der serbischen Regierung und mit den Richtlinien der Kommission zur Überwachung des visafreien Regimes hat die Grenzpolizei die Kontrollen aller in die EU Reisenden verschärft. Neben einer detaillierten Überprüfung der Identität der Reisenden werden u. a. der Zweck der Reise, der Besitz einer Rückfahrkarte – als Garantie für die beabsichtigte Rückkehr –, eine Reisekrankenversicherung und die Geldmittel für den Aufenthalt in der EU überprüft. Da die Höhe der für den Aufenthalt in der EU ausreichenden Geldsumme nicht definiert ist, beurteilt die Grenzpolizei nach eigenem Ermessen (Dauer des geplanten Aufenthalts, geschäftlicher oder privater Charakter und aufgrund ethnischer Kriterien), ob die Geldmittel, die die Reisenden mit sich führen, ausreichen oder nicht.

Die Kommission zur Überwachung des visafreien Regimes erhielt von der Regierung den Auftrag, eine Vorschrift vorzubereiten, die die für den Aufenthalt im Schengenraum nötige Geldmenge genau festschreibt. Nach Auffassung der Kommission beträgt diese Summe zwischen 30 und 50 Euro pro Tag. Die Verknüpfung der Ausreiseerlaubnis an die Verfügbarkeit finanzieller Mittel

stellt einen klaren Verstoß gegen das Prinzip der Freizügigkeit dar, das auch in der serbischen Verfassung festgeschrieben ist.

Gleichzeitig ist klar, dass die Grenzpolizei bei der Anwendung dieser Maßnahmen ethnische Raster („ethnic profiling“) verwendet. Dies bestätigte auch ein Mitarbeiter des European Roma Rights Centre (ERRC) aus Budapest, Đorđe Jovanović, der 2011 selbst Opfer einer solchen Sonderbehandlung von Seiten der Grenzpolizei wurde. Obwohl er bei einer führenden Organisation zum Schutz der Romarechte in Budapest arbeitet, wurde er aufgrund seiner ethnischen Herkunft von den anderen Reisenden getrennt und einer detaillierten Kontrolle unterworfen. Da es sich um einen Menschenrechtsaktivisten handelte, reagierten seine Kolleg/innen, doch die Mehrheit derjenigen, die Opfern solcher Praktiken werden, traut sich nicht, Anzeige zu erstatten: Sie haben Angst, dass ihnen dann das Recht, Serbien zu verlassen, langfristig verweigert wird.

Die Kommission zur Überwachung des visafreien Regimes teilte auch mit, dass sie von den EU-Mitgliedstaaten aufgefordert wurde, verschärfte Strafen für „falsche Asylbewerber/innen“ vorzusehen. Mit anderen Worten wird von Serbien verlangt, dass es Asylbewerber/innen, deren Asylantrag in einem anderen Land abgelehnt wurde, bestraft. Mit einem solchen Schritt würde die Institution des Asyls ihren Sinn endgültig verlieren.

Im Mai 2011 verabschiedete das Ministerium für Innere Angelegenheiten einen Aktivitätsplan, der zum Ziel hat, den „Missbrauch“ des Asylrechts durch serbische Staatsangehörige zu verhin-

dern. Dieser Plan sieht unter anderem die Einrichtung einer Datenbank mit den Daten sogenannter falscher Asylbewerber/innen vor – unter Mithilfe der Staaten, in denen Asyl beantragt wurde. Darin sollen die Daten aller derjenigen Personen gespeichert werden, deren Asylantrag abgelehnt wurde, oder die im Rahmen eines sogenannten Rückübernahmeverfahren nach Serbien abgeschoben wurden.

Die serbische Regierung verabschiedete im Juni 2011 eine Vorschrift, die die Befugnisse der serbischen Grenzpolizei erheblich ausweitet.<sup>36</sup> Sie berechtigt die serbische Grenzpolizei dazu, Reisende aufzufordern, Hotelbuchungen, Bescheinigungen oder Gutscheine von Reiseveranstaltern, Rückfahrtscheine, Verpflichtungserklärungen oder Reiseversicherungen vorzulegen, um den Zweck ihrer Reise zu überprüfen. Auf Verlangen der Polizei müssen Reisende außerdem beweisen, dass sie genügend Mittel für ihren Auslandsaufenthalt haben, Bargeld, Kreditkarten oder Schecks. Zusätzlich zu diesen Maßnahmen wurde auch eine Änderung und Ergänzung des Strafgesetzes, des Passgesetzes und des Gesetzes über den Schutz der Staatsgrenzen angekündigt.

<sup>36</sup> *Uredba o bližem uređivanju načina vršenja policijskih ovlašćenja policijskih službenika granične policije i dužnostima lica koje prelazi državnu granicu* (Vorschrift über die Art und Weise, in der Polizeibefugnisse von den Beamten der Grenzpolizei ausgeübt werden, und über die Pflichten der Personen, die die Staatsgrenze überqueren), in: Amtsblatt der Republik Serbien, Nr. 39/2011, verfügbar unter: [http://www.paragraf.rs/propisi/uredba\\_o\\_blizem\\_uredjivanju\\_nacina\\_vrsenja\\_policijskih\\_ovlascenja.html](http://www.paragraf.rs/propisi/uredba_o_blizem_uredjivanju_nacina_vrsenja_policijskih_ovlascenja.html)

Im Januar 2012 wurde dem Parlament ein Entwurf zur Änderung des serbischen Strafgesetzes vorgelegt. Der vorgeschlagene Artikel 350a definiert die „Ermöglichung des Ausübens von Rechten in einem anderen Land“ als Straftatbestand. In dem Artikel heißt es:

*(1) Wer in der Absicht, sich selbst oder anderen Personen einen Nutzen zu verschaffen, Transport, Überführung, Aufnahme, Beherbergung und Verstecken durchführt oder organisiert oder auf eine andere Art und Weise ermöglicht, dass ein Bürger der Republik Serbien durch eine falsche Darstellung der Gefährdung seiner Menschenrechte und -freiheiten in einem fremden Land das Erwerben von politischen, sozialen, ökonomischen und anderen Rechten ersucht, wird mit einer Gefängnisstrafe von drei Monaten bis zu drei Jahren bestraft.*<sup>37</sup>

Zu den vorgesehenen Gesetzesänderungen gehört auch eine strafrechtliche Verfolgung der Asylbewerber/innen. Besonders besorgniserregend ist die Tatsache, dass unter den zuständigen Behördenvertreter/innen nahezu Einvernehmen darüber besteht, eine Möglichkeit zu schaffen, die Pässe sogenannter „falscher Asylbewerber/innen“ zeitlich befristet einzuziehen, um sie so an einer erneuten Ausreise zu hindern. Dazu gehört möglicherweise auch ein Ausreiseverbot, das ein grober Verstoß gegen das Prinzip der Freizügigkeit ist.

<sup>37</sup> Entwurf zur Änderung und Ergänzung des Strafgesetzes (Predlog zakona o izmenama i dopunama krivičnog zakonika), Artikel (član) 350a, „Omogućavanje zloupotrebe ostvarivanja prava u stranoj državi“ (Ermöglichung des Missbrauchs der Ausübung von Rechten in einem anderen Land), verfügbar unter: <http://www.zakon.co.rs/predlog-zakona-o-izmenama-i-dopunama-krivichnog-zakonika.html>



Obwohl die angekündigten restriktiven Bestimmungen aufgrund der Parlamentswahlen im Mai 2012 bisher nicht verabschiedet wurden, gibt es ausreichend Anhaltspunkte dafür, dass ein Teil dieser Maßnahmen bereits jetzt – und ohne entsprechenden gesetzlichen Rahmen – in der Praxis angewendet werden.

Der serbische Innenminister und andere Politiker/innen nutzten jede mögliche Gelegenheit, die Roma und andere ethnische Minderheiten, die die Mehrheit der Asylbewerber/innen ausmachen, in den Medien öffentlich zu stigmatisieren. Sie wurden offen beschuldigt, das visumfreie Regime zu missbrauchen und damit die Visumfreiheit zu gefährden. Der serbische Innenminister Ivica Dačić riet ihnen, nicht in die EU zu reisen und dort Asyl zu beantragen. Sie würden ohnehin abgelehnt und damit serbischen Interessen schaden.<sup>38</sup>

Diese Aussagen, verbunden mit verschiedenen Formen der hasserfüllten Rede (besonders von Politiker/innen, Prominenten und öffentlichen Medien) verstärkten die ohnehin schon starken Ressentiments gegen Roma und führten dazu, dass die Zahl rassistischer Übergriffe auf Roma zunahm. Im Jahr 2011 stellte das Regionale Zentrum für Minderheiten (RCM) einen Anstieg rassistisch motivierter Übergriffe auf Roma fest. Viele von ihnen gipfelten in Gewalt gegenüber Mitgliedern dieser Minderheit. Nach Einschätzung von Menschenrechtsorganisationen gibt es wesentlich

38 Dačić pozvao Rome da ne traže azil u EU, *Blic*, 8. 5. 2011, verfügbar unter: <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/252583/Dacic-pozvao-Rome-da-ne-traze-azil-u-EU>

mehr solcher Vorfälle, als aus offiziellen Berichten hervorgeht. Grund dafür ist das Misstrauen der Roma gegenüber der Polizei und anderen staatlichen Einrichtungen und ihre Angst, ein weiteres Mal Opfer zu werden und bestraft zu werden, wenn sie sich an diese wenden. Ausgehend von ihren bisherigen Erfahrungen, dass sie nicht entsprechend geschützt werden, haben sie auch vielfach Angst um ihre Sicherheit.

\*\*\*

**D**ie EU-Kommission traf ihrerseits Maßnahmen, um eine mögliche, zeitlich begrenzte Aufhebung der Visapflicht zu ermöglichen. Im Mai 2011 legte die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Visabestimmungen für Drittstaatenangehörige vor, deren Angehörige von der Visumpflicht befreit sind.<sup>39</sup> Es folgten Warnungen, dass Serbien Gefahr laufe, wieder auf die „schwarze Schengenliste“ gesetzt zu werden. Vertreter/innen der EU-Kommission, wie z. B. der Leiter der EU-Delegation in Serbien, Vincent Degert, und die EU-Kommissarin für Innere Angele-

<sup>39</sup> Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind*, KOM(2011) 290 endgültig, 2011/0138 (COD), Brüssel, den 24. 5. 2011, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0290:FIN:DE:PDF>

genheiten, Cecilia Malmström, ermutigten die serbische Regierung, sogenannte kurzfristige Maßnahmen wie die Verschärfung von Polizeikontrollen an Grenzübergängen durchzuführen. Sie wiesen darauf hin, dass es notwendig sei, Schritte zu unternehmen, um die Ursachen des Problems der „falschen Asylbewerber/innen“ langfristig lösen. In diesem Sinne verlangte die EU-Kommissarin für Innere Angelegenheiten von der serbischen Regierung eine Antwort auf die Frage, was „unverzüglich getan wird“, damit der Anstieg der „falschen Asylbewerber/innen“ und negative Folgen für das visafreie Regime verhindert werden.

Im Juni 2011 stellte die EU-Kommission ihren Vorschlag zu Einführung einer sogenannten Schutzklausel innerhalb der Visabestimmungen für Angehörige von Drittstaaten bei einem Treffen der europäischen Innen- und Justizminister in Luxemburg vor. Dieser Mechanismus ermöglicht das visafreie Regime in einer Ausnahmesituation, die durch eine außergewöhnliche Zunahme der Zahl von Asylbewerber/innen oder sogenannter illegaler EinwandererInnen oder abgelehnter Rückübernahmeersuche gekennzeichnet ist, für sechs bis neun Monate außer Kraft zu setzen.<sup>40</sup> Die Berichterstatterin des Europäischen Parlaments für die Visaliberalisierung, Tanja Fajon, erklärte, dass dieser Mechanismus in der Praxis so funktionieren wird, dass ein Staat, der sich mit

<sup>40</sup> Rat der Europäischen Union: Mitteilung an die Presse 3096. Tagung des Rates Justiz und Inneres, Luxemburg, den 9. und 10. Juni 2011, PRESSE 161, PR CO 37, Gemischter Ausschuss: EU-Regelung betreffend die Visumfreiheit, verfügbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/11/161&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>

einer plötzlichen Zunahme der Zahl von Asylbewerber/innen oder „illegaler“ Einwanderer/innen aus einem bestimmten Staat konfrontiert sieht, sich an die EU-Kommission wenden kann, die drei Monate Zeit hat, um die Situation zu überprüfen. Falls die Kommission zum Schluss kommt, dass die Sorgen des Staats berechtigt sind und die Situation wirklich alarmierend ist, können die EU-Kommission und der Ministerrat innerhalb einer sehr kurzen Frist, „in einer Nacht, binnen einem oder zwei Tage“, eine sechsmonatige Aufhebung des visafreien Regimes verfügen.

Die bestehenden und angekündigten Maßnahmen höhlen bislang erworbene Rechte und die Institution des Asyls aus. Es ist offensichtlich, dass die von Serbien getroffenen Maßnahmen, die eine grobe Verletzung des internationalen Standards der Menschenrechte sind, von der Europäischen Union erzwungen wurden und Bestandteil der Aufgaben sind, die Serbien auf dem Weg in die EU erfüllen muss. Auf diese Art und Weise wird das Problem der unerwünschten Migrant/innen in der EU externalisiert und den künftigen EU-Mitgliedern aufgebürdet. Diese Vorgehensweise schließt auch eine Reihe von Maßnahmen ein, die eindeutig gegen europäische Menschenrechtsstandards verstoßen, u. a. gegen das Prinzip der Gleichberechtigung und der Freiheit von Diskriminierung, und den Ruf der Union als Förderin und Beschützerin der Menschenrechte ernsthaft kompromittiert.

## Der Umgang mit Asylbewerber/innen – Beispiele aus der Praxis

Die Vorschriften, die zum Ziel haben, Angelegenheiten der Migration und der Asylbewerber/innen in der EU zu regeln, kollidieren des Öfteren mit der Auffassung des Asylrechts nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Die Praxis zeigt, in welchem Maß die Vorschriften zu weiteren Menschenrechtsverletzungen und zu Diskriminierungen bis hin zur Verfolgung führen. Darüber hinaus gibt es keinen Zweifel, dass die Beamt/innen aller Länder, in denen Migrant/innen sich aufhalten oder in die sie zurückkehren, abseits der Vorschriften agieren. Das sind die Erfahrungen der Opfer, die sich hilfesuchend an die Menschenrechtsorganisationen wenden. Erst durch eine Dokumentierung dieser Fälle bekommen wir eine vollständige Einsicht in die Probleme, die durch die Anwendung der Vorschriften bzw. durch die inoffizielle Praxis der Institutionen (sowohl in den EU-Mitgliedstaaten als auch in Serbien) entstanden sind, und die dazu führen, dass das Recht auf Asyl untergraben wird.

### **Die Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung**

Weil Serbien sich in den meisten EU-Ländern auf der Liste der sogenannten „sicheren Herkunftsländer“ befindet, wird ein Asylantrag serbischer Staatsbürger/innen bereits von vorneherein als „unbegründet“ betrachtet. Das Konzept der „sicheren Herkunftsländer“ ist an sich problema-

tisch, was auch die ständigen Anträge des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) bestätigen, die eine Revidierung dieses Konzepts fordern.

Zweifelsohne gibt es in jedem Land der Welt Personen, die Opfer von Verfolgung und systematischer Menschenrechtsverletzung werden oder die in Gefahr sind, es zu werden. Deshalb ist es notwendig, jeden Asylantrag einer sorgfältigen Einzelfallprüfung zu unterziehen, so wie es auch die Genfer Flüchtlingskommission vorsieht.

bach Asyl beantragte. Ihr Antrag wurde abgelehnt, aber sie bekam eine befristete Aufenthaltbewilligung, bzw. eine Duldung. Sie blieb bis 1993 in Deutschland. Ab 1991 hatte sie keinen geregelten Aufenthaltsstatus mehr und war somit „illegal“. Als ihr Mann nach Serbien abgeschoben wurde und sie mit ihrem Kind allein blieb, beschloss A.D. „freiwillig“ nach Serbien zurückzukehren.

### **Der Fall A.D.**

A.D. ist 44 Jahre alt und wurde in der serbischen Stadt Bor geboren.

Momentan wohnt sie mit ihren Kindern (zwei Töchtern, einem Sohn und einem Enkelkind) in Belgrad, in der informellen Romasiedlung in Tošin Bunar, einem Teil von Novi Beograd. Knapp sechs Jahre zuvor wohnte sie in Belvil, einer anderen informellen Siedlung in Novi Beograd.

Das erste Mal fuhr sie 1988 nach Deutschland, wo sie in Mönchenglad-

Von 2004 oder 2005 bis zum Juli 2010 lebte sie in der informellen Siedlung Belvil. Danach versuchte sie, nach Deutschland zurückzukehren, da sie von ihrem Mann missbraucht wurde. Außerdem wurden sie und ihre Familie von einigen Bewohner/innen der Siedlung gezwungen, ihre Wohnhütte zu verlassen. Nach der Aufhebung der Visumpflichte reiste A.D. erneut nach Deutschland. Nach zweieinhalb Monaten, kurz vor Ablauf des erlaubten Aufenthalts, beantragte sie im September 2010 Asyl in Mönchengladbach. Dort blieb sie bis Juni 2011. Nachdem ihr Asylantrag abgelehnt wurde, beschloss sie aus Angst vor einer Abschiebung „freiwillig“ nach Serbien zurückzukehren.

Neben der Armut, in der sie lebte, war ihr Hauptgrund, nach Deutschland zu gehen, der Versuch, der häuslichen Gewalt zu entkommen. Die serbischen Institutionen hatten sie davor nicht geschützt, obwohl sie sich mehrfach an sie wandte. A.D. wandte sich ans Zentrum für Sozialarbeit und bat um Hilfe. Dort wurde ihr gesagt, dass sie eine Anzeige wegen häuslicher Gewalt stellen solle, um in einem Frauenhaus untergebracht werden zu können. Sie tat dies und setzte sich damit einer zusätzlichen Gefahr aus. Trotzdem bekam sie keine Unterkunft im Frauenhaus, sodass sie anderthalb Monate mit ihren Kindern auf der Straße lebte.

*„Mein Mann ist Alkoholiker. Ich habe ihn bei der Polizei angezeigt. Im Zentrum für Sozialarbeit weiß man alles darüber ... Deshalb wollte ich ins Frauenhaus, weil ich Gewalt ausgesetzt war. Die Sozialarbeiterin sagte mir, dass ich eine Anzeige erstatten muss. Ich habe es gemacht, aber er [mein*

Mann] wusste das nicht. Ich habe die Anzeige erstattet, ich hatte die Bescheinigung vom Arzt über die Verletzungen. Aber sie haben nichts unternommen. So war ich fast anderthalb Monate alleine mit den Kindern auf der Straße. Das war vor zwei Jahren, bevor ich nach Deutschland ging. Im Frauenhaus wollten sie uns nicht haben. Ich weiß, dass man, wenn man Probleme hat, wie ich sie damals hatte, geschützt werden muss, und ich war das nicht. Also brachte ich mein Leben in eine noch größere Gefahr. Als ich mich an das Frauenhaus wandte, fragte man mich, ob ich Verwandte habe, wie viele Kinder ich habe, und welcher Nationalität ich sei. Und sie wussten gleich, dass ich eine Romni [Romafrua] bin. Sie haben das an der Art und Weise, wie ich spreche, erkannt. Und dann haben sie angefangen herumzuschleichen, wie die Katze um den heißen Brei: ‚Wissen Sie was, wir haben keinen Platz, gehen Sie zu Ihren Verwandten ...‘ Jetzt glaube ich niemandem mehr. Ich bin immer noch der Gewalt ausgesetzt, verstehen Sie mich? An wen soll ich mich wenden? Hier schützt mich niemand. Ich halte es aus, wo ich bin, wenn ich nur mit meinen Kindern irgendwo leben kann. Es wäre noch schlimmer, mit ihnen auf der Straße leben zu müssen.

Das war noch 2009. Und nichts passierte, obwohl ich mit der Anzeige auch die Bescheinigungen vom Arzt über meine Verletzungen abgegeben habe. Ich habe keine Antwort bekommen. Deshalb bin ich auch gegangen und deshalb würde ich wieder nach Deutschland gehen. Jetzt auch, weil er wieder trinkt, obwohl er uns nicht mehr schlägt, für mich ist es noch schlimmer, da er jetzt viel redet und mich psychisch malträtiert ... Die Kleine [Tochter] hat sich die Pulsadern aufgeschnitten. Die im



*CIM<sup>41</sup> haben das gesehen. Dann hat ein Sozialarbeiter aus dem CIM einen Bericht geschrieben, und ich bekam einen Anruf von ihnen. Ich fragte sie, warum sie mich anrufen, wenn mir niemand helfen will. Was soll ich machen? Wo soll ich hingehen? Sie sollen für mich eine Unterkunft finden. Sie [ihre Tochter] hält es nicht mehr aus. Was für einen Schritt soll ich unternehmen? Ich habe alles versucht: die Anzeige, Arztbescheinigung, das Frauenhaus ... Nichts! Was soll ich machen?“*

A.D. wurde in Serbien häuslicher Gewalt ausgesetzt und bekam keinen Schutz. Deswegen beantragte sie Asyl in Deutschland. Auch deshalb, weil der Staat Serbien sie vor dieser Gewalt nicht schützen konnte. „*Ich habe die gleiche Aussage auch in Deutschland gemacht*“, sagt A.D. Ihr Asylantrag wurde nicht bewilligt, und sie ging darauf ein, „freiwillig“ nach Serbien zurückzukehren, um ein Einreiseverbot in den Schengenraum zu vermeiden, und nicht, weil sie zurück nach Serbien wollte. Jetzt wird sie mit den gleichen Problemen konfrontiert und sie möchte zurück nach Deutschland, weil sie keine Möglichkeit sieht, dass sich ihre Umstände bessern könnten.

A.D. ist sich nicht sicher, ob sie wieder in die EU einreisen kann, weil sie Asyl beantragt hat. Obwohl sie „freiwillig“ zurückkehrte und kein Einreiseverbot für die Schengenstaaten bekam, ist es möglich, dass sie an der Ausreise gehindert wird. Sie kennt Beispiele, wo den Leuten, die vorher Asyl in der EU beantragt hatten, anschließend eine Ausreise aus Serbien verboten wurde.

<sup>41</sup> Das Zentrum für Integration von Jugendlichen (CIM) ist eine Nichtregierungsorganisation, die Kindern hilft, die auf der Straße leben und arbeiten müssen.

*„Als ich aus Deutschland zurückfuhr, musste ich aus dem Bus steigen. Ich wurde in einen Raum begleitet, so wie bei der Polizei ... An der ungarischen Grenze. Da wurde ich gefragt, warum ich mich so lange [im Ausland] aufgehalten habe, weil die drei Monate nicht ablaufen dürfen. Was sie gemacht haben, ich habe keine Ahnung. Im Pass habe ich nichts, kein Verbot oder so was. Mir wurde auch nichts gesagt. Ich befürchte nur, dass sie mich in den Computer eingetragen haben. [...] Ich will wieder versuchen, auszureisen, aber ich weiß nicht, ob ich das kann.“*

In den EU-Ländern gelingt es Roma oft nicht, den nötigen Schutz zu bekommen, vor allem weil sie als Bürger/innen Serbiens, das in einigen Ländern als „sicheres Herkunftsland“ gilt, einem beschleunigten Asylverfahren unterworfen werden. Obwohl A.D., wie sie oben ausführt, berechtigte Gründe hatte, Asyl zu beantragen, konnte sie und ihre Familie keinen Schutz erhalten.

Das visafreie Regime ermöglicht es serbischen Staatsbürger/innen, frei in die EU und den Schengenraum einzureisen – es vereinfacht und beschleunigt aber auch ihre Abschiebung aus der EU. Nach dem plötzlichen Anstiegs der Zahl der Asylgesuche serbischer StaatsbürgerInnen verschärfte sich der Druck auf Serbien, die Anzahl der Asylbewerber/innen zu verringern. Dieser Druck führte zu einer Verschärfung der Kontrollen an Grenzübergängen und zur Durchführung weiterer Maßnahmen, mit denen Personen, die bereits als Asylbewerber/innen in der EU erfasst wurden, an der Ausreise gehindert werden.

A.D., die schon einmal gezwungen wurde, Deutschland „freiwillig“ zu verlassen, gelingt es wieder nicht in Serbien, Schutz vor häuslicher Gewalt zu bekommen. Sie leidet immer noch darunter und macht sich Gedanken darüber, nach Deutschland zurückzukehren. Wegen der oben genannten Umstände und der repressiven Maßnahmen ist sie sich nicht sicher, ob sie erneut in die EU einreisen kann oder ob sie an der Grenze festgehalten wird. Auf diese Art und Weise befindet sich A.D. praktisch in der Falle: sie kann in Serbien keinen Schutz bekommen und ist gleichzeitig nicht sicher, ob sie aus Serbien ausreisen kann.

### **Der Fall Ć.A.**

Ć.A. ist von Beruf Musiker. Er wurde 1960 in Belgrad geboren und wohnt in der Siedlung Ledine im Stadtbezirk Novi Beograd.

Das erste Mal verließ er Serbien 1989, als er nach Deutschland fuhr und mit seiner Frau und zwei Kindern einen Asyl-

### **Einreiseverbot in alle Länder des Schengenraums**

Nach der Ablehnung eines Asylantrags können die sich in einem EU-Land aufhaltenden Personen „freiwillig“ zurückkehren, um die Folgen einer Abschiebung zu vermeiden. Im Falle einer Abschiebung werden sie nämlich mit einem Einreiseverbot für alle Schengen-Länder bestraft. Das ist nachteilig, da Serbien nicht in allen EU-Staaten auf der Liste sogenannter „sicherer Herkunftsländer“ ist und die Behörden dieser Staaten einen Asylantrag anders entscheiden könnten. Während der Dauer des Einreiseverbots können sich auch die Umstände

ändern, die dann aber nicht mehr genutzt werden können. Die Mehrheit derjenigen, die sich dazu entschlossen haben, nicht „freiwillig“ zurückzukehren, war sich des Risikos und der Konsequenzen bewusst, wurden aber aus verschiedenen Gründen dazu gezwungen, wie das folgende Fallbeispiel verdeutlicht. Sie werden von ihren Verwandten getrennt und können über einen längeren Zeitraum hinweg nicht einmal ihre engsten Familienmitglieder sehen.

schoben. „Freiwillig“ wollte er nicht nach Serbien zurückkehren, weil seine Frau medizinische Versorgung brauchte, die sie in Serbien nicht bekommen konnte. Nach seiner Abschiebung wurde Ć.A. befristet verboten, in die Schengen-Länder einzureisen, bzw., in seinen Worten, bis er die Kosten seiner Abschiebung bezahlt hat.

*„Das Schlimmste ist, dass ich ein Verbot für ganz Europa bekam, so dass ich nicht mehr reisen kann! Diejenigen, die diese freiwillige Rückkehr unterschrieben haben ... sie können reisen. Und ich,*

antrag stellte. Dort hielt er sich sechs Monate lang auf, bis sich die Familie entschloss, nach Serbien zurückzukehren.

Ć.A. ging 1991 wieder nach Deutschland, wo er in Heilbronn mit seiner Frau und seinem Kind wieder Asyl „wegen des Kriegs in unserem Land“ beantragte. Statt des Asyls bekam er eine Duldung (die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung). Er blieb bis August 2002 in Deutschland und wurde dann abge-

*als jemand, der vollkommen unschuldig ist, ich bin abgeschoben worden, die Polizei hat mich abgeholt, und jetzt soll ich noch diese Polizei bezahlen, die mich ins Flugzeug geworfen hat, und ich muss auch dafür bezahlen. Und ich bin nicht in der Lage zu bezahlen. Dazu muss ich noch die Abschiebung bezahlen! (...) Mein Sohn ist in Norwegen, und ich kann nicht reisen.“*

\* \* \*

**A**ls Staat, der hofft, mittelfristig in die EU aufgenommen zu werden, steht Serbien unter wachsendem Druck, das Problem der Asylbewerber/innen aus dem serbischen Staatsgebieten zu lösen und die Migrationsbewegungen über das Staatsgebiet von Serbien zu kontrollieren. Obwohl die angekündigten Maßnahmen zur Zeit noch nicht alle in Kraft getreten sind, registrierten wir einige Maßnahmen, die eine grobe Verletzung des Prinzips der Bewegungsfreiheit darstellen. Obgleich die internationalen Menschenrechte den Ländern nicht vorschreiben können, wie sie die Einwanderung innerhalb ihrer Grenzen regeln, garantieren sie jeder Person das Recht, ihr Herkunftsland zu verlassen. Durch die restriktiven, auf einem rassistischen „Profiling“ der Reisenden basierenden Überprüfungen an den Staatsgrenzen wird Personen, von denen vermutet wird, dass sie potenzielle Asylbewerber/innen sein könnten, dieses Recht von den Polizeibeamt/innen genommen.

### **Rassistisches Profiling an der Grenze (bei der Ausreise)**

Wir haben eine Bestätigung der Existenz schriftlicher Anweisungen verlangt, die Polizeibeamt/innen auffordern, Angehörige der Roma-Minderheit (die sie generell verdächtigen, in der EU bzw. in anderen Mitgliedstaaten des Schengenraums Asyl beantragen zu wollen) an den Grenzübergängen zu isolieren und einer diskriminierenden Sonderbehandlung zu unterwerfen. Obwohl wir uns der Existenz solcher Anweisungen nicht vergewissern konnten, erfuhren wir aus Gesprächen mit den Opfern, dass eine solche Praxis üblich ist, d. h., dass solche Anweisungen zweifelsohne bestehen. Dabei handelt es sich um eine Praxis, die sowohl auf einer auf rassistischen Vorurteilen beruhenden Einschätzung als auch auf einer Reihe sogenannter objektiver Kriterien (Geldmittel, Rückfahrchein, usw.)

### **Der Fall V.M.**

V.M. wurde in Belgrad geboren, ist 49 Jahre alt, und wohnt in der Siedlung Ledine in Novi Beograd. Das erste Mal bewarb sie sich 1992 in Schweden um Asyl, in der Stadt Karlskoga, von wo sie nach zwei Jahren freiwillig zurückkehrt. Das zweite Mal gingen V.M. und ihr Ehemann 2007 mit einem Touristenvisum nach Schweden, wo sie mehr als dreieinhalb Jahre blieben. Nachdem ihnen mitgeteilt wurde, dass sie nach dem Rückübernahmeabkommen nach Serbien zurückkehren müssten, kehrten sie und ihr Ehemann erneut „freiwillig“ nach Serbien zurück.

Als sie sich im März 2012 auf den Weg zu ihrer Tochter nach Schweden machte,

wurde V.M., als nach dem Rückübernahmeabkommen Zurückgekehrte, an der ungarischen Grenze von der serbischen Grenzpolizei angehalten. Obwohl sie Geld, einen Rückfahrchein und eine Reisekrankenversicherung besaß und kein Einreiseverbot für die Schengenstaaten hatte, wurde sie einem Sonderverfahren unterworfen (mit der Drohung, ein Ausreiseverbot zu bekommen). Letztendlich wurde ihr erlaubt, das Land zu verlassen. Vorher aber musste sie aus dem Bus aussteigen und wurde von der Grenzpolizei in einem separaten Raum befragt.

*„Ich bin ganz regulär gefahren, mit dem Bus, ich hatte meinen Pass, Rückfahrticket, Versicherung, 50 Euro und 3.500 Dinar. Das alles habe ich gezeigt, und er [der Polizist] sagte: ‚Wie soll ich dich rauslassen, wenn du nach dem Rückübernahmeabkommen zurückgekommen bist?‘ Ich habe*

beruht, die letztendlich eine ganze Bevölkerungsgruppe diskriminieren.

Diese Einschätzungen verletzen einerseits das Recht auf die Gleichbehandlung aller Bürger/innen, andererseits sind sie auch vollkommen ineffizient, da die Mehrheit der Personen, denen verboten wurde, das Land zu verlassen, nur einen kurzfristigen und gesetzlich erlaubten Aufenthalt in der EU beabsichtigten. Diejenigen aber, die sich länger als erlaubt in der EU aufhalten wollen, werden dadurch ermutigt, das Land auf illegalen Wegen zu verlassen.

*gesagt, dass das stimmt, aber dass ich dort nichts Falsches gemacht hatte, sodass ich nicht wieder hinreisen könne. Der Grenzpolizist meinte: ‚Naja, los...‘ Die Busfahrer haben mir geholfen, indem sie den Polizisten mit den Worten: ‚Na, komm, lass sie gehen...‘ überredeten. Am Ende sagte mir der Polizist: ‚Ich lasse dich ausreisen, aber du musst gucken, was du mit Ungarn [mit der ungarischen Grenzpolizei] machst‘, aber die Ungarn haben keine Probleme gemacht.“*

### **Der Fall S.E.**

Die Familie von S.E., geboren 1983 im Ort Prekodolce (Gemeinde Vladičin Han), beantragte im Jahr 2000 das erste Mal Asyl in Deutschland. Nach einem Jahr kehrte sie „freiwillig“ nach Serbien zurück. Im Februar 2010 beantragte S.E. mit seiner Familie (mit seiner Frau und zwei Kindern) Asyl in der schwedischen Stadt Göteborg. Ihm wurde gesagt, dass seine Chancen auf Asyl minimal seien, und dass er fast sicher mit seiner Familie nach Serbien zurückkehren müsse. Noch bevor er die Ablehnung erhielt, kehrte er im Mai desselben Jahres nach Serbien zurück.

Von Beruf Musiker, machte er sich mit seinen Kollegen im Januar 2012 nach Wien auf, wo er an einem Wochenende hätte vorspielen sollen. Als er mit der Musikergruppe das Land zu verlassen versuchte, wurde er an dem Grenzübergang Horgoš zwischen Serbien und Ungarn von der serbischen Grenzpolizei angehalten, und ihm wurde die Ausreise verweigert. Dabei wurde ihm gesagt, dass sein Pass eine „rote Linie“ aufweise. Der bereits erteilte Ausreisestempel wurde ungültig



gemacht.<sup>42</sup> Er wurde auch von der Grenzpolizei befragt, ob er Asyl beantragt habe, was er bestätigte. Zwischenzeitlich, nachdem er aus Schweden zurückgekommen war, konnte S.E. problemlos aus- und einreisen – im November 2010 reiste er nach Bulgarien und im Mai desselben Jahres nach Rumänien.

### **Der Fall E.I.**

E.I. ist 26 Jahre alt, in Novi Sad geboren und wohnt in der Siedlung Ledine in Novi Beograd. Im Dezember 2011 beantragte er mit seiner Frau und seinem Kind Asyl in Deutschland. Nach sechs Monaten unterbrach er das Verfahren, da er wegen der Krankheit seiner Eltern zurück nach Serbien musste. Gleich nachdem er auf dem Flughafen in Belgrad gelandet hatte, begannen die Probleme.

### **Befragung und erniedrigende Behandlung durch die Polizei nach der Rückkehr**

Um die sowohl „freiwillig“ als auch die unter Zwang abgeschobenen Personen zu entmutigen, wieder auszureisen, werden sie nach ihrer Rückkehr in Serbien unterschiedlichen erniedrigenden und diskriminierenden Behandlungen ausgesetzt, von denen unbegründete Aufforderungen zu „informativen Gesprächen“, Polizeibefragungen und Strafverfahren am problematischsten sind.

<sup>42</sup> Siehe Titelseite

„Sobald wir landeten, da am Zoll, wo man sich melden muss, um durchkommen zu können, da war eine Polizistin. Ich sagte ihr: ‚Guten Tag, ich war im Asylverfahren, ich wollte mich nur melden und durchkommen.‘ Und sie meinte: ‚Na, schon wieder ein Asylant. Wo warst du?‘ Und ich erklärte alles und musste warten. Sie kopierte irgendwelche Papiere, kam zurück und fragte wieder das Gleiche. Ich erklärte ihr alles. Dann hat sie nur mich, nicht uns, geschickt, die Koffer abzuholen und mich im Zollbereich zu melden. Nachdem ich die Koffer an mich genommen hatte, endete alles gut – ich wurde nicht misshandelt; sie haben das Baby gesehen, das zu weinen anfing. Der eine Polizist holte mich zu sich und sagte ‚Lauf nicht davon‘, der andere meinte: ‚Lass ihn in Ruhe. Siehst du nicht, dass der Mann ein Kind hat.‘ Und so wurde mir die Einreise erlaubt.

Nach einer Woche kam die Polizei zu uns nach Hause. Und meine Frau und ich wurden aufgefordert, uns bei der Polizei zu melden. Dort sollten wir befragt werden. Und da wurden wir misshandelt: ‚Warum hast du Asyl beantragt? Was hast du dabei gedacht? Wozu das?‘, und so in der Richtung ... Immer wieder die gleichen Fragen, und ich gebe die gleichen Antworten. Sie dachten, dass ich lüge, oder so. Nachdem meine Frau die gleichen Antworten gegeben hatte, ließ man uns gehen.

Nach sechs Monaten kam ein Polizist zu uns nach Hause, um mich festzunehmen. Meine Frau auch. Ich sei angeblich mehrfach vom Gericht vorgeladen worden, aber ich hätte alle Vorladungen zurückgeschickt. Ich habe keine einzige Vorladung bekommen, noch eine zurückgeschickt. Und der Polizist sagte, er sei gekommen, um mich festzunehmen. Da er aber denkt, ich sei ein guter Junge,

*werde er das nicht machen. Ich solle mich am nächsten Tag beim Strafgericht melden. Und am nächsten Tag ging ich zum Gericht. Und ich wurde bestraft, weil ich länger als zwei Monate im Ausland war. Und jetzt warte ich darauf, die Geldbuße zu bezahlen.“*

Eine der neulich angewendeten Maßnahmen ist die Wiederbelebung einer alten Bestimmung, wonach jeder Auslandsaufenthalt von mehr als 60 Tagen bei der Polizei gemeldet werden muss.<sup>43</sup> Mit der Neufassung dieses Gesetzes im November 2011 wurde diese Frist auf 90 Tage verlängert.<sup>44</sup> Problematisch ist, dass diese Bestimmung ausschließlich auf Angehörige der Romaminderheit angewendet wird, die in der EU oder in einem anderen Land des Schengenraums Asyl beantragt haben. Eine selektive Anwendung rechtlicher Vorschriften auf eine bestimmte Bevölkerungsgruppe unterläuft nicht nur den Rechtsstaat, sondern zeigt auch, dass der Staat keine Scheu davor hat, eine Gruppe von Bürger/innen institutionell zu diskriminieren.

<sup>43</sup> *Zakon o prebilavištu i boravištu građani* (Gesetz über die Anmeldung und den Aufenthalt der Bürger/innen), in: Öffentliches Amtsblatt, Nr. 42/1977 und 25/1989, verfügbar unter: <http://www.informer.co.rs/docs/zakon-o-prebivalistu-i-boravistu-gradjana.pdf>

<sup>44</sup> *Zakon o prebilavištu i boravištu građani*, in: Öffentliches Amtsblatt der Republik Serbien, Nr. 87/2011, verfügbar unter: [http://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_prebivalistu\\_i\\_boravistu\\_gradjana.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_prebivalistu_i_boravistu_gradjana.html)

## Zum Abschluss

Zweifelsohne führte die Visaliberalisierung zu einer Zunahme der Asylanträge serbischer Staatsbürger/Innen und Bürger/innen anderer Balkanstaaten in der EU und in der Schweiz. Diese Tatsache erfordert eine besondere Aufmerksamkeit und geeignete Maßnahmen. Diese Maßnahmen können aber nicht darin bestehen, die Freizügigkeit bestimmter Bevölkerungsgruppen weiter einzuschränken, sondern müssen im Gegenteil dazu beitragen, ihre Rechte zu stärken und sie wirksam vor rassistischer Diskriminierung und Verfolgung zu schützen.

Die EU-Staaten fordern von Beitrittskandidaten und künftigen Mitgliedern der Union, dass sie das Problem der Zunahme der Asylbewerberzahlen lösen sollen, und ermutigen die Staaten des westlichen Balkans dazu, anderweitig von der EU hochgehaltene Menschenrechtsstandards um der Effizienz dieser Politik willen zu vernachlässigen. Die EU verschließt die Augen vor der Tatsache, dass ihre künftigen Mitgliedsländer ein rassistisches Profiling an den Grenzübergängen anwenden und die Asylbewerber/innen nach ihrer Rückkehr von der Polizei verhört werden und einer strafrechtlichen Verfolgung ausgesetzt sind. Ziel dieser Maßnahmen ist es, nicht nur potentielle Asylbewerber/innen zu verängstigen und zu entmutigen, sondern schlichtweg auch Roma insgesamt vom Reisen abzuhalten. Dem sei noch hinzugefügt, dass diese Maßnahmen von einer Medienkampagne begleitet

werden, die einen rassistischen Unterton hat und die Roma unmittelbar für die Einwanderungspolitik der EU verantwortlich macht. Es verwundert also nicht, dass die Ressentiments gegenüber den Roma weiter zunehmen und Roma immer öfter Opfer rassistischer Übergriffe und Gewalt werden.

Deshalb ist es notwendig:

- Alle anerkannten internationalen Menschenrechtsstandards, insbesondere das Recht auf Asyl, das in der Genfer Konvention festgeschrieben wurde, zu beachten. Dieses Recht sollte als zivilisatorische Errungenschaft weiter ausgearbeitet werden, was unter anderem die Ablehnung des von der EU genutzten Konzepts der sicheren Herkunftsländer beinhaltet.
- Jeder Asylantrag muss Gegenstand einer sogenannten Einzelfallprüfung sein.
- Das Recht, ihr Land zu verlassen wann immer sie es wollen, wie es im Internationalen Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte (Art. 12) festgeschrieben wurde, muss allen Bürger/innen Serbiens unterschiedslos garantiert werden. Gesetzlich vorgeschriebene Einschränkungen dieses Rechts dürfen nicht selektiv auf Angehörige bestimmter Bevölkerungsgruppen angewendet werden.
- Die Praxis des rassistischen „Profiling“ an der Grenze muss sofort eingestellt werden. Ziel dieser Maßnahme ist es, die Ausübung der Bewegungsfreiheit durch eine bestimmte Bevölkerungsgruppe zu verhindern. Dies ist ein Paradebeispiel des institutionalisierten Rassismus in Serbien.

Aus der vorliegenden Jurisprudenz geht eindeutig hervor, dass es sich hierbei um eine Diskriminierung auf Grundlage der „Rasse“, bzw. der ethnischen Herkunft handelt. Diese und ähnliche Praktiken müssen dringend abgeschafft werden.

- Abgelehnte Asylbewerber/innen und andere nach Serbien abgeschobene Personen dürfen keinen verängstigenden oder erniedrigenden Maßnahmen ausgesetzt werden, die zum Ziel haben, sie von einer erneuten Ausreise abzuhalten. Das schließt die Aufhebung aller Aufforderungen zu informativen Gesprächen sowie Polizeiverhören ein. Wenn es sich um ein degradierendes und inhumanes Verhalten einzelner Polizeibeamte handelt, sollte gegen diese Strafverfahren eröffnet werden, und sie sollten in angemessener Weise bestraft werden.
- Die selektive Anwendung von Bestimmungen des Meldegesetzes, die eine Nichtanmeldung einer Auslandsreise von mehr als 90 Tage unter Strafe stellt, muss aufzuhören. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, dass dieser Artikel des Meldegesetzes nur reaktiviert wurde, um abgelehnte Asylbewerber/innen zu bestrafen.
- Alle aus der EU abgeschobenen Asylbewerber/innen müssen bei ihrer Rückkehr alle nötigen Hilfen (rechtliche, gesundheitliche, soziale, usw.) erhalten. Sie müssen in der Lage sein, alle durch die serbische Verfassung und Gesetze garantierten Rechte uneingeschränkt auszuüben. Gleichzeitig sollte sich der serbische Staat dazu verpflichten, die Situation dieser Bevölkerungsgruppen in Serbien zu verbessern, anstatt repressive Maßnahmen gegen ihre Ausreise anzuwenden.

## Nachtrag

In den vergangenen Monaten verschärfte sich der Eindruck, dass einige der geplanten und von Politikern und in den Medien lautstark in der Öffentlichkeit verkündeten Gesetzesverschärfungen sowie andere Maßnahmen gegen AsylbewerberInnen aus den Balkanstaaten in erster Linie der populistischen Stimmungsmache und Abschreckung dienen sollen.

Ähnlich wie auch in Deutschland wieder mit scharfen Worten gegen einen angeblichen Missbrauch des Asylsystems gewettert wird (siehe hierzu auch: Pro Asyl, „Populismus aus dem Innenministerium“<sup>45</sup>) werden Roma zurzeit europaweit beschuldigt, aus angeblich niederen Gründen zu emigrieren (Stichwort: Wirtschaftsasylanten, Einwanderung ins deutsche Sozialsystem). Die Folgen hierbei sind fatal: Indem ein Bedrohungsszenario heraufbeschworen wird – auf dem Balkan der mögliche Verlust der Visafreiheit, hier eine Asylbewerberschwemme, die die Aufnahmekapazitäten der Länder und Kommunen restlos überfordere –, werden antiziganistische Tendenzen und der Alltagsrassismus gegen Roma verschärft.

<sup>45</sup> Abrufbar unter: [http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteure/stellungnahmen/PRO\\_ASYL\\_Populismus\\_aus\\_dem\\_Bundesinnenministerium\\_Nov\\_2012\\_endg.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/stellungnahmen/PRO_ASYL_Populismus_aus_dem_Bundesinnenministerium_Nov_2012_endg.pdf)

In **Mazedonien** ergänzt seit 2011 eine Gesetzesänderung den Artikel 37 Abs. 1 des Gesetzes über Reisedokumente. Die Gründe, die einen zeitweilig befristeten **Entzug eines Reisepasses** bzw. die Verweigerung seiner Ausstellung rechtfertigen, werden erweitert (Punkt 6). Fortan ist es möglich, Personen, die nach Mazedonien abgeschoben wurden, den Reisepass für die Dauer eines Jahres zu entziehen bzw. ihnen keinen neuen Pass auszustellen. In einem Anfang 2012 dokumentierten Fall wurden abgelehnten AsylbewerberInnen, die nach Mazedonien abgeschoben wurden, mit dem Verweis auf ihren Asylantrag in Deutschland der Pass bei ihrer Ankunft am Flughafen in Skopje abgenommen.

Gleichzeitig mit der Novellierung des Gesetzes zur Ausgabe von Reisepässen wurde auch das Strafgesetz um einen neuen Artikel 418e erweitert, der den „Missbrauch des visafreien Regimes mit Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und des Schengenabkommens“ unter Strafe stellt.<sup>46</sup> Dieser Artikel zielt darauf ab, **Transportunternehmen und Reisebüros**, die AsylbewerberInnen befördern oder sie anderweitig bei der Ausreise unterstützen, zu kriminalisieren. Damit soll erreicht werden, dass sie Personen, die möglicherweise die Absicht haben, im Ausland Asyl zu beantragen, erst gar nicht mitnehmen. Im Klartext: Sie sollen eine Selektion ihrer Passagiere betreiben.

<sup>46</sup> [http://romarights.files.wordpress.com/2012/07/chachipe\\_visa\\_liberalisation\\_report\\_270612.pdf](http://romarights.files.wordpress.com/2012/07/chachipe_visa_liberalisation_report_270612.pdf), S. 43 und folgende



AsylbewerberInnen, die nach Mazedonien abgeschoben wurden, berichten über den **Verlust der Sozialhilfe**. Grundlage hierfür ist offensichtlich das mazedonische Arbeitslosengesetz, das vorschreibt, dass arbeitslose Personen sich alle vier Monate beim Arbeitsamt melden müssen. Bei unentschuldigtem Fernbleiben droht eine einjährige Streichung aus der Arbeitslosenkartei, die den Verlust der Sozialhilfe und anderer Leistungen mit sich zieht.<sup>47</sup>

**In Serbien** kündigte am 17. Oktober 2012 der serbische Premierminister Ivica Dačić weitere Maßnahmen zum Erhalt der Visumfreiheit an.<sup>48</sup> Dazu gehört eine erneute Verschärfung der Grenzkontrollen, eine schärfere Kontrolle internationaler Transportlizenzen und eine stärkere Zusammenarbeit mit den Staaten, in denen die meisten AsylbewerberInnen aus Serbien sind.<sup>49</sup> Am 7. November erklärte die stellvertretende serbische Ministerin für Europäische Integration

47 *Chachipe: Asylanträge von mazedonischen Staatsbürgerinnen – Verlust von Sozialhilfe und Krankenversicherung*, 1. November 2012, abrufbar unter: <http://romarights.files.wordpress.com/2013/01/notiz-zum-verlust-von-sozialhilfe-und-gesundheitsversorgung-mazedonien.pdf>

48 *Dačić: urgent measures against false asylum seekers*, International Radio Serbia, 17. Oktober 2012, verfügbar unter: <http://voiceofserbia.org/content/dacic-urgent-measures-against-false-asylum-seekers>

49 *Srbija steže granicu zbog azilanata*, Večerne Novosti, 26. 10. 2012, verfügbar unter: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.290.html:403132-Srbija-steze-granicu-zbog-azilanata>; siehe auch: *Govt. prepares plan to curb number of asylum seekers*, B 92, 27. 10. 2012, verfügbar unter: [http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2012&mm=10&dd=27&nav\\_id=82866](http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2012&mm=10&dd=27&nav_id=82866)

Suzana Grubješić, das Justizministerium werde eine Änderung des Strafgesetzbuchs vorschlagen, die die unbegründete Asylsuche unter Strafe stellt.<sup>50</sup>

Am 8. November 2012 verabschiedete das serbische Parlament ein neues Gesetz zur Kontrolle der Migrationsbewegungen. Es sieht unter anderem vor, dass das serbische Kommissariat für Flüchtlinge die Entwicklung der Asylbewerberzahlen im Ausland beobachtet.<sup>51</sup>

Weitere Informationen zur Visa-Liberalisierung, den Maßnahmen in Mazedonien, Serbien und anderen Balkanländern sowie den Bericht „Selective Freedom – The Visa Liberalisation and Restrictions on the Right to Travel in the Balkans“<sup>52</sup> finden Sie auf der Website der Menschenrechtsorganisation Chachipe: <http://romarights.wordpress.com/visa-liberalisation-vs-asylum/>.

Münster / Paris, Januar 2013

Katrin Schnieders und Karin Waringo

50 *Grubješićeva: Lažni azil kao krivično delo*, Radio Televizija Srbije (RTS), 7. November 2012, verfügbar unter: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1206772/Grubje%C5%A1i%C4%87eva%3A+La%C5%BEni+azil+kao+krivi%C4%8Dno+delo+.html>

51 *Serbian parliament adopts Law on Amnesty*, Tanjug, 8. November 2012, verfügbar unter: [http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2012&mm=11&dd=08&nav\\_id=83058](http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2012&mm=11&dd=08&nav_id=83058)

52 Verfügbar unter: [http://romarights.files.wordpress.com/2012/07/chachipe\\_vis\\_a\\_liberalisation\\_report\\_270612.pdf](http://romarights.files.wordpress.com/2012/07/chachipe_vis_a_liberalisation_report_270612.pdf)

# Kontakte und weitere Informationen

## **Regional Centre for Minorities**

Dobracina 17/4 · 11158 Belgrad · Serbien

Telefon: +3 81 11 / 2 62 33 64 · Fax +3 81 11 / 3 28 75 16

E-Mail: [info@minoritycentre.org](mailto:info@minoritycentre.org) · Website: <http://minoritycentre.org>

## **Flüchtlingsrat NRW e.V.**

Wittener Straße 201 · 44803 Bochum

Telefon: 02 01 / 8 99 08-0 · Fax: 02 01 / 8 99 08-15

E-Mail: [info@frnrw.de](mailto:info@frnrw.de) · Website: [www.frnrw.de](http://www.frnrw.de)

## **GGUA Flüchtlingshilfe (Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V.)**

Südstraße 46 · 48153 Münster

Telefon: 02 51 / 1 44 86-0 · Fax: 02 51 / 1 44 86-10

E-Mail: [info@ggua.de](mailto:info@ggua.de) · Website: [www.ggua.de](http://www.ggua.de)

## **Katrin Schnieders**

E-Mail: [mail@filmproduktion-muenster.de](mailto:mail@filmproduktion-muenster.de) · Website: <http://filmproduktion-muenster.de/>

## **Chachipe a.s.b.l.**

B.P. 97 · 7201 Bérelange · Luxemburg

E-Mail: [chachipe.info@gmail.com](mailto:chachipe.info@gmail.com) · Website: <http://romarights.wordpress.com/>

Der relevante, englischsprachige Chachipe-Bericht „Selective Freedom – The Visa Liberalisation and Restrictions on the Right to Travel in the Balkans“ vom Juni 2012 ist erhältlich als PDF-Download unter:

[http://romarights.files.wordpress.com/2012/07/chachipe\\_visa\\_liberalisation\\_report\\_270612.pdf](http://romarights.files.wordpress.com/2012/07/chachipe_visa_liberalisation_report_270612.pdf)

