



Anmerkungen

zur geplanten

**Verordnung der Bundesregierung,
mit der Staaten als
„sichere“ Herkunftsstaaten
festgelegt werden**

www.unhcr.at

Allgemeine Überlegungen

Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR hat grundsätzlich keinen Einwand gegen das Konzept des „sicheren“ Herkunftsstaates, wenn dieses als Verfahrensinstrument für eine beschleunigte Behandlung von Anträgen in genau umschriebenen Situationen dient. Ungeachtet einer Liste „sicherer“ Herkunftsstaaten muss jedoch jeder Fall einzeln auf seine Gründe geprüft sowie die vermutete Verfolgungssicherheit in den betreffenden Staaten effektiv widerlegt werden können. In diesem Zusammenhang ist insbesondere zu beachten, dass trotz der allgemeinen Respektierung der Menschenrechte und rechtsstaatlichen Prinzipien in einem Land nicht pauschal ausgeschlossen werden kann, dass ein Individuum dort „wohlbegründete Furcht vor Verfolgung“ hat.

Bei der Beurteilung eines Landes als „sicher“ sollen nach Ansicht von UNHCR folgende Kriterien herangezogen werden: Respekt für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, Rolle des betreffenden Staates als Herkunftsland von Flüchtlingen, Ratifikation und Umsetzung von Menschenrechtsinstrumenten, Zugang von internationalen und nationalen Menschenrechtsüberwachungsorganisationen. Länder, in denen mehr als ein unbedeutendes Risiko von Verfolgung oder anderen Gefahren für Leben und Freiheit besteht, sollen nicht als sicher eingestuft werden. Somit kommen nur Länder, aus denen üblicherweise keine Flüchtlinge kommen oder in denen die Umstände, die in der Vergangenheit zu einer Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention geführt haben, im Sinne von Artikel 1 C (5) bzw. (6) des Abkommens weggefallen sind, als „sichere“ Herkunftsstaaten in Frage.

In diesem Sinne normiert auch die „Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft“ in ihrem Anhang II zur Bestimmung „sicherer“ Herkunftsstaaten: „Ein Staat gilt als sicherer Herkunftsstaat, wenn sich anhand der dortigen Rechtslage, der Anwendung der Rechtsvorschriften in einem demokratischen System und der allgemeinen politischen Lage nachweisen lässt, dass dort generell und durchgängig weder eine Verfolgung im Sinne des Artikels 9 der Richtlinie 2004/83/EG noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sind.“

Herkunftsländerinformation

Vorab möchte UNHCR darauf hinweisen, dass eine umfangreiche Sammlung einschlägiger Dokumente, die für die Ausweitung der Liste „sicherer“ Herkunftsstaaten durch eine Verordnung von Relevanz sind, in der UNHCR-Datenbank *Refworld* im Internet auf <http://www.refworld.org> abgerufen werden können.

In Bezug auf den Kosovo und auf Serbien möchte UNHCR jedoch nachfolgend einige Informationen zur Kenntnis bringen, die großteils auf direkten Erfahrungen von UNHCR beruhen und die im Zusammenhang mit der Frage der „Sicherheit“ von unmittelbarer Bedeutung sind:

KOSOVO

Betreffend die Situation im Kosovo sei auf die „UNHCR-Position zur fortdauernden Schutzbedürftigkeit von Personen aus dem Kosovo“ vom Juni 2006¹ verweisen. Wenngleich dieses Positionspapier derzeit überarbeitet wird, kommt der darin enthaltenen Einschätzung der internationalen Schutzbedürfnisse auch nach der einseitigen Unabhängigkeitserklärung des Kosovo im Wesentlichen weiterhin Aktualität zu.

Nach laufender Beobachtung von UNHCR und wie auch in zahlreichen aktuellen Berichten (siehe Auflistung weiter unten) beschrieben, herrschen im Kosovo immer noch politische Instabilität und ethnische Spannungen vor. So hat das UN-Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im November 2008 seine Besorgnis darüber ausgedrückt, „dass sich nach wie vor ein tiefer Graben durch die ethnischen Gruppen des Kosovo zieht, was sich immer wieder in Fällen inter-ethnischer Gewalt und in einem Klima der Intoleranz zwischen den ethnischen Gruppen widerspiegelt“.²

Die OSZE weist im Menschenrechtsbericht vom September 2008 darauf hin, dass „insgesamt kein erheblicher Fortschritt in Bezug auf die Integration der Kosovo-Serben erzielt wurde.“³ Insbesondere streicht der OSZE-Bericht Folgendes hervor:

„Im Nordkosovo, wo Kosovo-Serben die Bevölkerungsmehrheit darstellen, wurde die Trennung durch die Erweiterung der Strukturen der Parallelverwaltung auch in den politischen Bereich hinein weiter verstärkt. Im restlichen Teil des Kosovo ist das Ergebnis der Bemühungen zur Integration

¹ http://www.unhcr.at/uploads/media/060930_-UNHCR-Position_Kosovo_Anmerkungen.pdf.

² United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/UNK/CO/1, 19. November 2008, abrufbar unter:
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs41.htm>.

³ Organization for Security and Co-Operation in Europe, OSCE Mission in Kosovo, Background Report: Human Rights, Ethnic Relations and Democracy in Kosovo (Summer 2007 – Summer 2008), Wien, 25. September 2008, S. 9, abrufbar unter:
http://www.osce.org/documents/mik/2008/09/32879_en.pdf.

der Kosovo-Serben ungewiss. Trotz gewisser Bestrebungen, die Kosovo-Serben zur Teilnahme an den administrativen und politischen Strukturen zu ermutigen, herrscht unter den Kosovo-Serben eine Wahrnehmung von Unsicherheit und Misstrauen vor, welche Interaktionen außerhalb der Enklaven verhindert.⁴

Viele möglicherweise ethnisch motivierte Zwischenfälle, welche durch die kosovarische Polizei (KPS) untersucht werden, bleiben ungelöst. Die oftmals ergebnislos verlaufenden Polizeiuntersuchungen verursachen Unsicherheit und führen zu einem Mangel an Vertrauen in das Strafverfolgungssystem – insbesondere seitens der Minderheitsangehörigen. Vor allem Kosovo-Serben nehmen die KPS als unwillig wahr, die Täter von ethnisch motivierten Verbrechen zu identifizieren und der Justiz zuzuführen. Der Austritt einer großen Anzahl von kosovo-serbischen Bediensteten aus der KPS hatte großen Einfluss auf den Zugang von Kosovo-Serben zur Polizei. Informationen von UNHCR zufolge lehnen es viele Kosovo-Serben ab, Vorfälle Polizisten kosovo-albanischer Herkunft zu melden. Diese Probleme werden durch den allgemeinen Mangel an Vertrauen in die heimische Justiz verschärft.

Die Roma-Bevölkerung ist mit Ausgrenzung und Diskriminierung, insbesondere in den Bereichen Bildung, sozialer Schutz sowie Gesundheits- und Wohnungswesen konfrontiert. Eine große Anzahl von Kosovo-Roma verfügt über keinerlei Personaldokumente (d.h. weder einen Zivilstandseintrag noch eine Registrierung als Einwohner des Kosovo). Dies führt zu weiteren Komplikationen in Bezug auf ihre Möglichkeit, Rechte auszuüben und Leistungen in Anspruch zu nehmen. Daten über Roma betreffende Sicherheitszwischenfälle sind relativ unpräzise, da Kosovo-Roma Vorfälle auf Grund von subjektiv empfundener bzw. objektivierbarer Furcht vor Repressionen durch die Täter der Polizei oftmals nicht melden. Aufgrund ihrer schwachen und abhängigen sozialen Stellung haben Kosovo-Roma oft kein Vertrauen, dass die Behörden für sie tätig werden könnten. Obwohl die kosovarischen Anti-Diskriminierungsgesetze europäischen Standards entsprechen, wurde bisher kein praktischer Fortschritt in der Durchsetzung dieser Gesetze erzielt. Roma haben weiterhin Schwierigkeiten, ihre Menschenrechte auszuüben und durchzusetzen. UNHCR erhält immer wieder Berichte von Roma, die Einschüchterungen und verbale Übergriffe melden.

Die tatsächlichen und / oder wahrgenommenen Sicherheitsrisiken für Kosovo-Albaner in Minderheitssituationen sind vom Wohnort und der Möglichkeit des Zugangs zu Gebieten mit kosovo-albanischer Mehrheit abhängig. Albaner in Minderheitssituationen wurden, insbesondere im Nord-Kosovo, seit der einseitigen Unabhängigkeitserklärung öfter Opfer von Sicherheitszwischenfällen, was sich auch unmittelbar negativ auf ihr subjektives Sicherheitsgefühl ausgewirkt hat. Viele sind zur Gewährleistung ihrer persönlichen Sicherheit im Kosovo auf internationalen Schutz angewiesen.

⁴ Ibidem S. 7.

Abgesehen von den obigen Ausführungen soll im Speziellen auf folgende Berichte jüngeren Datums hingewiesen werden, welche die aktuelle Situation im Kosovo beschreiben:

- UN-Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Concluding Observations, E/C.12/UNK/CO/1, 1. Dezember 2008⁵
- OSZE: Four Years Later: Follow up of March 2004 Riots Cases before the Kosovo Criminal Justice System, Juli 2008
- OSZE: Different Communities before the Kosovo Justice System: A preliminary statistical overview of punishments and trial outcomes in district, municipal, and minor offences courts, Dezember 2008⁶
- UN-Generalsekretär: Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 24. November 2008⁷
- OSZE: Human Rights, Ethnic Relations and Democracy in Kosovo (Summer 2007 – Summer 2008), 25. September 2008⁸
- Ombudsmann des Kosovo: Eighth Annual Report, 2007-2008, 21. Juli 2008⁹
- Internationaler Währungsfonds: Staff Visit to Kosovo, April 21-29, 2008¹⁰

UNHCR gibt zu bedenken, dass Serben und Albaner aus Minderheitssituationen sowie Angehörige der Minderheit der Roma, die um Asyl ansuchen, zum momentanen Zeitpunkt weiterhin oftmals schutzbedürftig sind. Darüber hinaus können auch andere Personen aus dem Kosovo, die einen Antrag auf internationalen Schutz stellen, eine begründete Furcht vor Verfolgung aus einem der Konventionsgründe haben – insbesondere Personen mit folgendem Profil: Angehörige anderer Minderheiten; Personen in gemischt-ethnischen Ehen oder von gemischt-ethnischer Abstammung / Herkunft; Personen, die der Zusammenarbeit mit dem serbischen Regime nach 1990 verdächtigt werden, sowie Opfer von Menschenhandel. Schließlich sollten die ebenfalls in der UNHCR-Position vom Juni 2006 hervorgehobenen humanitären Schutzbedürfnisse von besonders schutzbedürftigen Personen berücksichtigt werden.

Angesichts der ausgeführten Bedenken ist es nach Einschätzung von UNHCR derzeit noch verfrüht, im Falle Kosovos von einem lediglich unbedeutenden Risiko der Verfolgung oder von anderen Gefahren für Leben und Freiheit auszugehen. Folglich vertritt UNHCR die Auffassung, dass der Kosovo nicht auf eine Liste „sicherer“ Herkunftsstaaten aufgenommen werden sollte.

Des Weiteren empfiehlt UNHCR, weiterhin davon abzusehen, ethnische Minderheiten aus dem Kosovo mit besonderem Schutzbedürfnis unter Berufung auf eine interne Fluchtalternative nach Serbien abzuschieben. Sollte eine allfällige Prüfung einer möglichen internen Fluchtalternative im Einzelfall stattfinden, wird auf die ebenfalls

⁵ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs41.htm>.

⁶ http://www.osce.org/documents/mik/2008/12/35302_en.pdf.

⁷ <http://www.un.org/Docs/sc/sgrep08.htm>.

⁸ http://www.osce.org/documents/mik/2008/09/32879_en.pdf.

⁹ <http://www.ombudspersonkosovo.org/?cid=2,74>.

¹⁰ http://www.unmikonline.org/docs/2008/reports/IMF-Aide_Memoire_Final-April-2008.pdf.

nach wie vor geltenden Ausführungen der „UNHCR-Position zur fortdauernden Schutzbedürftigkeit von Personen aus dem Kosovo“ vom Juni 2006 zu Fragen der Relevanz und Zumutbarkeit verwiesen.

SERBIEN

Als Ergänzung und Unterstützung für seine Bemühungen zum Schutz der binnenvertriebenen Roma engagiert sich UNHCR in Serbien bereits seit vielen Jahren maßgeblich für die Menschenrechte der Angehörigen der Minderheit der Roma und arbeitet in diesem Rahmen u. a. eng mit der OSZE, dem UN-Entwicklungsprogramm UNDP und dem Europarat zusammen. UNHCR hat an der Erarbeitung der Nationalen Aktionspläne sowie einer Nationalen Roma-Strategie¹¹ mitgewirkt und übt den Vorsitz in der „Roma Theme Group“ des UN-Länderteams aus, welche die Arbeit der Vereinten Nationen zu Roma in Serbien koordiniert. Einer der Schwerpunkte dieser Gruppe liegt derzeit auf der Unterstützung Serbiens im Rahmen seines seit 1. Juli 2008 laufenden Vorsitzjahres der so genannten „Dekade der Roma“ – einer regionalen Initiative, die sich die Beseitigung der Diskriminierung und Marginalisierung der Roma zum Ziel gesetzt hat. UNHCR implementiert darüber hinaus auch in Serbien seit Februar 2008 das von der Europäischen Kommission finanzierte „Regional CARDS Project: Sozialer Einbezug von und Zugang zu Menschenrechten für Roma, Ashkali und Ägyptische Gemeinschaften im Westbalkan“, welches der Unterstützung der Roma und anderer Minderheitengruppen im Westbalkan gewidmet ist. Der serbische Teil des Projekts konzentriert sich auf die Durchführung einer nationalen Informationskampagne über die Wichtigkeit einer staatlichen Registrierung und Dokumentation, welche sich an die Gemeinschaft der Roma in Serbien, die lokalen sowie nationalen Behörden und an die Öffentlichkeit richtet. Gleichzeitig wird durch das „Projekt Roma“ unentgeltliche Rechtshilfe zum Erhalt von Dokumenten und einer Registrierung angeboten. UNHCR führt mit lokalen Roma-Partnern darüber hinaus punktuelle Bildungsprogramme für binnenvertriebene Roma-Kinder und Jugendliche durch.

UNHCR weist deshalb speziell auf folgende, teils von UNHCR im Rahmen der oben beschriebenen Tätigkeiten (mit-)erarbeitete Berichte hin, welche die im Vergleich zur übrigen Bevölkerung besonders prekäre Situation der Roma in Serbien beschreiben:

¹¹ An Stelle der Nationalen Roma-Strategie hat die serbische Regierung als Teil seiner maßgeblichen Unterstützung der regionalen Initiative „Dekade der Roma“ vier Nationale Aktionspläne (für die Bereiche Wohnen, Beschäftigung, Gesundheit und Bildung) beschlossen. Die praktischen Resultate der Umsetzung sind bislang sehr bescheiden, unter anderem weil keine fixen Budgetmittel zur Implementierung bereit stehen, Koordination und Kooperation (sowohl innerhalb der Regierung als auch zwischen nationaler und lokaler Ebene) unzureichend sind und auch keine speziellen Strukturen geschaffen wurden, die mit der Umsetzung betraut sind. Sieben weitere Nationale Aktionspläne wurden bereits vor vier Jahren ausgearbeitet (zu Anti-Diskriminierung, Binnenvertriebenen, Stellung der Frauen, Rückkehrenden aus Westeuropa, Personendokumente, Medien und Information, soziale Wohlfahrt und Kultur), bislang jedoch nicht beschlossen.

- UNHCR: Position zur fortdauernden Schutzbedürftigkeit von Personen aus dem Kosovo, Juni 2006¹²
- United Nations in Serbia: Realizing Roma Rights, 2008¹³
- Living Standards Measurement Survey¹⁴

Aus diesen Quellen können unter anderem folgende, für die Einschätzung der Menschenrechtsslage in Serbien relevante Informationen entnommen werden:

Die Zahl der Angehörigen der Minderheit der Roma in Serbien ist umstritten und wird auf bis zu 500.000 Personen geschätzt. Zumindest 270.000 Roma leben in eigenen Siedlungen. Die Roma-Bevölkerung sieht sich als die am meisten marginalisierte nationale Minderheit weiterhin einer Mehrzahl von schwer zu bewältigenden Hindernissen gegenüber, welche ihre Entwicklung erschweren.

Die Probleme, mit denen Roma konfrontiert werden, berühren beinahe jeden Bereich des öffentlichen und privaten Lebens und erstrecken sich von fehlendem Zugang zu Basisdienstleistungen wie adäquater Gesundheitsversorgung, Erstausbildung und sozialen Leistungen bis hin zu Schranken im Hinblick auf den Zugang zum Arbeitsmarkt. Die Roma-Bevölkerung ist mit einem deutlich höheren Armuts-, Arbeitslosen- und Krankheitsrisiko als der Rest der serbischen Bevölkerung konfrontiert. So leben zwischen 60 und 80 Prozent der Roma-Bevölkerung in Serbien in unhygienischen isolierten Siedlungen, von denen nur elf Prozent die Bedingungen für ein Leben in Würde erfüllen. Rund 70 Prozent der Siedlungen haben informellen Charakter. Diese werden angesichts des laufenden Privatisierungsprozesses immer öfter geräumt, zumal nach gegenwärtiger Rechtslage nicht vorab geprüft werden muss, ob eine alternative Unterkunft vorhanden ist. Dies führt zu steigender Obdachlosigkeit, körperlicher Verletzung, Gesundheitsproblemen, Unsicherheit, der Entfernung von Kindern aus ihrem schulischen Umfeld und Arbeitsplatzverlust. Fast die Hälfte der serbischen Roma-Bevölkerung lebt in existentiellem Armutsrisiko, und zwei Drittel der Kinder in Roma-Siedlungen leben unter der Armutsgrenze. Nur zwölf Prozent der Roma-Bevölkerung in Serbien verfügt über ein regelmäßiges Einkommen. 35 bis 60 Prozent der Roma-Kinder besuchen keine Schule, und Schätzungen zufolge hat weniger als ein Prozent der Roma-Bevölkerung eine höhere Ausbildung abgeschlossen. Nur sieben Prozent der Roma-Bevölkerung kommt in den Genuss regelmäßiger ärztlicher Behandlungen. Weniger als ein Prozent der Roma erreicht ein Alter von 60 Jahren. Diese Probleme liegen nicht isoliert vor, sondern sind voneinander abhängig und vor allem in der tief verwurzelten und systematischen Diskriminierung der Roma begründet, die sich im Umgang mit den Behörden als auch durch Private äußert.

Die systematische und in der ganzen Gesellschaft verbreitete Diskriminierung der Roma zeigt sich sogar bei der Behandlung von Opfern von schweren Verbrechen: Von häuslicher Gewalt bedrohte Roma-Frauen werden routinemäßig unter Hinweis auf

¹² http://www.unhcr.at/uploads/media/060930_-UNHCR-Position_Kosovo_Anmerkungen.pdf.

¹³ http://www.un.org.rs/organizations/6/Kompletna-Ostvarivanje_prava_Roma.pdf.

¹⁴ <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTLSMS/0,contentMDK:21610833~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:3358997,00.html>.

Zulassungskriterien von Frauenhäusern ausgeschlossen. Roma-Frauen und Roma-Kinder sind speziell gefährdet, Opfer von Menschenhandel zu werden: 72 Prozent der bekannt werdenden minderjährigen Opfer von Menschenhandel in Serbien sind Roma-Kinder und Roma-Jugendliche.

Ein weiteres Schlüsselement, das die Roma-Bevölkerung vom Zugang zu sozialen Dienstleistungen weitgehend ausschließt, sind die Schwierigkeiten, denen sich viele Roma bei Bestrebungen zum Erhalt von persönlichen Dokumenten gegenübersehen. Dieser Mangel an Zugang zu persönlichen Papieren führt zu Situationen von *de-facto* Staatenlosigkeit, wodurch viele Roma in Serbien nicht in der Lage sind, ihre Bürgerrechte wahrzunehmen. Zur Lösung dieser Problemlage bedürfte es eines Gesetzes über die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit sowie Änderungen anderer relevanter Gesetze und Verwaltungsverfahren.

Fortdauernde und schwerwiegende Diskriminierung kann im Einzelfall zur Annahmen einer Verfolgungslage führen, insbesondere wenn die Betroffenen keine realistische Möglichkeit haben, innerhalb des Herkunftsstaates effektiven Schutz zu erlangen. Angesichts der – trotz aller bisher getroffenen Maßnahmen – weiterhin problematischen Situation der Roma in Serbien kann UNHCR einer Beurteilung Serbiens als „sicherer“ Herkunftsstaat daher nicht befürworten.

BOSNIEN UND HERZEGOWINA, KROATIEN, MAZEDONIEN, MONTENEGRO

Im Hinblick auf die Situation in Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien sowie in Montenegro verfügt UNHCR – auch vor dem Hintergrund der für diese Analyse zur Verfügung gestandenen Zeit – nicht über gleich gelagerte Informationen. In der Anlage zu dieser Analyse werden jedoch die Antworten der von UNHCR beim *Austrian Centre for Country of Origin & Asylum Research and Documentation* (ACCORD) in Auftrag gegebenen Anfragen zur Kenntnis zu bringen. In diesem Zusammenhang sei jedoch darauf hingewiesen, dass den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von ACCORD ebenfalls nur ausgesprochen kurze Bearbeitungsfristen zur Verfügung standen.

10. Mai 2009
UNHCR