



# VON WEGEN SICHER.

**DAS KONZEPT DER SICHEREN  
HERKUNFTSSTAATEN IN DER KRITIK**



# VON WEGEN SICHER.

**DAS KONZEPT  
DER SICHEREN  
HERKUNFTSSTAATEN  
IN DER KRITIK**

## IMPRESSUM

### **Von wegen sicher. Das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten in der Kritik**

#### **Herausgeber:**

Rosa Luxemburg Stiftung Südosteuropa  
Gospodar Jevremova 47  
Belgrad, Serbien

#### **Redaktion:**

Wenke Christoph, Tamara Baković Jadžić und Vladan Jeremić

#### **AutorInnen:**

Wenke Christoph, Tamara Baković Jadžić, Vladan Jeremić, Norman Paech, Jovana Vuković, Jasna Čaušević, Anna Striethorst, Dzafer Buzoli

#### **Review:**

Ivan Radenković

#### **Übersetzung:**

Cornelia Gritzner und Sebastian Landsberger von lingua•trans•fair

#### **Design und Layout:**

Udruženje KURS

#### **Druck:**

MediaService, Berlin, November 2016

#### **Auflage:** 2.000

Unterstützt durch die Rosa Luxemburg Stiftung Südosteuropa mit Mitteln des Auswärtigen Amts. Diese Publikation oder Teile davon können frei verwendet werden, wenn dabei entsprechend auf den Originaltext verwiesen wird.

Der Inhalt dieser Publikation gibt nicht zwingend die offizielle Meinung der Rosa Luxemburg Stiftung wieder. Für die im Text enthaltenen Informationen und Meinungen sind die AutorInnen verantwortlich.

- 5** EINLEITUNG
- 11** WARUM „SICHERE HERKUNFTSSTAATEN“ DEM GRUNDRECHT AUF ASYL WIDERSPRECHEN
- 19** WARUM SERBIEN KEIN SICHERES HERKUNFTSLAND FÜR ROMA IST
- 27** WARUM DER KOSOVO NICHT SICHER FÜR ROMA IST
- 37** WELCHE FOLGEN DIE GESETZGEBUNG FÜR ASYLSUCHENDE AUS „SICHEREN HERKUNFTSSTAATEN“ HAT
- 45** WIE MASSNAHMEN GEGEN „ASYLBETRÜGER“ ZU WEITERER DISKRIMINIERUNG BEITRAGEN
- 53** WARUM INTEGRATIONSPROGRAMME FÜR ROMA DEREN LEBENSBEDINGUNGEN NICHT VERBESSERN
- 61** FAZIT: WAS IST DIE ALTERNATIVE?
- 68** GLOSSAR

**90 Prozent der Kinder in Romasiedlungen wachsen in Armut auf.**

**22 Prozent besuchen die Sekundarschule, nur 15 Prozent davon sind Mädchen. Im serbischen Durchschnitt besuchen 89 Prozent aller Schüler die Sekundarschule.**



**64 Prozent schließen die Grundschule fristgerecht ab.**



**6 Prozent der Kinder aus Romasiedlungen besuchen eine Kindertagesstätte. Im Durchschnitt besuchen 50 Prozent aller Kinder in Serbien eine Kindertagesstätte.**



**Laut der Volkszählung von 2011 waren von 147.604 der in Serbien lebenden Roma nur 204 Studierende.**

**Quellen:** OSZE, *Roma remain one of most vulnerable groups, continue to face difficult living conditions and discrimination in access to social protection, health, employment and adequate housing, as stated in reports by independent bodies*, 08.04.16.

Tabelle 6 in: *Analiza primene afirmativnih mera u oblasti obrazovanja roma i romkinja i preporuke za unapređenje mera*, 2016, S. 40.

# EINLEITUNG

Der Beschluss der Bundesregierung im Sommer 2015, die Grenze für syrische Flüchtlinge zu öffnen, wurde von vielen als humanitäre Antwort auf den Zustrom von Flüchtlingen über die „Balkanroute“ gewertet. Verglichen mit den Reaktionen vieler anderer Staaten entlang der Route, die zum Beispiel im Schnellverfahren ihre Außengrenzen mit Zäunen befestigten, kann diese Entscheidung tatsächlich als humanitärer Akt betrachtet werden. Diese zeitweilige Aussetzung der Dublin-Verordnung sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass MigrantInnen und Geflüchtete diese Grenzen schon seit mehreren Jahren passieren und in immer größerer Zahl „irregulär“ in Westeuropa leben.

Gleichzeitig haben die Bundesregierung und die EU eine Vielzahl neuer, restriktiver Migrations- und Grenzpolitiken eingeführt. Der Bundestag verabschiedete in kurzen Abständen zwei „Asylpakete“, durch die unter anderem die Rückführung abgelehnter Asylsuchender erleichtert und die Regelungen zum Familiennachzug für anerkannte Flüchtlinge aufgehoben wurden. Weiterhin wurden immer mehr Länder als sogenannte „sichere Herkunftsstaaten“ eingestuft, insbesondere die Balkanstaaten Serbien, Kosovo, Albanien, Montenegro, Bosnien und Herzegowina und Mazedonien. Infolgedessen gelten Asylanträge aus diesen Ländern für deutsche Behörden als „offensichtlich unbegründet“ und werden in der Regel abgelehnt. Die Aussichten für Hilfesuchende auf Asyl sind sehr gering, bereits vor dieser Entscheidung lag der Anteil der abgelehnten Asylanträge aus Serbien in Deutschland bei 99 Prozent (bzw. 97 Prozent für Asylsuchende aus dem Kosovo).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Eurostat, *Endgültige Entscheidungen über Asylanträge nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht. Jährliche aggregierte Daten 2008-2015*, 2016.

Allerdings hat diese Einstufung der Balkanländer als „sicher“ bedeutende und weitreichende Konsequenzen, und zwar nicht nur für derzeitige Asylsuchende, sondern auch für Menschen, die schon seit Jahren, teils sogar seit Jahrzehnten, in Deutschland leben. Die Mehrheit der Asylsuchenden aus Serbien, dem Kosovo und Mazedonien sind Roma,<sup>2</sup> die in ganz Europa Verfolgung, Marginalisierung und sozialen Ausschluss erfahren. Es gibt nur wenige zuverlässige Statistiken zur ethnischen Abstammung der Asylsuchenden, doch geht aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion DIE LINKE hervor, dass ca. 70 Prozent der Flüchtlinge aus dem Kosovo, die 2014 in Deutschland Asyl beantragten, Roma, Ashkali oder Balkan-ÄgypterInnen waren.<sup>3</sup> Die Entscheidung der deutschen Regierung bedeutet für sie, dass ihre Aussicht als Flüchtlinge anerkannt zu werden, nun noch geringer ist und dass sie in Asylverfahren stark benachteiligt werden. Sie gelten zumeist als „Wirtschafts-“ oder „Armutsfüchtlinge“ oder gar als „Asylbetrüger“.

PolitikerInnen und die Asylbehörden führen die Motive der Migration von Roma systematisch auf Armut und wirtschaftliche Gründe zurück und ignorieren dabei völlig den in ganz Europa verbreiteten Antiziganismus und die damit verbundene direkte und strukturelle Diskriminierung von Roma. Die Mehrzahl der 10-12 Millionen Sinti und Roma in Europa lebt unter erheblich schlechteren Bedingungen als ihre MitbürgerInnen. Die Mehrheit von ihnen ist innerhalb und außerhalb der Europäischen Union von sozialem Ausschluss, Vorurteilen und Benachteiligung betroffen.

---

<sup>2</sup> Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), *Asylanträge aus den westlichen Balkanstaaten, Vergleichende Analyse der Tendenzen, Push- und Pull-Faktoren sowie der Reaktionen*, 2015.

<sup>3</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, *Bundestags-Drucksache 18/4142*, 2015.

gung konfrontiert. Ihre Geschichte in Europa ist vielfach eine Geschichte von Repression, Verfolgung und Vertreibung – nicht zu vergessen der nationalsozialistische Genozid an den Roma im Zweiten Weltkrieg. Auf dem Papier haben sich die EU und die deutsche Regierung dazu verpflichtet, die Verfolgung und den Ausschluss der Roma zu bekämpfen. In der Praxis jedoch sind die deutschen Behörden nicht einmal bereit, die direkte und strukturelle Diskriminierung, der viele Roma in den Balkanländern ausgesetzt sind, als Asylgrund anzuerkennen.

Im Schatten der deutschen „Willkommenskultur“ werden täglich Menschen abgeschoben; die Mehrzahl von ihnen stammt aus dem Balkan. Die Zahl der Abschiebungen hat sich im Jahr 2015 verdoppelt und ist auch 2016 rasant angestiegen. Viele Roma wurden unter Zwang in Länder zurückgeschickt, die sie aufgrund von Antiziganismus, chronischer Armut und dem weitreichenden Ausschluss von der sozialen Grundversorgung, wie Wohnraum, Arbeit, Gesundheitsversorgung und Bildung, verlassen haben. Ihre Herkunftsländer wurden vom Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR), Menschenrechtsorganisationen und selbst vom Europarat immer wieder wegen systematischer Diskriminierung der Roma kritisiert. Solche Feststellungen und Berichte werden aber in Asylverfahren systematisch ignoriert, Menschen werden abgeschoben oder ihnen wird die Ausreise aus ihrem Heimatland verweigert. Trotz der Versprechen ihrer Regierungen und der EU, die Roma zu integrieren, erhalten sie keine ausreichende Unterstützung. Die existierenden Integrationsprogramme haben bisher nur unwesentliche Erfolge erzielt. Angesichts von Sparmaßnahmen, Kürzung von Sozialleistungen, hoher Arbeitslosigkeit und allgemeiner Armut in den Balkanländern sind solche kurzfristigen lokalen Integrationsprojekte auch nur ein Tropfen auf dem heißen Stein und stellen für die benachteiligten Roma keineswegs eine Verbesserung ihrer Lebensbedingungen in Aus-

sicht. Dazu kommt, dass die große Mehrzahl der Roma-Gemeinschaften bei der Verteilung der Mittel für ihre „Integration“ kein Mitspracherecht hat. Dies nährt das ohnehin schon bestehende Vorurteil gegenüber den Roma: Egal was passiert, sie wollen sich einfach nicht integrieren.<sup>4</sup>

Mit dieser Broschüre möchten wir diese überwiegend verborgenen Prozesse thematisieren: die Änderungen der Asylgesetze, die den drastischen Anstieg von Abschiebungen zur Folge haben, die Auswirkungen dieser Gesetze auf MigrantInnen aus den Balkanländern und die weitverbreitete Diskriminierung und Lebenssituation der Roma im Balkan, vor allem in Serbien und im Kosovo. Wir wollen zeigen, dass Roma und Sinti nicht nur in ihren Heimatländern, sondern auch durch rassistische und protektionistische Migrationsgesetze und Asylpraktiken diskriminiert werden. Wir beschäftigen uns mit der Frage, warum Integrationsprogramme für Roma, auf die PolitikerInnen immer gern verweisen, bisher noch keine Verbesserung der Situation der Roma erzielt oder zur Bekämpfung der Migrationsursachen beigetragen haben. Schließlich möchten wir auch Alternativen zur aktuellen unmenschlichen Behandlung von MigrantInnen aus den Balkanländern vorstellen.

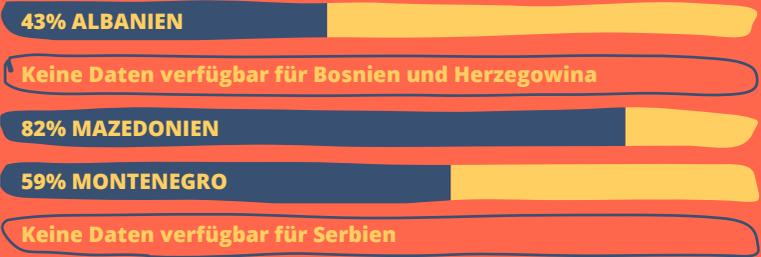
*Wenke Christoph, Tamara Baković Jadžić und Vladan Jeremić*

---

<sup>4</sup> Ivan Radenković, *Romi između multikulturalizma i politike štednje*, in: Bilten, 17.09.14.



## Anteil der Roma, die in segregierten Stadtvierteln leben, im Jahr 2005



## Anteil der Roma, die in segregierten Stadtvierteln leben, im Jahr 2014



Quelle: Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation, *Roma Inclusion Index 2015*.

# WARUM „SICHERE HERKUNFTSSTAATEN“ DEM GRUNDRECHT AUF ASYL WIDERSPRECHEN

Mit der Einstufung der Balkanstaaten als „sichere Herkunftsstaaten“ 2014 und 2015 hat der Bundestag diese Staaten generell für verfolgungsfrei erklärt. So argumentiert die Bundesregierung, dass Asylanträge aus dem Balkan in der großen Mehrheit nicht aus asylrelevanten Motiven gestellt werden und lediglich hohen Aufwand und Kosten für die Behörden verursachen.<sup>1</sup> Das Recht auf Asyl ist allerdings ein individuelles Grundrecht, jeder Asylantrag muss einzeln geprüft werden. Aus diesem Grund ist die Politik der sicheren Herkunftsstaaten höchst umstritten, denn Anträge aus diesen Staaten werden faktisch pauschal als unbegründet abgelehnt – auch wenn die AntragstellerInnen vor massiver Diskriminierung und Marginalisierung fliehen wie viele Roma aus dem Balkan.

---

<sup>1</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung, *Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer*, 30.4.14.

Art. 16 a Abs. 3 GG ermächtigt den Gesetzgeber, Staaten als „sichere Herkunftsstaaten“ zu bestimmen. Dies allerdings nur dann, wenn gewährleistet erscheint, dass in den Staaten weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung stattfindet. Dieser Verfolgungsbegriff ist im Jahr 2011 durch eine Richtlinie der EU<sup>2</sup> erweitert und in § 3 Asylgesetz übernommen worden. Verfolgung liegt demnach nicht nur bei staatlicher politischer Verfolgung vor, sondern bereits dann, wenn eine Handlung entweder aufgrund ihrer Art und Wiederholung so gravierend ist, dass sie eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte darstellt oder in einer Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen besteht, die so gravierend ist, dass eine Person davon in ähnlicher Weise betroffen ist. Seitdem begründet nicht nur staatliche Verfolgung den Anspruch auf Asyl, sondern auch eine Verfolgung von privaten Dritten ohne Verbindung zum Staat. Die Verletzung von Menschenrechten erfasst dabei nicht nur die Verletzung der politischen und bürgerlichen Menschenrechte, sondern auch die sozialen und ökonomischen Menschenrechte. Und schließlich können auch einzelne Maßnahmen oder Situationen wie Diskriminierung, Repressalien, Beeinträchtigungen und Demütigungen eine Verfolgung begründen, wenn sie zu einem Zustand kumulieren, der für die Betroffenen so unerträglich ist, dass sie sich dem nur noch durch die Flucht entziehen können. Diese sogenannte kumulative oder auch strukturelle Verfolgung ist bei dem vielfach bezeugten und verbreiteten Antiziganismus und Rassismus gegenüber Roma in Südosteuropa ein Hauptfluchtgrund.

Da das Asylrecht ein individuelles Grundrecht ist, haben die Behörden jeden Antrag auf Asyl einzeln zu prüfen. Der Bundes-

---

<sup>2</sup> *Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU.*

tag hat aber mit der Einstufung von Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien 2014 sowie von Albanien, Kosovo und Montenegro im Asylpaket I<sup>3</sup> 2015 als „sichere Herkunftsstaaten“ die Einzelentscheidung über die Verfolgung den Ausländerbehörden abgenommen und generell die Staaten für verfolgungsfrei erklärt. Das konnte er zwar auf Grund der Ermächtigung des Art. 16 a Abs. 3 GG, musste dafür aber „gute Gründe“ ins Feld führen, wie das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil von 1996<sup>4</sup> entschieden hat. Es forderte eine „umfassende detaillierte Tatsachenanalyse“, die Heranziehung aller „zugänglichen und zuverlässigen Quellen“ und ein „bestimmtes Maß an Sorgfalt“, die sich mit der Erweiterung des Verfolgungsbegriffs durch die Richtlinien der EU noch einmal vergrößert hat. So kann ein Land nur dann als sicher eingestuft werden, wenn es ein demokratisches System vorweist sowie generell und durchgängig keine Verfolgung, keine Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung, keine Androhung von Gewalt und keine bewaffneten Konflikte.<sup>5</sup>

Die gesetzlich vorgeschriebene sorgfältige Prüfung der Herkunftsstaaten lassen Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat jedoch vollkommen vermissen, sie war angesichts des beschleunigten Gesetzgebungsprozesses auch gar nicht möglich. Nur eine Woche nach der Anhörung von sechs Sachverständigen entschied der zuständige Ausschuss am 1. Juli 2014 gegen die Stimmen der Opposition, den Gesetzentwurf zur Einstufung von Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien unverändert anzunehmen. Schon zwei Tage später wurde der Entwurf im

---

<sup>3</sup> *Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz*, 20.10.15.

<sup>4</sup> BVerfGE 94, S. 115 ff.

<sup>5</sup> *Richtlinie 2013/32/EU* des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes.

Plenum aufgerufen und mehrheitlich verabschiedet. So konnte der Bundesrat unmittelbar nach der Sommerpause am 19. September seine Zustimmung geben. Noch schneller ging es mit der Erklärung von Albanien, Kosovo und Montenegro zu sicheren Herkunftsstaaten. Dieses Gesetzgebungsverfahren dauerte sogar nur einen Monat.

Eine sorgfältige Analyse hätte sich demgegenüber mit den zahlreichen überaus kritischen Berichten über die Länder durch europäische, internationale und UN-Organisationen, von Amnesty International, Pro Asyl über die OSZE bis hin zum U.S. Department of State auseinandersetzen müssen. All diese Dokumentationen zeichnen ein Bild von der Situation der Roma in diesen Ländern, die nach den Kriterien der EU-Richtlinien nur als „strukturelle Verfolgung“ gewertet werden kann. Die „Open Society Foundation“ fasst in ihrem „Public Health Program“ die verzweifelte Situation der Roma zusammen: „Roma erfahren systematische Diskriminierung und Ausschluss in verschiedenen Bereichen des Lebens wie Staatsbürgerschaft, Erziehung, Beruf, Wohnung und dem Zugang zu Gerichten. Viele Roma haben wenige oder keine persönlichen Dokumente, was ihnen den Zugang zu den grundlegenden und wesentlichen Diensten verwehrt. [...] Alle diese Probleme zusammen schaffen eine negative öffentliche Einstellung und Stereotype gegenüber den Roma, die tief verwurzelt immer handfestere Formen der Diskriminierung und Rechtsverletzung erzeugen, sowohl in der Gesundheitsversorgung wie auch in den anderen Bereichen.“<sup>6</sup> Schon die vollkommen mangelhafte Prüfung und Auseinandersetzung im Gesetzgebungsprozess mit der Situation der Roma in den Balkanstaaten und den zahlreichen Kritiken, die der Erklärung zu

---

<sup>6</sup> Open Society Foundations, *Roma Health Rights in Macedonia, Romania, and Serbia: A Baseline for Advocacy*, 2013.

sicheren Herkunftsstaaten eindeutig widersprechen, machen dieses Gesetz damit verfassungswidrig. So haben sich 27 Abgeordnete der SPD von ihrem eigenen Votum im Oktober 2014 im Bundestag distanziert. Trotz ihrer grundsätzlichen Kritik an dem Gesetz hätten sie ihm nur deswegen zugestimmt, weil es Teil der Koalitionsabrede gewesen sei.

Denn schon lange bevor die steigenden Flüchtlingszahlen aus dem Nahen und Mittleren Osten die Bundesregierung zu hektischen gesetzgeberischen Abwehrmaßnahmen antrieb, hatte sie geplant mit dem Instrument der sicheren Herkunftsstaaten die andauernde Flüchtlingsbewegung aus den Balkanstaaten rigoros einzudämmen. Im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode war bereits die Entscheidung zur Änderung des Asylgesetzes getroffen worden.<sup>7</sup> Die Bundesregierung begründete ihren Gesetzesentwurf damit, dass sie so die Kosten für die Durchführung der Asylverfahren reduzieren und Deutschland als Zielland für MigrantInnen aus dem Balkan weniger attraktiv machen wolle.<sup>8</sup> Dies soll angeblich den Missbrauch des Asylrechts begrenzen ohne zulasten tatsächlich schutzbedürftiger Asylsuchender zu gehen.

Faktisch wird damit aber das Grundrecht auf Asyl ausgehöhlt. Es bedeutet die Abkehr von der Einzelfallprüfung und Umkehrung der Beweislast: Allein den AsylbewerberInnen wird der Nachweis der Verfolgung aufgebürdet, sie sollen in einem verkürzten Verfahren, in zum Teil nur zehninütigen Anhörungen, nachweisen, dass ihnen entgegen der „Regelvermutung“ Verfolgung droht. Gerade für viele AnalphabetInnen unter den Roma ist das eine kaum zu überwindende Hürde. Damit wird auch der indi-

---

<sup>7</sup> *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 18. Legislaturperiode, 2013.

<sup>8</sup> Siehe Fn. 1.

viduelle Charakter des Asylrechts infrage gestellt, denn für AsylbewerberInnen aus „sicheren Herkunftsstaaten“ kann von einem unvoreingenommenen Verfahren kaum die Rede sein. So kritisiert der Europäische Flüchtlingsrat ECRE, dass Listen sicherer Herkunftsländer zur Stereotypisierung von Asylanträgen auf Grundlage der Nationalität beitragen und damit die Gefahr wächst, dass solche Anträge keiner eingehenden Prüfung unterzogen werden.<sup>9</sup> Insgesamt wird der Rechtsschutz für Asylsuchende aus „sicheren Herkunftsstaaten“ auf ein Minimum reduziert.

Problematisch ist nicht zuletzt, dass die verbreitete negative öffentliche Einstellung gegen Roma und der allgemeine Antiziganismus mit diesen Gesetzen bestärkt werden. Roma werden damit als „schlechte“ und „falsche“ Flüchtlinge zum Opfer einer gespaltenen und letztlich rassistischen Flüchtlingsselektion. Diese Gesetze sind somit nicht nur ein direkter Angriff auf die Substanz des deutschen Asylrechts, sondern können den Eindruck von Anti-Roma-Gesetzen kaum vermeiden, da die Flüchtlinge aus den Balkanstaaten in der Vergangenheit zu Zweidritteln und mehr Roma waren.<sup>10</sup>

*Norman Paech*

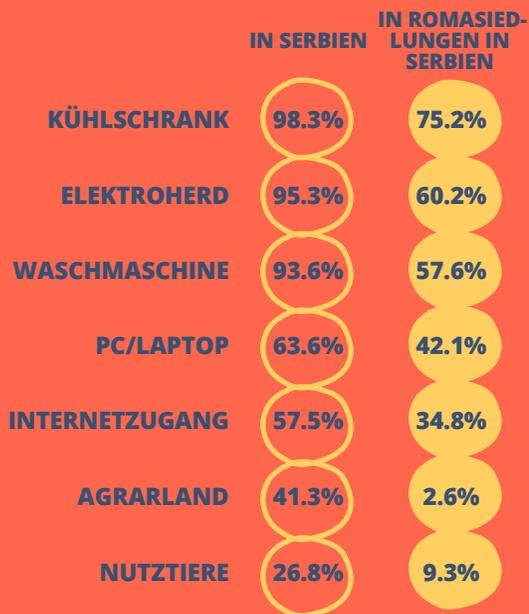
---

<sup>9</sup> ECRE, *ECRE Comments on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin and amending the recast Asylum Procedures Directive (COM(2015) 452)*, 2015.

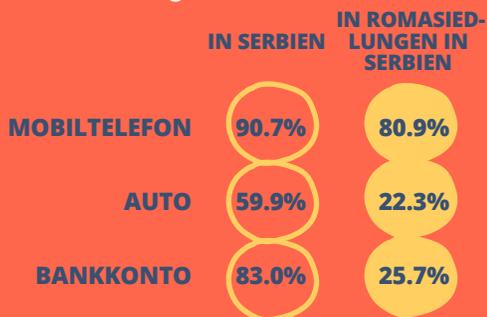
<sup>10</sup> Vgl. Norman Paech, *Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit des „Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“*, 2014, erstellt für die Europäische Rom und Cinti Union, [www.norman-paech.de](http://www.norman-paech.de).



## Anteil der Haushalte, die besitzen:



## Anteil der Haushalte, in denen mindestens ein Familienmitglied besitzt:



**Quelle:** Statistisches Amt der Republik Serbien und UNICEF, 2014  
*Serbia Multiple Indicator Survey and 2014 Serbia Roma  
Settlements Multiple Indicator Cluster Survey, Key Findings,*  
2014, S. 18.

# WARUM SERBIEN KEIN SICHERES HERKUNFTSLAND FÜR ROMA IST

Als Hauptargument dafür, Serbien in Deutschlands Liste der „sicheren Herkunftsstaaten“ aufzunehmen, wird angeführt, Serbien sei eine Demokratie, die alle internationalen Standards für den Schutz der Menschenrechte von Minderheiten erfülle. Es gäbe keine Anzeichen auf systematische Verfolgung oder Repression gegen Minderheiten durch den Staat, weshalb das Land auf einem sicheren Weg in Richtung EU-Beitritt sei. Obwohl die serbische Gesetzgebung in Einklang mit den Menschenrechtskonventionen steht, zeichnen die tatsächlichen Lebensbedingungen der Roma und die vorhandene systematische und institutionelle Diskriminierung ein ganz anderes Bild, eines, das sich angesichts der bestehenden politischen Verhältnisse kaum ändern dürfte.

Eine der größten Herausforderungen bei der Unterstützung von asylsuchenden Roma ist es zu belegen, dass die kumulative Wirkung ihrer Diskriminierung in Serbien einer Verfolgung gleichkommt. Außerdem gilt es nachzuweisen, dass es dem Staat nicht gelungen ist, Roma, die Diskriminierung und Gewalt erfahren haben, effektiven Schutz zu bieten. Dieses Konzept von kumulativer Diskriminierung ist umfassend im *Handbuch und den Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft des UNHCR* beschrieben.<sup>1</sup> Darin heißt es, dass, wenn eine Person Diskriminierung und anderen widrigen Faktoren ausgesetzt ist, dies aufgrund „kumulativer Gründe“ den Tatbestand der Verfolgung erfüllt.<sup>2</sup> Es ist in der Tat möglich, aus dem zweideutigen Wortlaut dieser Formulierung, der im Laufe von mehreren Jahrzehnten sorgfältig entwickelt wurde, eine noch radikalere und sogar subversive Auslegung abzuleiten. Auf der Tagesordnung mächtiger Nationalstaaten steht allerdings derzeit die Infragestellung des UN-Schutzsystems als Ganzes. Am deutlichsten zeigt sich das an den rechtlichen und institutionellen Flüchtlings- und Asylpraktiken der EU-Staaten, wenn diese beispielsweise vorbringen, dass die aktuellen Migrationsbewegungen einen neuen Ansatz erforderten, der über den vermeintlich idealistischen und naiven Ansatz der UN hinausgeht.

---

1 *Handbuch und Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft des UNHCR: nach der Konvention von 1951 und dem Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967*, 2011.

2 „In solchen Situationen mögen diese verschiedenen Faktoren in ihrer Gesamtheit auf den Antragsteller eine derartige Wirkung ausgeübt haben, dass das Vorliegen einer begründeten Furcht vor Verfolgung aufgrund ‚kumulativer Gründe‘ angenommen werden kann. Es erübrigt sich festzustellen, dass es nicht möglich ist, allgemein verbindlich festzulegen, inwieweit ‚kumulative Gründe‘ zu einem Recht auf die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft führen können. Dies wird naturgemäß von allen Umständen abhängen, u. a. von den besonderen geographischen, historischen und ethnologischen Gegebenheiten“, siehe ebd.

Die Einstufung von Serbien als „sicherer Herkunftsstaat“ entspricht ganz klar dieser Tendenz. Serbien ist ein Land, von dem mit Sicherheit gesagt werden kann, dass Roma kontinuierlich institutioneller Diskriminierung ausgesetzt sind, was in der Asylpraxis vollkommen außer Acht gelassen wird. Institutionelle Diskriminierung legt nicht nur offen, wie tief Rassismus in unserer Gesellschaft verwurzelt ist, sondern untergräbt gleichzeitig die Verpflichtungen von Staaten, der Ungleichbehandlung der Roma ein Ende zu setzen. Im Folgenden werde ich jene Probleme herausstellen, die bei der Darstellung dieser kritischen Situation besondere Beachtung verdienen.

Ein großes Problem besteht in der Bildungssegregation, die zum einen in Form der Segregation von Roma-Kindern in Sonderschulen für geistig behinderte SchülerInnen und zum anderen in Form von Regelschulen in Erscheinung tritt, die ausschließlich von Roma-Kindern besucht werden.<sup>3</sup> Beide Praktiken sind in Osteuropa bis heute gang und gäbe.<sup>4</sup> Es liegen keine offiziellen Zahlen zur ethnischen Zugehörigkeit von SchülerInnen in Sonderschulen vor, aber auf Grundlage verschiedener Studien wird geschätzt, dass der überdurchschnittlich hohe Anteil von Roma-SchülerInnen bis zu ein Drittel aller SchülerInnen ausmacht.<sup>5</sup> Außerdem steigt die Zahl der Schulen, an denen ausschließlich Roma-Kinder lernen, vor allem im Süden von Serbien, wo Eltern der serbischen Mehrheitsbevölkerung ihre Kinder auf eine andere Schule schicken, sobald sie merken, dass die Schule hauptsächlich

---

<sup>3</sup> Gwendolyn Albert, Margareta Matache, Marius Taba, Adriána Zimová, *Segregation of Roma Children in Education – Successes and Challenges*, 2015.

<sup>4</sup> Amnesty International, *Segregation, bullying and fear: The stunted education of Romani children in Europe*, 2015.

<sup>5</sup> Open Society Institute (OSI), *Roma children in “special education” in Serbia: overrepresentation, underachievement, and impact on life*, 2010.

von Roma-Kindern besucht wird. Beide Praktiken stehen für unterschiedliche Formen ethnischer Segregation und verletzen das Recht auf Bildung und Gleichbehandlung. Sie führen in der Folge dazu, dass die Chance von Roma-Kindern auf eine gute Ausbildung deutlich verringert wird.<sup>6</sup> Außerdem sind Roma-Kinder in Bezug auf den Zugang zu ihrem Recht auf Bildung mit vielen anderen Hindernissen konfrontiert. Dazu zählen unter anderem Platzmangel, Qualitätsunterschiede und systematische Hindernisse bei der Anmeldung von Roma-Kindern für den Vorschulunterricht; unzureichende Unterstützung inklusiver Bildung, einschließlich der mangelnden Beschäftigung von Roma-Lehrkräften, Mangel an qualifizierten LehrerInnen, die für die Arbeit in einer multikulturellen Umgebung geschult sind, sowie fehlende Vorbereitungssprachkurse und kostenlose Schulmaterialien.

Die Mehrheit der Roma lebt in informellen Siedlungen, in denen nur Roma leben. Das sind in der Regel Wohngebiete, die deutlich schlechtere Wohnbedingungen im Vergleich zur Mehrheitsbevölkerung bieten. Der Staat bemüht sich kaum, seine Verpflichtungen zu erfüllen und die Lebensbedingungen in diesen Siedlungen zu verbessern.<sup>7</sup> Dies allein stellt noch keine Form des institutionellen Rassismus dar, allerdings müssen die BewohnerInnen dieser Siedlungen im Gegensatz zu anderen EinwohnerInnen in der ständigen Angst leben, willkürlich vertrieben zu werden<sup>8</sup> – und das trotz der Tatsache, dass Vertreibungen

---

<sup>6</sup> Vgl. Roma Education Fund, *Advancing Roma Education in Serbia*, 2010.

<sup>7</sup> Ministry of Human and Minority Rights, *Strategy for Improvement of the Status of Roma in the Republic of Serbia*, 2010.

<sup>8</sup> Von 2009 bis 2011 wurden allein in Belgrad von der „Plattform für den Zugang zum Recht auf angemessenen Wohnraum“ 15 Fälle von Vertreibungen von insgesamt ca. 1.500 Menschen dokumentiert, siehe: *Platforma za ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje*.

internationale Menschenrechtsstandards verletzen.<sup>9</sup> Nach ihrer Umsiedlung müssen sie meist in neu errichteten, aber ebenso nur für Roma vorgesehenen Siedlungen am Stadtrand leben.

Roma gehören zu den Bevölkerungsgruppen, die am häufigsten Opfer von Hassverbrechen werden. Aufgrund ihres berechtigten Misstrauens gegenüber den Institutionen und der weit verbreiteten sekundären Viktimisierung<sup>10</sup> zeigen Roma Hassverbrechen allerdings nur selten an. Menschenrechtsorganisationen in Serbien dokumentieren jährlich nur insgesamt zehn Fälle von Hassverbrechen<sup>11</sup> gegen Roma und selbst dabei lassen sich beunruhigende Muster erkennen. Zusätzlich zur oftmals diskriminierenden Behandlung auf der Polizeistation werden bei strafrechtlichen Untersuchungen oft die rassistischen Motive der TäterInnen vernachlässigt, was dazu führt, dass diese Delikte praktisch nie als Hassverbrechen eingestuft werden. Wenn der Fall überhaupt vor Gericht gebracht wird, fällt das Urteil immer gleich der gesetzlichen Mindeststrafe oder sogar milder aus und wird dann zur Bewährung ausgesetzt.

Der rechtliche Rahmen für den Schutz der Rechte von Roma in Serbien stützt sich auf eine Vielzahl an Grundsatzpapieren, Strategien und Aktionspläne. Die zwei wichtigsten sind die *Strategie zur gesellschaftlichen Integration der Roma*<sup>12</sup> und die *Strategie zur Verhütung und zum Schutz vor Diskriminierung*<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Amnesty International, *After Belvil: Serbia Needs Laws against Forced Evictions*, 2012.

<sup>10</sup> Sekundäre Viktimisierung ist die erneute Traumatisierung eines Opfers von Hassverbrechen durch einen Akteur des Strafrechtssystems.

<sup>11</sup> OSZE/BDIMR, *Hate Crime Reporting*.

<sup>12</sup> *Strategy for Social Inclusion of Roma*, im März 2016 für neun Jahre verabschiedet.

<sup>13</sup> *Strategy for Prevention and Protection from Discrimination*, im Juni 2013 für fünf Jahre verabschiedet.

Zwischen Gesetzestext und Umsetzung klafft jedoch eine erhebliche Lücke. Sowohl die politische Elite in Serbien als auch EU-BürokratInnen haken lieber die Verabschiedung von Strategiedokumenten ab, als sich für einen wirklichen Fortschritt bei der Verbesserung der Situation für die Roma einzusetzen.

Die erst vor kurzem verabschiedete *Integrationsstrategie* behandelt die Probleme der Roma nur in Bezug auf deren Armut und damit losgelöst von einer tiefergehenden Untersuchung der Ursachen und allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Bedingungen in den Ländern der europäischen Peripherie. Auch Themen wie Diskriminierung, Hassreden und Hassverbrechen werden außer Acht gelassen. Diese werden separat in der *Strategie zur Verhütung und zum Schutz vor Diskriminierung* behandelt. Dies zeugt von einer tiefen Ignoranz der politischen EntscheidungsträgerInnen, welche die Marginalisierung der Roma ausschließlich als humanitäres Problem begreifen wollen und die fortdauernde Verletzung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Rechte nie wirklich in Frage stellen. Dieser unverantwortliche und paternalistische Ansatz, in dessen Rahmen den Roma oft ein „fehlender Wille zur Integration“ vorgeworfen wird, scheint nicht nur in Serbien, sondern in ganz Europa weitgehend die Regel zu sein.

Die größten Anreize zur Verbesserung der Situation der Roma in Serbien sind weiterhin Druck von außen und Finanzhilfen von Seiten der Europäischen Union. Wenn die Situation der Roma jedoch nachhaltig verbessert werden soll, wären grundlegende Veränderungen in den Bereichen unumgänglich, die die allgemeine politische und sozioökonomische Situation in Serbien betreffen und allen BürgerInnen zugutekommen würden: Zugang zu Wohnraum, sozialer Sicherheit, Gesundheitsversorgung, Arbeit, Bekämpfung von Hassverbrechen usw. Leider wurden Maßnahmen in diesen Feldern, die auf die Verbesserung der Situation

der Roma-Bevölkerung abzielten, bisher nach dem Top-down-Prinzip entwickelt und umgesetzt – mit kostspieligem Verwaltungsaufwand. So haben diese teuren Projekte und Interventionen auch zu einer verzerrten Wahrnehmung der tatsächlichen Probleme der Roma beigetragen und schwächen das Potenzial der Roma-Gemeinschaften, diese Probleme selbst anzugehen.

*Jovana Vuković*



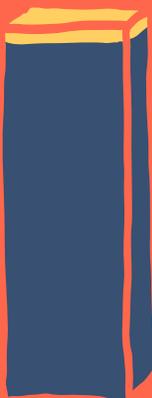
**10,2% SIND EXTREM ARM**

Mit einem Pro-Kopf-Einkommen von circa 3.000 Euro ist der Kosovo eines der ärmsten Länder Europas. Das Pro-Kopf-Einkommen liegt bei einem Zehntel des EU-Durchschnitts. Die Armutsquote der Gruppe der Roma, Ashkali und Balkan-ÄgypterInnen liegt mit circa 88% dreimal so hoch wie der nationale Durchschnitt.

**ARBEITSLIQUENQUOTE IM KOSOVO: 32,9%**



**ARBEITSLIQUENQUOTE DER ROMA, ASHKALI UND BALKAN-ÄGYPTERINNEN: ZWISCHEN 95 UND 100%**



**Quellen:** Weltbank, *Kosovo Country Snapshot*, April 2015; Republik Kosovo, Büro des Premierministers, *Roma community*, 2015; Trading Economics, *Kosovo Unemployment 2001-2016*.

# WARUM DER KOSOVO NICHT SICHER FÜR ROMA IST

Zehntausende Roma, Ashkali und Balkan-ÄgypterInnen (RAE) mussten vor, während oder nach dem Kosovo-Konflikt 1999 aus dem Kosovo fliehen. Viele von ihnen sind jetzt, seit der Einstufung des Kosovo als sicheres Herkunftsland, von der Abschiebung dorthin bedroht. Auch wenn der Präsident des Kosovo, Hashim Thaçi, in deutschen Medien versicherte, dass der Kosovo „absolut sicher (ist), Asylgründe gibt es nicht“ <sup>1</sup>, zeichnet eine Vielzahl von Berichten internationaler Institutionen ein anderes Bild – ein Bild kontinuierlicher Marginalisierung und systematischer Diskriminierung von RAE-Gemeinschaften.

---

<sup>1</sup> Kosovo-Außenminister Hashim Thaçi im BILD-Interview: „Unser Land ist sicher, Asylgründe gibt es nicht“, BILD, 27.08.15.

Der Kosovo erlebt seit mehr als vier Jahrzehnten ethnische Spannungen und Auseinandersetzungen.<sup>2</sup> Das angespannte Verhältnis zwischen Serben und Albanern erreichte Ende der 1990er Jahre mit Krieg, Bombardierungen, dem massiven Anstieg von Flüchtlingszahlen und Vertreibungen seinen Höhepunkt. Schätzungsweise lebten zu der Zeit ca. 100.000 bis 150.000 Roma, Ashkali und Balkan-ÄgypterInnen (*Roma, Ashkali & Egyptians, RAE*) im Kosovo. Diese fanden sich inmitten eines Konflikts wieder und wurden von beiden Seiten entweder der „Kollaboration“ mit der Gegenseite bezichtigt oder von den jeweiligen Kriegsparteien gezwungen, sich an Vergeltungsmaßnahmen zu beteiligen. Während der bewaffneten Kämpfe 1998/1999 und der Bombardierung durch die NATO waren die RAE als Nicht-SerbInnen nicht nur Angriffen und Vertreibungen ausgesetzt, sondern wurden auch häufig vom serbischen Militär gezwungen, Zwangsarbeiten auszuführen – angefangen vom Ausheben von Gräbern für tote AlbanerInnen und UÇK-Mitglieder<sup>3</sup> bis hin zur Beteiligung an Angriffen auf Häuser und Grundstücke von AlbanerInnen.<sup>4</sup> Dies trug umso mehr dazu bei, dass die albanische Bevölkerung die Roma als KollaborateurInnen der SerbInnen betrachtete. Die serbische Sozialistische Partei Serbiens (SPS) hatte sich kosovarische RAE-Gemeinschaften bereits viele Jahre lang für ihre politischen Zwecke zunutze gemacht.<sup>5</sup> Nach dem

---

2 Für eine umfassende Untersuchung der politischen Situation im Umfeld des Kosovo-Konflikts siehe: Hannes Hofbauer, *Experiment Kosovo: Die Rückkehr des Kolonialismus*, 2008.

3 Befreiungsarmee des Kosovo, auf Albanisch: Ushtria Çlirimtare e Kosovës (UÇK).

4 ERRC, *Abandoned Minority: A Report by the European Roma Rights Centre*, 2011, S. 17; *Zloupotreba i nasilje nad kosovskim Romima 24. mart – 1. septembar 1999*, S. 3.

5 Claude Cahn/Tatjana Perić, *Roma and the Kosovo conflict*, 15.07.99.

Waffenstillstand 1999 und dem Rückzug der serbischen Armee kehrten ca. 800.000 albanische Flüchtlinge in den Kosovo zurück. Die SerbInnen und Roma, die im Land geblieben waren, wurden trotz der Präsenz der internationalen Gemeinschaft und der KFOR-Truppen Opfer von Vergeltungsmaßnahmen.<sup>6</sup> Daraufhin flohen fast 100.000 RAE aus dem Kosovo, mehr als die Hälfte von ihnen nach Serbien, Montenegro, Mazedonien sowie Bosnien und Herzegowina, andere suchten in Westeuropa Zuflucht.<sup>7</sup>

Nach der Volkszählung von 2011 leben derzeit nur ca. 35.000 Roma, Ashkali und Balkan-ÄgypterInnen im Kosovo.<sup>8</sup> Die Mehrheit der Flüchtlinge ist nicht zurückgekehrt und lebt in den Nachbarländern oder in Westeuropa, oft ohne anerkannten Flüchtlingsstatus. Das Leben der RAE im Kosovo ist stark von andauernden ethnischen Spannungen, Diskriminierung und von einer regelmäßigen Verletzung ihrer Grundrechte geprägt. So konzentriert sich die *Normalisierungsvereinbarung*<sup>9</sup> von 2013 zwischen Serbien und dem Kosovo, die die komplexen Beziehungen der seit 1999 bestehenden Doppelregierung kodifiziert, größtenteils auf das Verhältnis beider verfeindeter Bevölkerungsgruppen und berücksichtigt die Interessen der ohnehin benachteiligten Minderheiten wie den RAE kaum.

Bis heute werden die RAE von vielen als KollaborateurInnen der serbischen Regierung betrachtet und damit ihre Ungleichbehandlung gerechtfertigt.<sup>10</sup> Keine einzige Person wurde bisher für

---

<sup>6</sup> ERRC, *Abandoned Minority: A Report by the European Roma Rights Centre*, 2011, S. 20.

<sup>7</sup> ebenda, S. 21.

<sup>8</sup> Abrufbar unter: <http://unstats.un.org/unsd/censuskb20/KnowledgebaseArticle10700.aspx>.

<sup>9</sup> *First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations*.

<sup>10</sup> Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV), *Lost in transition, The forced migration circle of RAE from Kosovo*, 2015, S. 57.

die Vertreibungen und die Gewalt gegen Roma im Jahr 1999 verurteilt.<sup>11</sup> Das Justizsystem gilt als unzureichend, schwach und voreingenommen gegenüber Minderheiten wie den RAE und die zahlreichen nicht verfolgten und aufgeklärten Verbrechen gegen Roma tragen zu einem allgemeinen Gefühl der Unsicherheit und Einschüchterung in den RAE-Gemeinschaften bei. Daher wird die große Mehrheit der Fälle von Einschüchterung und Gewalt gegen Roma gar nicht erst gemeldet.<sup>12</sup>

Einem Bericht des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) zufolge erfahren RAE im Kosovo starke Einschränkungen ihrer grundlegenden Menschenrechte. Dazu gehört beispielsweise „die schwerwiegende gesellschaftliche und teilweise administrative Diskriminierung, die vor allem ihre Möglichkeiten einschränkt, ihre politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte auszuüben“<sup>13</sup>. Diese kumulative Diskriminierung geht weit über Fälle rassistischer Gewalt hinaus, da sie sich auf alle Lebensbereiche erstreckt. Sie beginnt schon allein mit der grundlegenden Schwierigkeit für viele RAE im Kosovo, notwendige persönliche Dokumente zu erhalten. Fast 40 Prozent der RAE sind offiziell nicht als EinwohnerInnen des Kosovo registriert, aber ohne die nötigen Dokumente haben sie keinen Zugang zu öffentlichen Leistungen wie Schulen, Krankenhäuser und Wohnungen.<sup>14</sup>

Die Mehrheit der RAE lebt in überfüllten, ethnisch segregierten informellen Siedlungen an den Stadträndern. Oft haben

---

<sup>11</sup> Boris Kanzleiter, *Die erste Kolonie der Europäischen Union. UN-Vermittler Martti Ahtisaari will im Kosovo ein ethnisch geteiltes, autoritär kontrolliertes Protektorat durchsetzen*, 26.02.07.

<sup>12</sup> Siehe Fn. 6, S. 73-76.

<sup>13</sup> UNHCR, *Parliamentary Briefing to the Joint Committee on Statutory Instruments*, 09.02.10.

<sup>14</sup> Regierung der Republik Kosovo, *Strategy for the integration of Roma, Ashkali and Egyptian communities in the Republic of Kosovo 2009-2015*, 2009, S. 99.

diese Siedlungen keinen Zugang zur Basisinfrastruktur wie Wasser, Elektrizität, Abfallentsorgung oder öffentlichen Verkehrsmitteln.<sup>15</sup> Viele von ihnen leben infolge des Kosovokriegs und der Nachkriegspolitik immer noch als Binnenvertriebene (*internally displaced persons, IDPs*) in Flüchtlingslagern.<sup>16</sup> Die meisten Wohngebiete der RAE im Kosovo wurden während und nach dem Krieg zerstört oder besetzt und die dort lebenden Menschen wurden gewaltsam vertrieben.<sup>17</sup> Angesichts fehlender Besitztitel und persönlicher Dokumente konnten viele RAE ihre enteigneten Grundstücke und Häuser nicht zurückgewinnen und haben bis heute keinerlei Aufbauhilfe erhalten.<sup>18</sup>

Das Kosovo hat zwei separate Bildungssysteme: eines für AlbanerInnen mit dem offiziellen Lehrplan des Kosovo und eines für serbische SchülerInnen, die nach dem serbischen Lehrplan unterrichtet werden. In beiden Systemen werden RAE-SchülerInnen ausgegrenzt, wie zum Beispiel in Form gesonderter Roma-Klassen und sogar Roma-Schulen, sowie durch ethnische Segregation innerhalb von Schulklassen.<sup>19</sup> Aufgrund dieser Bildungssegregation sowie fehlender finanzieller Mittel und zahlreicher gewalttätiger Übergriffe auf RAE-SchülerInnen sind die Schulanmeldungsraten niedrig und die Abbrecherquoten weiterhin hoch.<sup>20</sup> Viele Roma-Familien leben in extremer Armut und können sich die mit einem Schulbesuch verbundenen Ausgaben,

---

<sup>15</sup> Siehe Fn. 6, S. 48.

<sup>16</sup> Jaqueline Bhabha, *Post-war Kosovo and Its Policies Towards the Roma, Ashkali, and Egyptian communities*, Harvard School of Public Health, 2014, S. 10.

<sup>17</sup> Siehe Fn. 6, S. 49.

<sup>18</sup> Siehe Fn. 10, S. 63-66.

<sup>19</sup> Siehe Fn. 10, S. 75.

<sup>20</sup> Ebd.

wie Schreibhefte, Stifte und Kleidung, nicht leisten. Mädchen und Frauen sind in noch stärkerem Maße betroffen, nur 1,2 Prozent beenden die Sekundarschule und nur 0,4 Prozent erhalten einen Universitätsabschluss.<sup>21</sup>

Das Kosovo hat eine der höchsten Arbeitslosenzahlen in Europa – im Durchschnitt über 30 Prozent. Die Arbeitslosenzahl unter den RAE ist jedoch noch viel höher und liegt schätzungsweise bei bis zu 98 Prozent.<sup>22</sup> Viele Familien sind in erheblichem Umfang von Rücküberweisungen von Bekannten in Westeuropa abhängig – für 52 Prozent der RAE sind Rücküberweisungen ihre Haupteinnahmequelle.<sup>23</sup> Daher haben die Abschiebungen von Roma aus Deutschland und anderen EU-Staaten drastische Folgen für die RAE-Gemeinschaften im Kosovo und führen zu einer massiven Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen, vor der selbst der Menschenrechtskommissar des Europarates gewarnt hat.<sup>24</sup>

Trotzdem wurden zwischen 2004 und 2013 ca. 28.000 RAE von Deutschland in den Kosovo zurückgeführt.<sup>25</sup> Für viele von ihnen blieb die Rückübertragung ihres Eigentums aus, weshalb sie gezwungen sind, in Flüchtlingslagern oder informellen Siedlungen zu leben. Manche dieser Lager wurden im Rahmen der UN-Mission im Kosovo (UNMIK) in bleiverseuchten Gebieten eingerichtet und gefährdeten die Gesundheit der RAE-Einwoh-

---

<sup>21</sup> Kosovar Center for Gender Studies, *Position of Roma, Ashkali and Egyptian Women in Kosovo*, 2008, S. 9.

<sup>22</sup> Siehe Fn. 16, S. 16.

<sup>23</sup> Kosovo Foundation for Open Society, *The Position of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in Kosovo*, 2009.

<sup>24</sup> Europarat, *Report of the Council of Europe Commissioner for Human Rights' Special Mission to Kosovo*, 2009.

<sup>25</sup> Siehe Fn. 10, S. 24.

nerInnen.<sup>26</sup> Angesichts all dieser Benachteiligungen ist es nicht verwunderlich, dass die meisten Roma, die nach Verlust ihres Schutzstatus in Westeuropa in den Kosovo zurückgekehrt sind, das Land kurz darauf wieder verlassen. Obwohl internationale Institutionen wie der Europarat und das UNHCR sich seit Jahren darüber einig sind, dass es keine Grundlage für eine dauerhafte Rückkehr der RAE in den Kosovo gibt, und europäische Regierungen aufgefordert haben, ihre Rückführungspolitik zu ändern, ist die Zahl der Abschiebungen und der sogenannten freiwilligen Rückkehrer aus Deutschland nach der Erklärung des Kosovo als „sicheres Herkunftsland“ massiv angestiegen – auf fast 14.000 Menschen allein 2015.<sup>27</sup> Trotz der Milliarden Euro, die zuerst aus den Töpfen der UNO und später der EU in das Kosovo flossen, haben sich die Lebensbedingungen und die Situation der RAE im Kosovo kaum verbessert. Im Gegenteil: Obwohl die EU eine wesentliche Mitverantwortung für die Situation im Kosovo trägt, ist die sozioökonomische Situation der kosovarischen Bevölkerung im Allgemeinen und der RAE im Besonderen deutlich schlechter als in den Nachbarländern.

*Wenke Christoph, Tamara Baković Jadžić & Vladan Jeremić*

---

<sup>26</sup> *Roma in Kosovo: 'My children are poisoned by lead'*, Al Jazeera, 19.06.16.

<sup>27</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, *Bundestags-Drucksache 18/7588*, 2016.

Als Reaktion auf die massive Migration von Menschen aus dem Kosovo besuchte eine Studiengruppe der *Gesellschaft für bedrohte Völker* das Land und verbrachte in Ferizaj/Dubrave und Fushë Kosove Zeit mit den zwei größten im Kosovo ansässigen Gemeinschaften der Roma, Ashkali und ÄgypterInnen. In diesen Gemeinschaften gibt es sonst viele Menschen auf der Straße, die nach Arbeit suchen. Doch als wir vor Ort waren, haben wir niemanden angetroffen. Die Geschäfte waren geschlossen und es waren nur sehr wenig Kinder auf den Straßen zu sehen. Selbst am Markttag in Ferizaj trafen wir kaum Menschen an. Der dort lebende Ashkali, S. Kopilji, erzählte uns, dass mehr als die Hälfte der BewohnerInnen das Dorf verlassen hatte. „Meine Schwester und ihr Mann sind weg, mein Nachbar Sadri ist fortgegangen, meine Verwandten Fahri und Kenon sind gegangen, alle sind weg. Ich hätte besser auch gehen sollen, aber mir fehlt das Geld dafür. Die Menschen hier haben ihre Möbel verkauft, ihr Vieh, alles was sie hatten. Viele haben sogar ihr Haus verkauft. Sie haben nicht einmal verhandelt, sie wollten einfach nur weg“, erklärt Kopilji unter Tränen.

In einem Skype-Gespräch mit einer Familie, die im November 2014 gegangen war, berichteten N. M., seine Frau und sieben Kinder Folgendes: „Wir sind mit dem Bus nach Subotica (Serbien) gefahren. Am Busbahnhof wussten viele Taxifahrer schon, dass die meisten von uns illegal über die Grenze wollen. Sie haben uns zu einem Ort gefahren, von dem wir über die Grenze laufen konnten. So sind wir dann mit ungefähr dreißig anderen Leuten losgelaufen, die meisten von ihnen waren Albaner. Nach zwei Stunden kamen wir in ein Dorf und baten Anwohner, uns nach Budapest zu bringen. Sobald du in Budapest bist, kannst du überall hinreisen. Jetzt bin ich aber in Deutschland und bekomme jeden Monat 1.200 Euro. Ich habe viele andere Verwandte eingeladen, hierher zu kommen. Das Kosovo ist kein Land, in dem wir unser Leben planen konnten. Wir haben einen besseren Ort zum Leben verdient als den Kosovo.“

*Dokumentiert von Dzafer Buzoli*



Anerkennungs-  
quoten für  
Asylanträge  
aus Albanien  
2015:



Anerkennungs-  
quoten für  
Asylanträge  
aus Serbien  
2015:



Anerkennungs-  
quoten für  
Asylanträge  
aus dem Kosovo  
2015:



Anerkennungs-  
quoten für  
Asylanträge aus  
Mazedonien  
2015:



**Quellen:** Eurostat, *Endgültige Entscheidungen über Asylanträge nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht. Jährliche aggregierte Daten 2008-2015, 2016.*

# WELCHE FOLGEN DIE GESETZGEBUNG FÜR ASYLSUCHENDE AUS „SICHEREN HERKUNFTSSTAATEN“ HAT

Die Entscheidung, die Balkanländer als „sicher“ einzu-  
stufen, ist nur eine von vielen Maßnahmen zur drasti-  
schen Verschärfung der deutschen Asylgesetzgebung.  
Die sogenannten „Asylpakete“ von 2015 und 2016 be-  
inhalten zahlreiche Veränderungen im Asyl- und Auf-  
enthaltsrecht mit dem Ziel, Migration und Asylzahlen zu  
reduzieren. Dies hat weitreichende Konsequenzen für  
Asylsuchende und in Deutschland lebende Menschen  
aus „sicheren Herkunftsstaaten“. So müssen Asylbewer-  
berInnen aus diesen Ländern über die gesamte Dauer  
des Asylverfahrens in Erstaufnahmeeinrichtungen le-  
ben. Man beschloss Arbeitsverbote, Leistungskürzun-  
gen und den fast vollständige Ersatz von Geld- durch  
Sachleistungen. Abschiebungen ohne vorherige An-  
kündigung<sup>1</sup> und strikte Wiedereinreisebeschränkungen  
wurden eingeführt. So soll Einwanderung aus diesen als  
„sicher“ erklärten Ländern eingedämmt werden. Diese  
Bestimmungen betreffen jedoch nicht nur MigrantIn-  
nen der jüngsten Zeit, sondern haben alarmierende  
Konsequenzen für Roma aus dem Balkan, die seit vie-  
len Jahren in Deutschland leben. Sie können nun nicht  
mehr darauf hoffen, in Deutschland bleiben zu können.

---

<sup>1</sup> Menschen, die abgeschoben werden sollen, erfahren nicht mehr  
das Datum ihrer Abschiebung (§ 59 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz)  
und müssen daher jederzeit mit einer Abschiebung rechnen.

Viele der in Deutschland lebenden Roma, die von Abschiebung bedroht sind, flohen aufgrund der Kriege der 1990er Jahre und ihrer Folgen. Nach einem ersten Anstieg der Flüchtlingszahlen infolge der Jugoslawienkriege, stiegen die Flüchtlingszahlen erneut durch den Kosovo-Konflikt 1998/1999, als mehr als 100.000 Mitglieder der RAE-Minderheiten ihre Heimat verlassen mussten. Ungefähr 50.000 suchten in Deutschland Zuflucht, da viele von ihnen Verwandte in Deutschland hatten, die als ArbeitsmigrantInnen aus dem ehemaligen Jugoslawien ins Land gekommen waren.<sup>2</sup> Obgleich der Mehrheit der Kosovoflüchtlinge zunächst der Flüchtlingsstatus zuerkannt wurde, verloren sie diesen nach dem Rückzug der serbischen Streitkräfte aus dem Kosovo. Rechtlich gesehen bestand für sie nun wieder eine Ausreisepflicht in den Kosovo, allerdings wurde diese im Fall der Roma und anderer ethnischer Minderheiten aus humanitären Gründen nicht durchgesetzt.<sup>3</sup> Stattdessen erhielten sie und viele Roma, die in den Folgejahren aus dem Kosovo flüchteten, eine „Duldung“, eine vorübergehende Aussetzung ihrer Abschiebung.<sup>4</sup> Duldungen sind rechtlich keine Aufenthaltsgenehmigungen und müssen alle ein, drei oder sechs Monate erneuert werden. Damit wird faktisch verhindert, dass Betroffene für die Zukunft planen können, sie finden dementsprechend nur schwer eine Arbeitsstelle oder Ausbildungsmöglichkeit. „Geduldete“ Flüchtlinge unterliegen der Residenzpflicht, sie dürfen sich nicht aus dem Bundesland herausbewegen, in dem sie ihren Wohnsitz haben. In einigen Fällen dürfen sie nicht einmal ihren Landkreis verlassen. Viele leiden an den Folgen dieser zwangsweisen Untätigkeit und der oft über Jahre andauernden

---

<sup>2</sup> Reinhard Marx, *Roma in Deutschland aus ausländerrechtlicher Sicht*, APuZ 22-23/2011, S. 42.

<sup>3</sup> Ebd.

<sup>4</sup> 60a Abs. 2 Aufenthaltsgesetz.

Abhängigkeit von Sozialleistungen. Zugleich ist es aber so, dass ihre Kinder, die in Deutschland aufgewachsen sind und das Heimatland der Eltern nie kennengelernt haben, Deutschland eher als ihre Heimat betrachten als den Kosovo oder Serbien.

Die große Mehrheit dieser „geduldeten“ Roma und derer, die in den letzten Jahren auf der Flucht vor extremer Ausgrenzung, rassistischer Gewalt und Diskriminierung aus dem Balkan nach Deutschland gekommen sind, hat derzeit faktisch keine Chance auf eine Aufenthaltsgenehmigung auf Grundlage der deutschen Asyl- und Einwanderungsgesetzgebung.<sup>5</sup> Gravierender ist jedoch die Tatsache, dass Familien, die schon seit Jahren oder gar Jahrzehnten unter schwierigen Bedingungen in Deutschland leben, jetzt die Abschiebung fürchten müssen, weil ihre Herkunftsländer nun offiziell als sicher gelten. Denn rechtlich gesehen liegen die vormals anerkannten humanitären Gründe für die Aussetzung der Abschiebung nicht länger vor. Diese Situation hat unter anderem dazu geführt, dass eine 35-jährige alleinerziehende Mutter aus Göttingen zurück nach Serbien geschickt werden sollte, nachdem sie 24 Jahre mit ihren vier Kindern in Deutschland gelebt hat. Die Kinder wurden in Deutschland geboren und sind hier aufgewachsen. Sie sprechen fließend Deutsch, genauso wie ihre Mutter. Obwohl bei der Mutter eine schwere psychische Erkrankung diagnostiziert wurde, lehnte das höhere Verwaltungsgericht eine Berufung ab.<sup>6</sup> Das Abschiebungsverfahren hatte bereits begonnen, als die Behörden die Abschiebung aufgrund ihrer Schwangerschaft zeitweise aussetzten.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Siehe Fn. 2, S. 47.

<sup>6</sup> Andreas Fuhrmann, *Geplante Abschiebung in Göttingen scheitert*, in: *Göttinger Tageblatt*, 17.03.16.

<sup>7</sup> Michael Brakemeier, *Roma-Familie aus Göttingen droht Abschiebung*, in: *Göttinger Tageblatt*, 08.02.16.

2015 kündigte die bayerische Regierung ihre Pläne an, die Abschiebepolitik aufgrund der steigenden Flüchtlingszahlen weiter zu verschärfen. Mit fast 4.200 Abschiebungen im Jahr 2015 hat Bayern dreimal so viele Menschen abgeschoben wie im Jahr 2014.<sup>8</sup> Das bayerische Innenministerium verfolgt bei Asylsuchenden aus sicheren Herkunftsländern eine harte Linie. Deren Anträge werden zu fast 100 Prozent als unbegründet abgewiesen. Sie müssen über das gesamte Asylverfahren hinweg in sogenannten Ankunfts- und Rückführungseinrichtungen (ARE) in Manching oder Bamberg leben, die für ihre harte Abschiebep Praxis bekannt sind. Die Lebensbedingungen in diesen Lagern sollen ihnen klar machen, dass sie keine reale Bleibeperspektive haben. Die BewohnerInnen klagen über zu wenig Essen und hauchdünne Decken, unter denen sie nachts frieren. Kinder dürfen nicht zur Schule gehen, selbst wenn sie zuvor eine Schule in der Umgebung besucht hatten. Stattdessen wird eine Art freiwilliger Ersatzunterricht angeboten, allerdings kein Deutschunterricht. Eine solche Internierung marginalisiert Flüchtlinge nicht nur, sondern schränkt auch ihre Unterstützung bspw. durch FachanwältInnen und Freiwillige im Asylverfahren stark ein.<sup>9</sup> Asylsuchende müssen regelmäßig bei der Einwanderungsbehörde vor Ort vorsprechen, was den Ausreisepressure erhöht und sie daran hindert, Asyl- und Rückkehrberatungsstellen außerhalb der Lager aufzusuchen.

Obgleich viele PolitikerInnen die steigenden Abschiebungszahlen feiern, kommt eine Studie der Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) zum Ergebnis, dass die Mehrheit der aus Deutschland in den Kosovo abgeschobenen Roma in der Reali-

---

<sup>8</sup> „Zahl der Abschiebungen hat sich verdoppelt“, in: Migazin, 21.01.16.

<sup>9</sup> Maximilian Pichl/Stephan Dünwald, *Zwei-Klassen-Asylrecht? Abschreckung in ‚Besonderen Aufnahmezentren‘*, 01.06.16.

tät nie wirklich dorthin zurückgekehrt ist oder sofort nach ihrer Ankunft erneut aufbricht.<sup>10</sup> Roma haben dort kaum Zugang zu Arbeit, Bildung und Wohnung und PolitikerInnen im Kosovo zeigen sich weitgehend unbeeindruckt von ihrer Not. Statt unter Zwang in ihr „sicheres Herkunftsland“ zurückzukehren, entscheiden sich viele von Abschiebung bedrohte Menschen illegal in Deutschland zu bleiben. Schätzungen der Bundesregierung zufolge trifft dies auf bis zu 75 Prozent der Menschen zu, die einen Abschiebebescheid erhalten haben.<sup>11</sup> RückkehrerInnen verlassen den Kosovo, sobald sie können, und halten sich mit dem Sammeln von Müll in serbischen Slums über Wasser oder kehren als „Illegale“ ohne Zugang zu Rechtsschutz, Gesundheitsversorgung oder Bildung in die EU zurück.

Die deutsche Regierung hat nur wenige Versuche unternommen, die Fluchtursachen der Roma aus dem Balkan zu bekämpfen. So ist das Kosovo-Rückkehrprojekt „URA 2“ des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge nicht mehr als ein Tropfen auf dem heißen Stein. Die im Rahmen dieses Projekts vorgesehenen Nothilfe- und Wiedereingliederungsmaßnahmen reichen bei Weitem nicht aus, da sie es Flüchtlingen nicht ermöglichen, sich wirklich langfristig in die lokale Gemeinschaft zu integrieren. Viele der Unterstützungsmaßnahmen können nur einmalig und nur von freiwilligen RückkehrerInnen in Anspruch genommen werden. Finanzielle Hilfe wird RückkehrerInnen nur unter restriktiven Bedingungen und nur in acht der sechzehn Bundesländer gewährt.

---

<sup>10</sup> Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV), *Lost in transition, The forced migration circle of RAE from Kosovo*, 2015.

<sup>11</sup> Ebd.

2015 wurden mehr als 21.000 Menschen aus Deutschland abgeschoben, doppelt so viele wie im Vorjahr,<sup>12</sup> ungefähr drei Viertel von ihnen in den Westbalkan. Dieser Teufelskreis aus Abschiebung und Illegalisierung wird eine weiter ansteigende Flüchtlingszahl zur Folge haben, da die Haupteinnahmequelle der meisten Roma in den westlichen Balkanländern das Geld ist, das sie von Familienmitgliedern und Freunden erhalten, die in Westeuropa arbeiten. Die steigende Zahl der Abschiebungen und fehlende Bemühungen, Integrationsmaßnahmen umzusetzen, werden sich langfristig als ineffektiv und kontraproduktiv erweisen und sind zudem diskriminierend, abwertend und unmenschlich.

*Jasna Čaušević*

---

<sup>12</sup> Siehe Fn. 8.



Vor den Jugoslawienkriegen lebten rund 150.000 Roma, Ashkali und Balkan-ÄgypterInnen im Kosovo. Laut der Volkszählung im Kosovo lebten 2011 nur noch 35.784 Roma, Ashkali und Balkan-ÄgypterInnen im Kosovo.

16 Jahre nach Ende des Kosovokonflikts leben immer noch mehr als 100.000 Roma, Ashkali und Balkan-ÄgypterInnen als Flüchtlinge in den Nachbarländern oder Westeuropa. Dort sind sie zunehmend von Abschiebung bedroht. Sie finden in Europa buchstäblich keinen Platz zum Bleiben.



**Quelle:** Gesellschaft für bedrohte Völker, *Lost in Transition, The forced migration circle of Roma, Ashkali and Balkan Egyptians from Kosovo*, 2015.

## WIE MASSNAHMEN GEGEN „ASYLBETRÜGER“ ZU WEITERER DISKRIMINIERUNG BEITRAGEN

Nach der Liberalisierung der EU-Visaregelungen für die Balkanländer in den Jahren 2009 und 2010 ist die Zahl der Asylsuchenden aus diesen Staaten gestiegen. Konservative PolitikerInnen und die Medien sowohl in der EU als auch in den Herkunftsstaaten der Asylsuchenden reagierten darauf mit der Behauptung, die AntragstellerInnen aus dem Balkan seien „Asylbetrüger“ oder „Wirtschaftsflüchtlinge“ und verlangten von den Herkunftsländern Reisebeschränkungen. Dieser Auffassung folgt auch die jüngste Einstufung dieser Länder als „sichere Herkunftsstaaten“, die praktisch davon ausgeht, dass keine legitimen Gründe für einen Asylantrag existieren. Damit wird die Lebensrealität vieler Roma im Balkan, geprägt von Diskriminierung und erbärmlichen sozio-ökonomischen Bedingungen, ignoriert. Erschwerend kommt hinzu, dass dieser rassistische Diskurs und die damit verbundenen politischen Maßnahmen – wie z. B. die Einführung von Reisebeschränkungen für Roma – zusätzlich zu ihrer Diskriminierung beitragen.

Die Liberalisierung der EU-Visabestimmungen für Mazedonien, Montenegro und Serbien im Jahr 2009 und für Albanien sowie Bosnien und Herzegowina im Jahr 2010 hat das Reisen für die meisten Menschen aus diesen Ländern erleichtert. In der Folge stieg die Zahl der Asylsuchenden aus den Balkanstaaten in der EU seitdem stetig– von ca. 16.000 erstmaligen AsylbewerberInnen im Jahr 2009 auf etwa 172.000 in 2015.<sup>1</sup> Mit der Erklärung dieser Länder und des Kosovo als „sichere Herkunftsstaaten“ in 2014 und 2015 haben daraufhin Deutschland und andere EU-Staaten versucht, Migration aus den Balkanstaaten zu begrenzen. Gleichzeitig reagierten EU-VertreterInnen mit Forderungen an die Regierungen der Balkanländer, ihrerseits die Ausreise von Menschen in die EU zum Zweck der Asylbeantragung zu verhindern. Im Fall von Serbien und Mazedonien zielen solche Einreisebeschränkungen und öffentlichen Kampagnen vor allem auf Roma und die albanische Bevölkerung ab, die als „Asylbetrüger“ abgestempelt werden.

Auch der bayerische Innenminister Joachim Herrmann gehört zu den PolitikerInnen, die Druck auf die Regierungen der Balkanländer ausüben. So drohte er 2011: „Diesen offenkundigen Missbrauch unseres Asylrechts werden wir nicht hinnehmen. [...] Sollte sich hier nichts ändern, muss klar sein: Die Visafreiheit für Serbien und Mazedonien steht auf dem Spiel.“<sup>2</sup> Ähnlich forderten auch EU-VertreterInnen wie der EU-Kommissar für Erweiterung, Štefan Füle, und die EU-Innenkommissarin Cecilia

---

<sup>1</sup> Eurostat, *Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht. Jährliche aggregierte Daten 2008-2015*, 2016.

<sup>2</sup> Bayerisches Staatsministerium des Inneren, Pressemitteilung Nr. 383/10: Asylbewerberzahlen aus Serbien und Mazedonien sprunghaft angestiegen – Joachim Herrmann: „Visafreiheit steht auf dem Spiel – keine staatlichen Mittel für Asylbetrüger“, 19.10.11.

Malmström<sup>3</sup> die Behörden beider Länder auf, „alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um den Zustrom von Asylsuchenden unverzüglich zu verringern“.<sup>4</sup>

Mit Blick auf ihren angestrebten EU-Beitritt führten die Regierungen von Serbien und Mazedonien Grenzkontrollen zum Schutz der Visaliberalisierung ein. Der damalige serbische Innenminister Ivica Dačić sicherte ebenfalls zu, dass sich Serbien bei der Wiederaufnahme abgelehnter AsylbewerberInnen „sehr kooperativ“ zeigen würde, sodass „die Visa-Liberalisierung mit den EU-Ländern nicht gefährdet“ sei.<sup>5</sup> Seit 2011 werden daher an der serbischen Grenze Ausreisekontrollen durchgeführt. Alle Menschen, die das Land verlassen, müssen die Gründe ihrer Reise nennen und einen Nachweis ausreichender Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts erbringen. Wird vermutet, dass die Person in die EU einreisen will, um Asyl zu beantragen, muss diese ein Einladungsschreiben, Rückflugticket, Reiseversicherung, Kreditkarten oder ausreichend Barmittel vorweisen, um ihre Reise fortzusetzen. In der Praxis kommen diese Grenzkontrollen „Ethnic Profiling“ gleich, da sie vor allem auf AlbanerInnen und Roma abzielen. Außerdem wurden ca. 20.000 Poster auf Romani und Albanisch an serbischen Grenzübergängen aufgehängt, auf denen vor der strafrechtlichen Verfolgung im Fall eines Missbrauchs der Visa-Liberalisierung gewarnt wird. So heißt es: „Asylbetrüger riskieren alles. Sie erhalten keine finanzielle Unterstützung mehr. Sie werden zurück in ihr Land geschickt

---

<sup>3</sup> European Stability Initiative, *Freedom of movement in a populist age: Why Balkan visa liberalisation is (still) a success*, Brüssel, 30.06.11.

<sup>4</sup> EU Observer, *Asylum rise puts Balkan visa-free scheme in danger*, 21.10.10.

<sup>5</sup> Chachipe, *Serbia: Visa Liberalization at any Price?* in: Vladan Jeremić (Hrsg.), *From Migration to Deportation*, Rosa Luxemburg Stiftung Südosteuropa, Belgrad, 2012, S. 81.

[Serbien]. Ihnen bleibt die Reise in die Europäische Union für einen bestimmten Zeitraum verwehrt.“<sup>6</sup>

In Mazedonien hat dieses „Ethnic Profiling“ praktisch zur Schließung der Grenzen für Roma geführt. So wurden unter anderem Reisepässe von Roma mit zwei Linien versehen, als Hinweis darauf, dass sie nicht mehr ausreiseberechtigt seien. Das Europäische Zentrum für die Rechte der Roma (*European Roma Rights Centre, ERRC*) berichtet von mehr als zweihundert Fällen, in denen Grenzbeamte Roma an der Ausreise aus ihrem Land gehindert haben, und von noch mehr Fällen, in denen man Roma ihren Pass abgenommen oder ihn konfisziert hat, nachdem sie aus EU-Ländern abgeschoben wurden.<sup>7</sup> Eine Untersuchung des mazedonischen Helsinki-Komitees für Menschenrechte hat ergeben, dass unter verschiedenen Testpersonen einzig und allein Roma angehalten und an der Weiterreise gehindert wurden. Aus den ERRC-Untersuchungen geht hervor, dass 60 Prozent der Roma, die an der Ausreise aus ihrem Land gehindert wurden, von den Grenzbeamten mitgeteilt wurde, dass sie angewiesen worden seien, die Ausreise von Roma einzuschränken. Diese systematische, rassistische Behandlung der Roma-Bevölkerung an den Grenzen ist nun Gegenstand eines laufenden Gerichtsverfahrens gegen das mazedonische Innenministerium.<sup>8</sup>

Diese Fälle zeigen, wie insbesondere Roma erneut Opfer ethnischer Diskriminierung geworden sind – als direkte Folge der Verschärfung der deutschen und EU-Migrationspolitik für

---

<sup>6</sup> Ebd., S. 90-91.

<sup>7</sup> European Roma Rights Centre, *Written Comments by the European Roma Rights Centre, for Consideration by the European Commission concerning Roma Inclusion in the Western Balkans Progress Report 2016*, S. 8.

<sup>8</sup> Migrotija, Vesnik na Solidarnosta, Nr. 1, Solidarnost, Skopje, S. 16.

Menschen aus dem Balkan. Und trotz allem sehen viele Roma aufgrund der äußerst schwierigen Lebensumstände in Südosteuropa keine andere Alternative als auszuwandern und Asyl zu beantragen. Diffamiert man Roma mit abwertenden Bezeichnungen wie „Armutsmigranten“, „Sozial(leistungs)touristen“ oder „Asylbetrüger“, ignoriert und delegitimiert man damit die vielschichtigen Gründe dafür, dass sie ihr Land verlassen. Es wird suggeriert, dass sie sich ausschließlich mit dem Ziel, ihre finanzielle Situation zu verbessern bzw. zu ihrem persönlichen Nutzen frei zur Auswanderung entschlossen hätten. Noch gravierender sind fremdenfeindliche Anschuldigungen, sogenannte WirtschaftsmigrantInnen würden kommen, um in ihren Zielländern Arbeit oder Sozialleistungen zu „stehlen“.

Obwohl die wirtschaftliche Lage der Roma häufig desaströs ist, ist sie bei weitem nicht der einzige Grund dafür, dass viele Roma ihr Land verlassen und anderswo Asyl suchen. Viele von ihnen werden täglich Opfer eines weitverbreiteten und oft mit Gewalt verbundenen Antiziganismus. Sie erfahren systematische Diskriminierung und Ausschluss von Bildung, Wohnraum, Gesundheitsversorgung, Rechtsbeistand und Arbeit, womit die Roma insgesamt die größten VerliererInnen der sogenannten postsozialistischen Transformation in Südosteuropa sind. Die fast vollständige Deindustrialisierung und die Wirtschaftskrise, von der sich die Länder am Rand Europas kaum erholt haben, hat die Roma besonders schwer getroffen. Geflüchtete Roma aus Bosnien und dem Kosovo, sogenannte Binnenvertriebene (*Internally Displaced Persons, IDPs*), sind Opfer einer besonders gravierenden Art der Diskriminierung, da viele von ihnen noch immer keine Staatsbürgerschaft erlangen konnten und kaum Möglichkeit haben, ihr Eigentum oder eine Entschädigung da-

für zu erhalten.<sup>9</sup> Sie haben nur begrenzt Zugang zu öffentlichen Leistungen und dem Arbeitsmarkt, sind betroffen von residenzieller Segregation und werden aus der politischen Entscheidungsfindung ausgeschlossen. All dies sind Ursachen für die extreme Armut, in der viele Roma leben. Hinzu kommt, dass Roma körperliche und verbale Aggressionen durch die Polizei, rechtsextreme Gruppen und die Allgemeinheit erleiden müssen.<sup>10</sup>

Die Gründe dafür, dass viele Roma ihre Herkunftsländer im Balkan verlassen und Asyl in der EU suchen, sind vielschichtig und nicht einfach auf das Label Armutsmigration zu reduzieren. Die irreführende Unterscheidung zwischen „Wirtschaftsmigranten“ einerseits und Flüchtlingen andererseits vermittelt vielmehr den falschen Eindruck, Rechtsschutz und andere Rechte stünden ausschließlich Flüchtlingen zu. Im Fall der romastämmigen AsylbewerberInnen aus den Balkan-Staaten ignorieren die deutschen Behörden völlig, dass sie oftmals keine oder kaum Alternativen zur Auswanderung haben, um überleben zu können. Mehrfachdiskriminierung und die Verletzung sozialer Menschenrechte – wie der Ausschluss von Bildung, Arbeit und anderen sozialen Grundrechten – sind aber nach dem Völker- und EU-Recht gerechtfertigte Gründe, Asyl zu beantragen.<sup>11</sup>

Stattdessen fachen Aussagen, wie die des Berichterstatters des Europäischen Parlaments für Serbien, David McAllister (CDU), das Asylgesetz greife nur in Fällen von staatlicher, politi-

---

<sup>9</sup> Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV), *Lost in Transition, The forced migration circle of Roma, Ashkali and Balkan Egyptians from Kosovo*, 2015.

<sup>10</sup> Belgrade Centre for Human Rights, *Human Rights in Serbia 2011*, Belgrad, 2012.

<sup>11</sup> Siehe: *UNHCR-Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Bestimmung des Flüchtlingsstatus nach der Konvention von 1951 und dem Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967, 1979 (1992) & Art. 9 der EU-Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU.*

scher oder religiöser Verfolgung und nicht bei Opfern sozioökonomischer Ausgrenzung wie im Fall der Roma,<sup>12</sup> die Stereotypen von „guten“ und „schlechten“ MigrantInnen noch zusätzlich an. In der Praxis wirkt sich dies in Form äußerst niedriger Anerkennungsraten für AsylbewerberInnen aus dem Balkan aus. Während die Anerkennungsrate für AsylbewerberInnen aus dem Balkan in Deutschland 2015 bei weniger als 1 Prozent lag, trifft diese Situation jedoch nicht in gleichem Maße auf andere EU-Mitgliedsstaaten zu. Laut Eurostat gewährte Frankreich im Jahr 2015 14,9 Prozent der Asylsuchenden aus Albanien Asyl, in Großbritannien waren es sogar 36,4 Prozent. Gleichzeitig bewilligte Frankreich 19,4 Prozent der Anträge von AsylbewerberInnen aus Serbien und 14,8 Prozent aus dem Kosovo. Großbritannien bewilligte insgesamt 18,9 Prozent der Anträge von Flüchtlingen aus dem Kosovo.<sup>13</sup> Dieser Vergleich zeigt, dass die niedrigen Anerkennungsraten in Deutschland politisch motiviert sind. Statt jedoch dieser diskriminierenden Praxis ein Ende zu setzen, nutzte man sie als Argument, um die Einstufung der Balkanstaaten als „sichere Herkunftsländer“ zu rechtfertigen und diese Ungerechtigkeit weiter zu institutionalisieren.

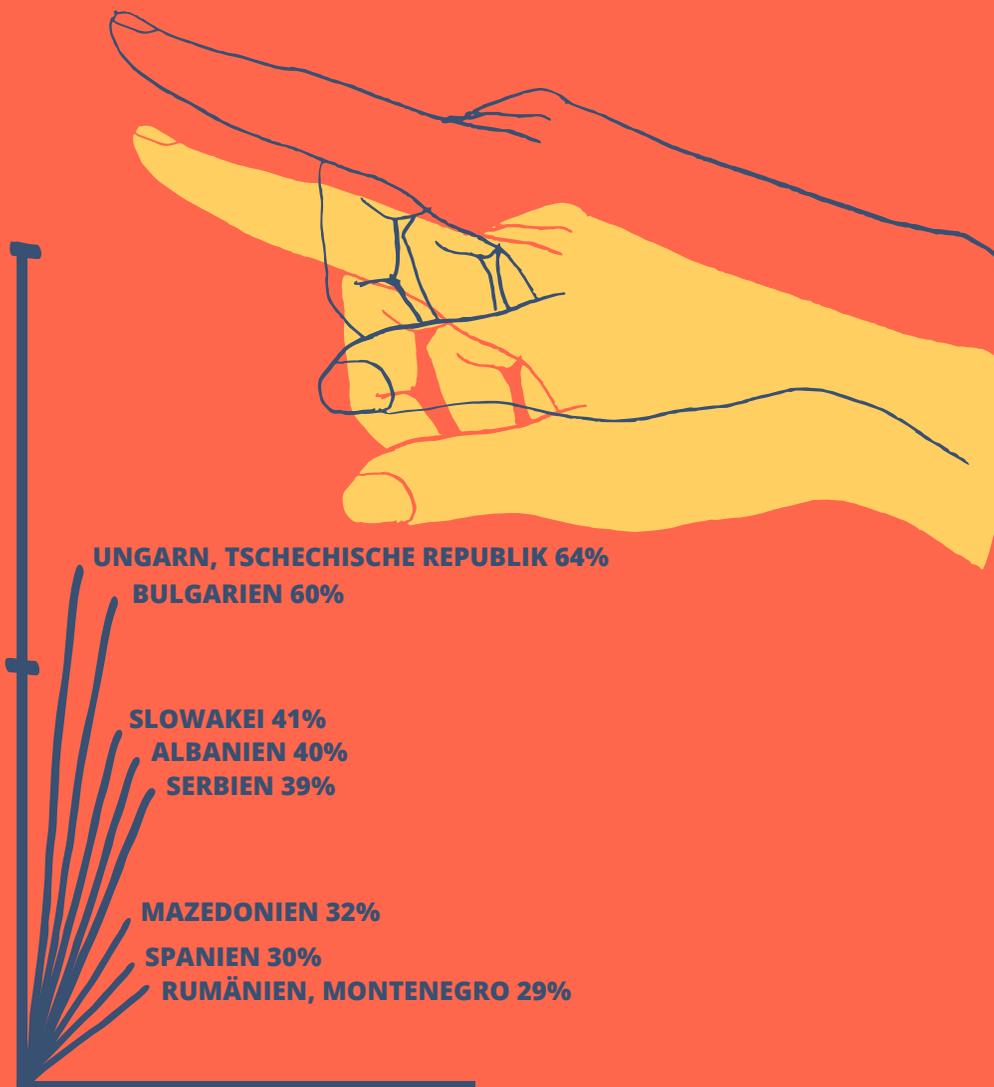
*Wenke Christoph & Vladan Jeremić*

---

<sup>12</sup> „Keine Chance auf Asyl“: McAllister fordert klares Signal an den Balkan, FOCUS Online, 12.08.15.

<sup>13</sup> Eurostat, *Endgültige Entscheidungen über Asylanträge nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht. Jährliche aggregierte Daten 2008-2015*, 2016.

**DISKRIMINIERUNGSERFAHRUNGEN:**  
Anteil der Personen, die sich persönlich diskriminiert fühlen  
aufgrund der Tatsache, dass sie Roma sind – laut Roma Inclusion  
Index (2014)



**Quelle:** Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation, *Roma Inclusion Index 2015*.

# WARUM INTEGRATIONSPROGRAMME FÜR ROMA DEREN LEBENSBEDINGUNGEN NICHT VERBESSERN

Die BefürworterInnen der Gesetzgebung zu „sicheren Herkunftsstaaten“ argumentieren oft, es sei viel wichtiger, sich auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der Roma in ihren Herkunftsländern zu konzentrieren. Statt kostspieliger Asylverfahren und Abschiebungen, mit denen die oft erfolglosen Asylanträge verbunden sind, bieten sie Integrationsprojekte für Roma als Lösung an. Die bisherigen Integrationsprogramme haben bislang jedoch keine wirkliche Verbesserung der Lebensbedingungen der Roma erzielen können. Ein Grund dafür ist, dass diese Programme nicht auf die Bekämpfung der zugrundeliegenden Ursachen wie soziale Ungleichheit und Antiziganismus ausgerichtet sind. Sie vernachlässigen oftmals die allgemeinen sozioökonomischen Bedingungen, aber auch die Diskriminierung der Roma durch die Mehrheitsgesellschaft. Nicht zuletzt heizt die anhaltende Marginalisierung der Roma-Gemeinschaften ungeachtet der verschiedenen Integrationsprogramme Anti-Roma-Ressentiments an.

Die Lebensbedingungen in den Herkunftsländern der MigrantInnen zu verbessern, ist wieder einmal populär geworden. 2016 versprach die Europäische Kommission, im Rahmen einer neuen *Migrationspartnerschaft* 31 Milliarden Euro für die Bekämpfung von Migrationsursachen auszugeben.<sup>1</sup> Im Hinblick auf die Migration der Roma aus dem Balkan fanden PolitikerInnen diesen Ansatz aus zwei Gründen vielversprechend: Erstens sei eine Eindämmung der Migration in Europas unmittelbarer Nachbarschaft keine sinnvolle Option, denn die Wiedereinführung von Reisebeschränkungen würde die wirtschaftliche Integration deutlich beeinträchtigen. Zweitens sei neben der vielschichtigen Diskriminierung, die auch in den EU-Staaten allgegenwärtig ist, Armut einer der Hauptgründe, weshalb Roma aus den Balkanländern auswandern. Würden PolitikerInnen jedoch anerkennen, dass diese Mehrfachdiskriminierung den Tatbestand der Verfolgung gemäß der Flüchtlingskonvention erfüllt, wäre das ein Eingeständnis dafür, dass sie es nicht einmal geschafft haben, die Grundrechte der sechs Millionen Roma in der EU zu garantieren.

Was tun die EU und die nationalen Regierungen also, um die wirtschaftliche und soziale Integration der Roma in Europa sowohl in der EU als auch in den Beitrittsländern voranzubringen? Die erste große Initiative war die *Dekade zur Integration der Roma 2005-2015*. Im Jahr 2005 gelobten neun europäische Regierungen, „gemeinsam die Diskriminierung zu bekämpfen und die nicht hinnehmbare Kluft zwischen den Roma und dem Rest der Gesellschaft zu schließen“. Mit dem Ende des Jahrzehnts im Jahr 2015

---

<sup>1</sup> Europäische Kommission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, 2016, COM(2016) 385 final.

gründete die Europäische Kommission – gemeinsam mit der Open Society Foundation und dem Regionalen Kooperationsrat (RCC) – die Initiative *Integration der Roma bis 2020*. Zu den Teilnehmerländern zählen alle westlichen Balkanländer und die Türkei. Diese neue Initiative soll nationale Regierungen dabei unterstützen, die Roma-Inklusion in die allgemeinen sozioökonomischen Politiken und in die nationalen Haushaltspläne einzubeziehen.

Die EU-Länder sind allerdings nicht Teil dieser Initiative. Stattdessen sind sie seit 2011 in den *EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020* einbezogen. Dieser EU-Rahmen gleicht sowohl vom inhaltlichen Aufbau her als auch hinsichtlich der Einrichtung von Kontaktstellen auf ministerieller Ebene in jedem Land dem Ansatz der Roma-Dekade. Ähnlich ist auch, dass der EU-Rahmen zwar der Überwachung der nationalen Maßnahmen dient, aber nicht über die Mittel und Instrumente verfügt, diese auch durchzusetzen.

Weder die Roma-Dekade noch der EU-Rahmen haben bisher greifbare Ergebnisse erzielt. Aus dem vom Sekretariat der Dekade herausgegebenen Roma-Inklusions-Index 2015 geht hervor, dass zwar kleine Fortschritte beim Zugang zu Bildung für junge Roma erzielt wurden, in allen anderen Bereichen aber keine Verbesserungen erreicht wurden.<sup>2</sup> Die mit dem EU-Rahmen in den Anfangsjahren verbundenen Erwartungen sind nun vielfacher Enttäuschung gewichen. In ihrem letzten Beurteilungsbericht vom Juni 2016 merkte die Europäische Kommission an, dass – trotz einiger positiver Entwicklungen bei der Regierungskoordination – die „Bemühungen nicht verhindern konnten, dass sich die Lebensbedingungen der Roma weiter verschlechtert und die weit verbreitete Roma-Feindlichkeit in den meisten Gesellschaften verstärkt

---

<sup>2</sup> Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation, *Roma Inclusion Index 2015*, 2016, S. 15.

haben. Es wurden erhebliche Engpässe bei der Bekämpfung der Diskriminierung der Roma erkannt, vor allem hinsichtlich der residenziellen und bildungsbezogenen Segregation, sowie bei der Verhinderung von Abschiebungen“.<sup>3</sup>

Vielversprechende internationale Initiativen scheitern regelmäßig am fehlenden politischen Willen der beteiligten Regierungen. Maßnahmen zur Unterstützung der Roma sind nicht Thema auf höchster Ebene oder finden Eingang in allgemeine politische Strategien. Stattdessen haben internationale Bemühungen unfreiwillig die Schaffung einer sich selbst erhaltenden Nischenpolitik gefördert. Zwar wurden formal Koordinierungs- und Berichterstattungsstrukturen geschaffen, aber diese werden zumeist nur für kurzfristig angelegte Projekte genutzt, deren Wirkung letztendlich kaum eine Rolle spielt. Regierungen setzen kaum eigene Mittel für die Bearbeitung dieser Probleme ein. Wenn Regierungen EU-Gelder für die Integrationsförderung der Roma einsetzen, werden die allgemeinen Projektziele zwar oft erreicht, allerdings vielfach ohne speziellen Bezug zur Roma-Bevölkerung.<sup>4</sup>

Die oberflächlichen Maßnahmen, die die EU dazu bewegen haben, von den Regierungen „ein erneuertes Bekenntnis zur Integration der Roma“ einzufordern,<sup>5</sup> geben nur eine Seite der Realität wieder. Auf der anderen Seite nutzen populistische PolitikerInnen die Situation der Roma aus, um sich die Unterstützung

---

<sup>3</sup> Europäische Kommission, *Umsetzung des EU-Rahmens für nationale Strategien zur Integration der Roma und der Empfehlung des Rates für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten – Bewertung 2016*, S. 16.

<sup>4</sup> Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht: Politische Initiativen und finanzielle Unterstützung der EU für die Integration der Roma: Trotz bedeutender Fortschritte in den letzten zehn Jahren bedarf es in der Praxis zusätzlicher Bemühungen*, 2016, S. 9.

<sup>5</sup> Europäische Kommission, *Kommission erinnert an Zusagen zur Integration der Roma*, 28.06.16.

der Bevölkerung für ihre Interessen durch antiziganistische Drohgebärden zu sichern. Internationale Initiativen mit ihrem engen Fokus auf Maßnahmen *innerhalb* der Roma-Gemeinschaft haben es wiederum PolitikerInnen ermöglicht, sich offiziell der Eingliederung der Roma zu verpflichten, ihre Politik des Nationalismus und des Antiziganismus aber trotzdem weiterzuführen. Erst vor kurzem begann die Europäische Kommission von Regierungen zu fordern, Maßnahmen in ihre Strategien aufzunehmen, um den Ressentiments der Mehrheitsbevölkerung gegenüber dieser Minderheit etwas entgegenzustellen oder sie zu überwinden.

Eine weitere Herausforderung, die oft wenig Beachtung findet, ist das allgemeinere Problem der sozialen Ungleichheit und Armut in Mittel- und Südosteuropa. Die Verschlechterung der Lebensbedingungen der Roma in dieser Region ist zum Teil eine Folge umfassender Einschnitte bei öffentlichen Investitionen und Sozialleistungen, die internationale Institutionen schon seit den neunziger Jahren fordern. Selbst bestens geplante Projekte zur Verbesserung der Lebensumstände der Roma vermögen es nicht, der Tatsache beizukommen, dass es in den Balkanstaaten heutzutage praktisch keine soziale Absicherung gibt. Wenn die Roma einen gerechten Anteil an öffentlichen Leistungen erhalten sollen, müssen diese Leistungen überhaupt erst einmal verfügbar sein. Unterstützung für Familien und RentnerInnen, die Einrichtung von Sicherheitsnetzen für Arbeitslose, eine gute Vorschulbildung, Investitionen in Arbeitsbeschaffung und sozialen Wohnungsbau kommen zuallererst dem schwächsten Teil der Gesellschaft zugute. Sie können eine wirtschaftliche Grundlage bieten, auf der Roma wieder hoffnungsvoll in die Zukunft blicken können, ohne ihr Land verlassen zu müssen.

In einer relativ stabilen Region und für eine Roma-Minderheit von nur einer Million Menschen kann eine solche Basis auch in den nächsten zehn Jahren geschaffen werden, vorausgesetzt

die EU ändert – nicht nur – ihre Roma-Politik. Die Europäische Kommission hat einen größeren Einfluss auf die EU-Beitrittsländer als innerhalb der EU selbst. Der EU-Kommissar für Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen, Johannes Hahn, könnte diesen Einfluss jetzt nutzen, um in den Fortschrittsberichten für 2016 ein deutliches Signal an die Regierungen der Westbalkanstaaten zu senden. Diese Regierungen müssen sich klar darüber werden, dass die Rechte der Roma in der EU-Erweiterungsagenda oberste Priorität haben, und dass die Mittel des Instruments für Heranführungshilfe<sup>6</sup> entsprechend einzusetzen sind. So kann das *Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte* der Stärkung unabhängiger zivilgesellschaftlicher Roma-Organisationen dienen. Die EU kann sie dabei unterstützen, die Mittelverwendung rigoros zu überwachen, und von Regierungen fordern, politische Reformen umzusetzen, vor allem im Hinblick auf das dringende Problem der Staatenlosigkeit vieler Roma durch fehlende persönliche Dokumente.

Zu Beginn der *Integration der Roma bis 2020* machten die MinisterInnen und StaatssekretärInnen der Balkanstaaten die gleichen Versprechen wie ihre VorgängerInnen ein Jahrzehnt zuvor. Wenn sie es ernst meinen, könnten sie anderen EU-Staaten als Vorbild dienen.<sup>7</sup> Wenn nicht, dürfen die EU-Regierungen sich nicht ihrer Verantwortung gegenüber jenen entziehen, die nicht noch ein weiteres Jahrzehnt warten können.

*Anna Striethorst*

---

<sup>6</sup> Mit dem Instrument für Heranführungshilfe (IPA) leistet die EU finanzielle und technische Unterstützung für Reformen in den Beitrittsländern.

<sup>7</sup> Aleksandra Eriksson, *Soros: Western Balkans could ,set example' on Roma integration*, *EU Observer*, 10.6.16.



Anzahl der Menschen,  
die aus Deutschland  
abgeschoben wurden:

**2012: 7.651**

**2013: 10.198**

**2014: 10.844**

**2015: 20.888**

**Erstes Halbjahr 2016: 13.743**



**Quellen:** Statista.de, *Anzahl der Abschiebungen aus Deutschland von 2000 bis 2015, 2016*; ZEIT Online: *Deutschland weist immer mehr Menschen ab*, 09.08.16.

## FAZIT: WAS IST DIE ALTERNATIVE?

Ein Blick auf die Zahl der in Deutschland und in der EU gestellten Asylanträge von Menschen aus dem Balkan offenbart, dass die Reisebeschränkungen, die enge Auslegung der Asylgesetze und die Erklärung der Balkanländer zu „sicheren Herkunftsstaaten“ ihr Ziel anscheinend erreicht haben. Gingen in Deutschland im Jahr 2015 noch ca. 120.000 Erstanträge von Asylsuchenden aus den Balkanländern ein, ist die Zahl der Erstanträge im ersten Halbjahr 2016 deutlich auf 15.000 gesunken. Parteien wie die CSU und die rechtspopulistische AfD feiern diesen Rückgang bereits als Erfolg und fordern, noch weitere Länder als sicher einzustufen, um die sogenannte „Flüchtlingswelle“ zu stoppen.<sup>1</sup> Auch wenn eine rückläufige Tendenz der Asylanträge aus dem Balkan erkennbar ist, bedeutet das allerdings nicht automatisch, dass auch die Zahl der Menschen, die eine Flucht versuchen oder die Grenzen bereits überschritten haben, ebenso gesunken ist.

---

<sup>1</sup> CSU, *Erfolg der CSU: Mehr Sichere Herkunftsstaaten*, 13.05.16; AfD, *Thesenpapier Asyl*, 2015.

Im Mai 2016 beschloss der Bundestag, die Liste „sicherer Herkunftsstaaten“ um die nordafrikanischen Länder Algerien, Marokko und Tunesien zu erweitern. Die Regierungskoalition traf diese Entscheidung trotz scharfer Kritik von Menschenrechtsorganisationen. So ist in allen drei Ländern die Meinungs- und Versammlungsfreiheit stark eingeschränkt, Homosexuelle werden verfolgt, Frauen diskriminiert und es gibt dokumentierte Fälle von Folter durch Staatsorgane. In Marokko ist es zudem verboten, die Staatsreligion, den Islam, die Monarchie oder Marokkos Besetzung der Westsahara öffentlich zu kritisieren.

Die deutsche Regierung ist darüber hinaus eine der treibenden Kräfte hinter der Initiative der Europäischen Kommission, eine gemeinsame Liste „sicherer Herkunftsstaaten“ einzuführen, die für alle EU-Mitglieder verbindlich ist. Derzeit haben aber nur zwölf von 28 Mitgliedsländern eine solche Liste, und kein einziges Land ist auf allen Listen aufgeführt. Die Kommission argumentiert, dass die von ihr vorgeschlagenen Länder – Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Montenegro, Serbien, Kosovo und Türkei – aufgrund ihres Status als Beitrittskandidaten der Europäischen Union sicher sind. So wird ein Land als EU-Beitrittskandidat anerkannt, wenn es die Kopenhagener Kriterien – demokratische Regierungsführung, Achtung der Menschenrechte und bestimmte wirtschaftliche Faktoren – erfüllt. Was nützt allerdings das formale Vorhandensein einer Demokratie und die Wirtschaftsleistung, wenn Menschen in dem Land von Verfolgung bedroht sind? Diese Begründung ist fragwürdig, wie sich nicht zuletzt am Beispiel der Türkei zeigt, wo nicht erst seit dem gescheiterten Putschversuch im Juli 2016 die Demokratie in rasendem Tempo ausgehöhlt wird und die Repression zunimmt. Hinzu kommt, dass die Anerkennungsrate für Asylbe-

werberInnen aus der Türkei in Deutschland schon 2015, also vor den aktuellen Repressionswellen bereits bei 14,7 Prozent lag.<sup>2</sup>

Listen sicherer Herkunftsländer mögen dem Ziel dienen, das Recht auf Asyl einzuschränken – selbst wenn dies internationalen Asylrechtsbestimmungen widerspricht. Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass sie langfristig auch zu einer Verringerung der Migration führen. Im Gegenteil: In Zeiten von weltweit wachsender sozialer Ungleichheit, Kriegen, Klimawandel und der ungleichen Entwicklung der Länder im Zentrum Europas im Vergleich zu den Ländern an der Peripherie werden noch viel mehr Menschen in die Kernländer der EU kommen wollen. Dennoch sieht die aktuelle Einwanderungs- und Grenzpolitik der EU immer neue Einreisebeschränkungen und -kontrollen für „irreguläre“ MigrantInnen und Geflüchtete vor. Die Länder an den Rändern des Schengen-Raums, wie die Balkanstaaten, werden in die Rolle einer Pufferzone gedrängt. Sie sollen dafür sorgen, dass illegalisierte MigrantInnen außerhalb der EU-Grenzen bleiben, und sollen jene unerwünschten MigrantInnen wieder aufnehmen, die es doch geschafft haben, die EU-Grenzen zu passieren. In ihrer Position als sogenannte „sichere Drittländer“ für Asylsuchende setzen sie die EU-Einreise- und Grenzschutzinstrumente und weitreichende Rückübernahmeabkommen um, die nicht nur für die eigenen EinwohnerInnen gelten, sondern auch für MigrantInnen, die ihr Staatsgebiet nur für Durchreisewecke betreten haben.<sup>3</sup> Diese Externalisierung der EU-Grenzpolitik wie auch eine massive Militarisierung sind die Antworten der EU auf die wachsenden Flüchtlingsbewegungen, die

---

<sup>2</sup> Eurostat, *Endgültige Entscheidungen über Asylanträge nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht. Jährliche aggregierte Daten 2008-2015*, 2016.

<sup>3</sup> Laure Delcour, *The European Union: Shaping Migration Patterns in its Neighborhood ... and Beyond?*, in: D. Kochenov/F. Amtenbrink (Hrsg.): *European Union's Shaping of the International Legal Order*, 2013.

allein von Januar bis Juli 2016 zum Tod von fast 3.200 Menschen im Mittelmeer geführt haben.<sup>4</sup>

Selbst wenn die Zahl der Personen aus dem Balkan, die in der EU Asyl suchen, in jüngster Zeit rückläufig war, ist der Großteil der Region seit 20 Jahren von Abwanderung geprägt, die bei weitem nicht nur die Roma betrifft. Die Tatsache, dass so viele Menschen all diese Hindernisse und Schwierigkeiten auf sich genommen haben, nur um ein paar Monate ein würdiges Leben mit grundlegenden öffentlichen Versorgungsleistungen führen zu können, ist ein klarer Indikator für die wachsende Armut und Ungleichheit im Balkan. Die Arbeitslosenzahlen reichen von 17 Prozent (Albanien) bis zu 42 Prozent (Bosnien und Herzegowina), die ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken haben noch immer nicht das Bruttosozialprodukt von Jugoslawien im Jahr 1989 erreicht.<sup>5</sup> Bei der Erörterung der Migrationsgründe müssen somit auch die flächendeckende Deindustrialisierung der neunziger Jahre, die EU-Integration und die damit zusammenhängenden Strukturanpassungsmaßnahmen berücksichtigt werden, die Internationaler Währungsfonds und Weltbank den Beitrittskandidaten aufgezwungen haben. Diese beinhalten bspw. die umfassende Privatisierung des öffentlichen Sektors, höhere Preise für Lebensmittel und öffentliche Dienste, Zuschüsse zu Investitionen und der Schutz der Rechte ausländischer InvestorInnen gegenüber der einheimischen Gesetzgebung. All diese Maßnahmen hatten verheerende Auswirkungen auf die große Mehrheit der Bevölkerung, doch vor allem trafen sie marginalisierte Gruppen wie Roma. Die Ironie der Geschichte ist, dass

---

<sup>4</sup> Internationale Organisation für Migration (IOM): *Missing Migrants Project, Mediterranean Update. Migration Flows Europe: Arrivals and Fatalities*, 09.08.16.

<sup>5</sup> The Balkans in Europe Advisory Group, *Policy Brief: The migrant crisis: a catalyst for EU enlargement?*, 2016; <http://de.tradingeconomics.com/>.

viele dieser Reformen, die als Voraussetzung für die Integration der Balkanländer in die EU umgesetzt wurden, überhaupt erst der Grund sind, warum Menschen ihr Land verlassen.

Angesichts der allgegenwärtigen rassistischen Diskriminierung, „Ethnic Profiling“ und Abschiebungen ist es umso wichtiger, wichtige und erfolgreiche MigrantInnen- und Flüchtlingsmobilisierungen im Blick zu behalten: So zum Beispiel der „March of Hope“ vom Bahnhof Keleti in Budapest, der 2015 zur zeitweisen Öffnung der Grenzen für Geflüchtete entlang der Balkanroute geführt hat, und andere soziale Kämpfe wie die aktuelle „Alle bleiben!“-Kampagne gegen Abschiebungen und für das Recht von Roma-MigrantInnen in Deutschland zu bleiben. Die Mobilisierung von Roma- und Nicht-Roma-AktivistInnen zu den in dieser Broschüre angesprochenen Themen kann jenseits von Identitätspolitik und institutionellen Beschränkungen zur Bildung und Stärkung breiterer Solidaritätsbündnisse beitragen und damit Alternativen zur aktuellen unmenschlichen Migrationspolitik in den Vordergrund rücken.

Solche Kampagnen müssen vor allem darauf abzielen, dass kumulative Diskriminierung, der Ausschluss von den sozialen Menschenrechten und Antiziganismus in den deutschen Asylrechtsbestimmungen und -verfahren als Asylgründe anerkannt werden. Die deutschen Behörden müssen endlich internationales und EU-Recht einhalten, statt das Recht auf Asyl für migrationspolitische Zwecke auszuhöhlen. So bekräftigt auch das Bundesverfassungsgericht, dass die Menschenwürde nicht migrationspolitisch zu relativieren ist.<sup>6</sup> Ein Land darf dementsprechend erst dann als sicher eingestuft werden, wenn dessen Menschenrechtssituation – und nicht nur die Gesetzeslage – eingehend und durch unabhängige Stellen untersucht worden ist. Dies muss auch eine

---

<sup>6</sup> BVerfG, *Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012* - 1 BvL 10/10 - Rn. (1-140).

Prüfung der besonderen Situation von Minderheiten und gefährdeten Gruppen einschließen. Bestenfalls sollte jedoch komplett auf Listen sicherer Herkunftsstaaten verzichtet werden, um allen Asylsuchenden ein faires Asylverfahren zu ermöglichen – egal woher sie kommen.

Ein weiterer Schritt wäre die Schaffung bzw. der gezielte Ausbau von Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten in der EU gerade auch für Geringqualifizierte. Mit Arbeitsvisa erhielten MigrantInnen aus den Balkanländern, wie zum Beispiel Roma, die Möglichkeit, ihren Familien mithilfe einer sicheren und legalen Beschäftigung ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Ganz abgesehen davon, dass keine Beweise dafür vorliegen, dass Zuwanderung in den Empfängerländern zu niedrigeren Löhnen und höheren Arbeitslosenzahlen führe, ist vielmehr der fehlende rechtliche Status von „irregulären“ MigrantInnen ein Grund für diese Effekte. Illegalisierung und damit die Kriminalisierung von MigrantInnen führt zu noch größerer Ungleichheit und verwehrt Menschen ohne rechtlichen Status politische Teilhabe und Beteiligung an gewerkschaftlicher Organisation.<sup>7</sup>

Die EU und Deutschland müssen ihre starke Position in den EU-Beitrittsverhandlungen mit den Balkanländern nutzen und von diesen fordern, die Lebensbedingungen der Roma nachhaltig zu verbessern. Statt die Behörden zu rassistischen Grenzkontrollen für Roma zu drängen, und die fehlgeleitete Integrationspolitik der Behörden weiterhin zu tolerieren, ist finanzielle und praktische Unterstützung sowie politischer Druck vonnöten, um den massiven Ausschluss und die Marginalisierung der Roma in ihren Heimatländern zu bekämpfen. Darüber hinaus braucht es aber auch grundlegend andere Wirtschafts- und Sozialpolitiken

---

<sup>7</sup> Bob Sutcliffe, *Crossing the Borders in the new imperialism*, in: *Socialist Register 2004: The New Imperial Challenge*, Band 40, S. 274.

in Europa, die auf die Sicherung der sozialen Rechte und Lebensbedingungen aller EuropäerInnen abzielen.

Und schließlich muss die Forderung von Menschenrechtsorganisationen und selbst des Leiters des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Frank-Jürgen Weise, umgesetzt werden, Menschen, die schon lange gut integriert in Deutschland leben, ein Bleiberecht zu ermöglichen.<sup>8</sup> Bis zu 160.000 Menschen, unter ihnen mehrere Tausend Roma, haben bis heute als „Geduldeten“ keinen Zugang zu Arbeit, höherer Bildung und Integration in die deutsche Gesellschaft. Sie müssen endlich die Chance erhalten, eine Zukunft für ihre Familien in dem Land aufzubauen, in dem sie seit vielen Jahren leben.

Es darf nicht dabei bleiben, dass lediglich einige Roma-AktivistInnen den Kampf gegen den Ausschluss und die unmenschliche Behandlung der Roma führen. Auch Gewerkschaften, politische Parteien, zivilgesellschaftliche Organisationen und andere AktivistInnen werden als Bündnispartner gebraucht. Auch Sie können dabei mithelfen! Die folgenden Initiativen und Netzwerke freuen sich über Ihre Unterstützung und bieten weitere Informationen:

- Die Kampagne *Alle Bleiben!* (<http://www.alle-bleiben.info/>)
- Das Roma Forum Serbien (<http://www.frs.org.rs/>)
- Das Europäische Zentrum für die Rechte der Roma (<http://www.errc.org/>)
- Die Gesellschaft für bedrohte Völker (<https://www.gfbv.de/de/informieren/laender-regionen-und-voelker/voelker/roma/>)
- Pro Asyl (<https://www.proasyl.de/thema/von-wegen-sicher/>)

*Wenke Christoph, Tamara Baković Jadžić & Vladan Jeremić*

---

<sup>8</sup> Weise will Bleiberecht für geduldete Ausländer, Tagesschau, 21.05.16.

# GLOSSAR

**Antiziganismus** bedeutet den weltweit verbreiteten Hass gegen sowie die Marginalisierung und Verfolgung von Roma. Nach der Definition des Europarats handelt es sich bei Antiziganismus um „eine besondere Art von Rassismus, die sich gegen die Roma richtet, eine Ideologie, die sich auf rassische Überlegenheit gründet, eine Form der Entmenschlichung und des institutionellen Rassismus, der sich aus historischer Diskriminierung nährt, die sich unter anderem in Gewalt, Hasstiraden, Ausbeutung, Stigmatisierung und eklatanter Diskriminierung äußert.“

**Der Balkan** ist eine Region in Südosteuropa, zu der Rumänien, Albanien, Griechenland, Bulgarien und die früheren jugoslawischen Teilrepubliken gehören. In dieser Broschüre wird der Begriff für Albanien und die früheren jugoslawischen Teilrepubliken verwendet, die derzeit nicht EU-Mitgliedsstaaten sind: Mazedonien, Montenegro, Serbien, Kosovo sowie Bosnien und Herzegowina. Der Begriff Westbalkan betrifft ebenfalls die jugoslawischen Teilrepubliken, „einschließlich Albanien, jedoch ohne Slowenien“. Diese Definition wurde 2004 im Rahmen des geplanten EU-Beitritts der Region festgelegt.

**Duldung** ist im deutschen Aufenthaltsgesetz als „vorübergehende Aussetzung der Abschiebung“ definiert. Dies betrifft alle AusländerInnen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, die aber aus rechtlichen, humanitären, medizinischen oder anderen Gründen nicht abgeschoben werden können. Dieser Status gewährt demzufolge keine Aufenthaltsberechtigung, sondern bestätigt nur die Anmeldung bei der zuständigen Behörde. Der Status wird nach Ausstellung regelmäßig nach einem, drei oder sechs Monaten erneut geprüft. Geduldete sind erheblichen Einschränkungen ausgesetzt.

kungen unterworfen. So dürfen sie zum Beispiel nicht arbeiten und unterliegen der Residenzpflicht.

**Nationale Strategie zur Integration der Roma (NRIS)** ist ein 2011 eingeführtes EU-Rahmenprogramm. Dieses verlangt von den EU-Mitgliedsländern und in eingeschränktem Maße auch von den Beitrittskandidaten eine nationale Strategie zur Integration der Roma zu entwickeln, die auf die Bereiche Gesundheit, Wohnraum, Bildung und Arbeit ausgerichtet ist. Ihre Formulierung und Umsetzung wird jährlich überwacht. Bisher sind keine deutlichen Verbesserungen in diesen Bereichen dokumentiert, und Antiziganismus ist weiterhin allgegenwärtig.

**Informelle Roma-Siedlungen** sind separate Siedlungen in fast jeder großen Stadt der Balkanländer. Die Lebensbedingungen dort sind überwiegend schlecht, und die Eigentumsverhältnisse für Boden und/oder Gebäude meist ungeklärt. Diese Roma-Siedlungen sind oftmals nicht an die städtische Infrastruktur angeschlossen, Zugang zu Wasser- und Abwassersystemen, Stromversorgung, Heizung und anderen Grundversorgungseinrichtungen fehlt. BewohnerInnen dieser Siedlungen leben beständig in der Angst, gewaltsam vertrieben und in temporäre Unterkünfte am Rande der Städte umgesiedelt zu werden.

**Binnenvertriebene (Internally Displaced Persons, IDPs)** sind Menschen, die ihren Aufenthalts- oder Wohnort aufgrund von Verfolgung, bewaffneten Konflikten oder Gewalt verlassen müssen, jedoch innerhalb ihres Landes bleiben. Der rechtliche Status von IDPs unterscheidet sich von dem der Geflüchteten. Während das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen eine Definition von IDPs vorgelegt hat, besteht kein internationales Rechtsinstrument, das speziell auf ihren Schutz ausgerichtet ist,

wie zum Beispiel die Flüchtlingskonvention von 1951. Ihr Status ist dennoch im Rahmen allgemeiner Menschenrechtskonventionen abgedeckt. Problematisch ist, dass Menschen diesen Status oft jahrelang behalten, selbst wenn sie nicht mehr im eigenen Land leben. Dieser Umstand trägt zu ihrer strukturellen, institutionellen und sozialen Exklusion bei.

**Rückführungsabkommen** sind bilaterale oder gemeinsame Abkommen, die eine Wiederaufnahme oder Rückführung von MigrantInnen regeln sollen, die sich illegal in einem Land aufhalten. Anfang der 2000er Jahre wurden verschiedene bilaterale Rückführungsabkommen zwischen den Balkanländern und den EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet. 2007 wurde eine gemeinsame Rückführungsvereinbarung zwischen den Balkanländern und der EU abgeschlossen. Eine Folge dieser Vereinbarungen ist die systematische Abschiebung von MigrantInnen aus den EU-Mitgliedstaaten. Eine große Zahl der Menschen, die auf Grundlage dieser Abkommen in den Balkan abgeschoben werden, sind Roma, deren Asylanträge abgelehnt wurden.

**Roma** wird in dieser Publikation allgemein für alle Roma-Gemeinschaften (nicht nur) aus den Balkanländern verwendet. Natürlich unterscheiden sich diese Gemeinschaften untereinander hinsichtlich ihrer Religion, Sprache und ethnischen Herkunft. Der Begriff Roma bezeichnet überwiegend alle Gruppen, denen ihre indische Herkunft gemeinsam ist (Roma, Sinti, Kale) sowie Gemeinschaften aus dem Balkan und Osteuropa und anderen Orten auf der Welt, die sich selbst als Roma bezeichnen.

**Roma, Ashkali und Balkan-ÄgypterInnen (RAE)** sind drei unterschiedliche ethnische Kategorien, die von den Staatsorganen im Kosovo anerkannt sind. Alle drei Gruppen werden von der

albanischen Mehrheitsgesellschaft jedoch als Roma betrachtet. Allerdings sprechen die Ashkali und Balkan-ÄgypterInnen albanisch, sie sind muslimische Gemeinschaften, die sich selbst nicht als Roma definieren. Eine große Zahl RAE lebt als Binnenvertriebene (IDPs) im Kosovo, Serbien und den Ländern Westeuropas. Schätzungsweise stellen RAE-Binnenvertriebene ca. 25 Prozent der gesamten IDP-Bevölkerung im Balkan.

**Die Roma-Dekade** oder genauer die *Dekade zur der Integration der Roma 2005–2015* ist ein multinationales Projekt, das eingeführt wurde, um der Diskriminierung ein Ende zu setzen, eine Verbesserung der allgemeinen sozio-ökonomischen Bedingungen herbeizuführen, unter denen Roma leben, und die Integration ausgeschlossener und marginalisierter Roma-Gemeinschaften voranzutreiben. Zwölf Länder, in denen große Roma-Minderheiten leben, beteiligten sich daran: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, die Tschechische Republik, Ungarn, Mazedonien, Montenegro, Rumänien, Serbien, die Slowakei und Spanien. Die Dekade endete offiziell Mitte September 2015. Da die Ergebnisse jedoch äußerst dürftig ausfielen, wurde 2016 das Nachfolgeprojekt *Integration der Roma bis 2020* eingeführt.

**Sichere Herkunftsländer** bezeichnet ein umstrittenes Konzept in der EU-Asylgesetzgebung, das Asylsuchende in verschiedene Kategorien einteilen soll. Länder werden gemäß der EU-Asylverfahrensrichtlinie als sicher bezeichnet, wenn EinwohnerInnen dieses Landes im Allgemeinen und dauerhaft keine Verfolgung oder ernsthaften Schaden fürchten müssen. Rechtlich wird davon ausgegangen, dass Asylanträge von Menschen aus diesen Ländern unbegründet sind. Daher werden ihre Anträge in Schnellverfahren entschieden.

CIP - Каталогизација у публикацији - Народна библиотека  
Србије, Београд

314.15.045(4-672EU)

314.151.3.054.7(=214.58)

341.231.14-054.73

341.43

VON wegen sicher. : Das Konzept der sicheren Herkunfts-  
staaten in der Kritik / [autorInnen Wenke Christoph ... [et al.]  
; übersetzung: Cornelia Gritzner und Sebastian Landsberger]. -  
Belgrad : Rosa Luxemburg Stiftung Südosteuropa, 2016 (Berlin :  
MediaService). - 71 str. : ilustr. ; 20 cm

Tiraž 2.000. - Glossar: str. 68-71. - Napomene i bibliografske reference  
uz tekst.

ISBN 978-86-88745-19-2

1. Christoph, Wenke, 1981- [аутор]

а) Европска унија - Имиграциона политика б) Роми -  
Миграције - Европа

с) Азил д) Избеглице - Међународна заштита

COBISS.SR-ID 226993164



Im Schatten des „Sommers der Migration“ 2015 hat die Bundesregierung neue Asylgesetze eingeführt, deren zentrales Ziel es ist, Migration einzudämmen. So beschloss der Deutsche Bundestag, eine Reihe von Ländern, insbesondere die Balkanstaaten, zu „sicheren Herkunftsstaaten“ zu erklären. Asylanträge aus diesen Ländern werden in der Folge als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt, obwohl die Mehrheit der AntragstellerInnen Roma sind, die von Diskriminierung, Marginalisierung und sozialer Exklusion betroffen sind. Sie werden dadurch im Asylverfahren als „Wirtschaftsflüchtlinge“ abgestempelt und abgeschoben. Ähnliche Folgen hat diese Regelung aber auch für Flüchtlinge, die seit Jahren mit „Duldungsstatus“ in Deutschland leben und nun von Abschiebung bedroht sind. Diese Broschüre diskutiert die folgenschweren Auswirkungen dieser Asylrechtsverschärfung, wie auch die vielfältigen Migrationsursachen in den Balkanländern.

