

Serbien, Mazedonien und Bosnien – sichere Herkunftsstaaten? Zusammenfassung des Rechtsgutachtens

Dem Gesetzgeber kommt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwar ein weiter Gestaltungsrahmen bei der Wahl der Methoden und entsprechenden Verfahren zu, wenn er einen bestimmten Staat als sicheren Herkunftsstaat bestimmen will. Er darf eine derartige Bestimmung aber nur auf der Grundlage einer *verlässlichen Tatsachenfeststellung* vornehmen. Bei der Erhebung und Aufbereitung der Tatsachen hat er ein *bestimmtes Maß an Sorgfalt* walten zu lassen. Er muss nach Erhebung und Sichtung der tatsächlichen Grundlagen insbesondere eine *antizipierte Tatsachen- und Beweiswürdigung* vornehmen. Diese Prüfungsanforderungen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unerlässlich, weil die Würdigung des Gesetzgebers die Verwaltung und Gerichte bindet und nur unter diesen Voraussetzungen die Verkürzung des Prüfungsprogramms im Rahmen der Rechtsanwendung im Einzelfall gerechtfertigt ist. Wenn auch nach Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG die Methodik und das Verfahren offen sind, der Verpflichtung zur Erhebung, Sichtung und Würdigung der erforderlichen Tatsachen wird der Gesetzgeber dadurch nicht enthoben. Aus unionsrechtlicher Sicht ist er insbesondere verpflichtet, entsprechende Erkenntnisse von UNHCR, des Europarates und anderer einschlägiger Organisationen sowie von EASO heranzuziehen (Art. 37 Abs. 3 RL 2013/32/EU). Aus diesen zwingenden Vorgaben folgt, dass allein eine gesetzliche Begründung, die im federführenden Ministerium verfasst wurde, keine zureichende Rechtfertigung für das erforderliche gesetzgeberische Urteil darstellt.

Es ist deshalb für das *weitere Gesetzgebungsverfahren* dringend angezeigt, die unionsrechtlich und verfassungsrechtlich vorgegebene Methodik bei der Bestimmung sicherer Herkunftsländer in Erinnerung zu rufen. Der Gesetzgeber muss für die kommenden Beratungen einen *offenen Beratungs- und Erkenntnisprozess* unter größtmöglicher Beteiligung spezifischen Sachverständs aus der Zivilgesellschaft gewährleisten. Der Gesetzgeber darf sich nicht lediglich dadurch, dass er sich die ihm vorgelegte Begründung des Fachressorts zu eigen macht, sein Urteil bilden. Vielmehr hat er selbstständig das Verfahren zu bestimmen, in dem Beweis erhoben wird und sich hierbei in geeigneter Weise und in angemessenen Verfahren des größtmöglichen Sachverständs der in Betracht kommenden Organisationen und Sachverständigen zu bedienen. Nur so kann er im Rahmen einer verfassungsgerichtlichen Vertretbarkeitskontrolle dem Einwand begegnen, die Gesamtwürdigung beruhe nicht auf guten Gründen.

Im Hinblick auf die drei in Aussicht genommenen Herkunftsstaaten ist abschließend auf einen besonders bedeutsamen Einwand hinzuweisen: Den Gesetzgeber trifft eine besondere Sorgfaltspflicht, wenn er *ehemals diktatorische* oder *totalitär regierte Staaten* zu „sicheren Herkunftsstaaten“ bestimmen will, wie dies bei allen Staaten des Westbalkans der Fall ist. Gerade die Behandlung von Minderheiten in diesen Staaten zeigt, wie fragil einerseits gesellschaftliche und staatliche Strukturen und wie langlebig andererseits gesellschaftlich überkommene und von Seiten führender Vertreter von Gesellschaft und Staat instrumentalisierte Haltungen von Intoleranz und Hass fortwirken, ja sogar weitaus wirkmächtiger sind als in früheren diktatorisch regierten Zeiten. Gerade in transitorischen Prozessen brechen durch allgemeine Verunsicherung ausgelöste Ängste im besonderen Maße aus und entladen sich in Hass, Gewalt gegen und Ausgrenzung von Minderheiten. Die Berichte des Europarates, des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung und insbesondere einschlägiger nichtstaatlicher Organisationen belegen dies in vielfältiger Weise. Auch aus den Fortschrittsberichten der Kommission kann entnommen werden, dass die Übergangsphase dort noch lange nicht abgeschlossen ist. Das verfassungs- und unionsrechtlich vorgegebene Ziel der erforderlichen *antizipierten Tatsachen- und Beweiswürdigung* ist die Feststellung, dass in einem derartigen Staat eine *gewisse Stabilität und hinreichende Kontinuität* der Verhältnisse eingetreten sind und deshalb in der Rechtsanwendung aufgrund der allgemeinen politischen und gesellschaftlichen Situation weder Verfolgungshandlungen noch unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung stattfinden. Ein derartiges Gesamturteil kann während eines nicht abgeschlossenen Übergangsprozesses kaum mit der erforderlichen Zuverlässigkeit getroffen werden.

Der zunächst vom Bundesinnenministerium übermittelte Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes vom 21. Februar 2014 zeichnete sich durch eine souveräne Ausblendung unionsrechtlicher Vorgaben wie auch durch eine lediglich abstrakt bleibende Berücksichtigung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung aus. Es fehlte insbesondere eine sachbezogene Prüfung der Situation in den bezeichneten Ländern anhand der verfassungsrechtlichen Kriterien. Auch wurden keine Erkenntnisquellen bezeichnet, die geeignet sind, die abstrakt bleibenden Behauptungen zu stützen. Lediglich die als Indiz heranzuziehenden Anerkennungsquoten zu diesen Staaten wurden genannt. Der überarbeitete Referentenentwurf vom 28. März 2014 bleibt ebenfalls abstrakt, ohne sich mit den verfassungsrechtlichen Kriterien auseinanderzusetzen. Im Rahmen der Begründung des besonderen Teils wird zwar im Rahmen einer sachbezogenen Prüfung die Situation in den drei als „sichere Herkunftsstaaten“ zu listenden Staaten behandelt. Insgesamt erscheint die

Analyse jedoch verharmlosend und irreführend und wird der unionsrechtlich relevante Rechtsmaßstab nicht berücksichtigt. Soweit auf Berichte der Kommission und internationaler Organisationen Bezug genommen wird, erfolgt dies selektiv und werden dem Gesetzesvorhaben zuwiderlaufende kritische Beschreibungen der menschenrechtlichen Situation schlichtweg unterschlagen.

Die um Stellungnahme gebetenen Verbände hatten den ursprünglichen Referentenentwurf einhellig kritisiert und insbesondere gerügt, dass lediglich eine Informationsquelle, namentlich der Lagebericht des Auswärtigen Amtes, zugrunde gelegt worden ist. Ferner wurde im Blick auf die 2012 eingeführte Praxis der Schnellverfahren für Asylsuchende aus Mazedonien und Serbien die Verlässlichkeit indizieller Schlussfolgerungen aus den Anerkennungsquoten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge in Frage gestellt und darauf hingewiesen, dass 2011 26 serbische und sechs makedonische Asylsuchende und im zweiten und dritten Quartal 2013 insgesamt 24 Asylsuchende aus Bosnien und Herzegowina, Makedonien und Serbien als schutzbedürftig anerkannt wurden. In Belgien und der Schweiz ergab sich im ersten Halbjahr 2013 eine Schutzquote von über zehn Prozent im Blick auf diese Länder. In der Union sind insgesamt im ersten Quartal 2013 105 Asylsuchende aus Serbien als schutzbedürftig registriert worden.¹ Der überarbeitete Referentenentwurf soll nach den Behauptungen des zuständigen Fachressorts zwar die Stellungnahmen der Verbände berücksichtigt haben. Diese rügen aber in ihren Stellungnahmen zum überarbeiteten Entwurf die selektive Auswertung internationaler Quellen einerseits sowie die pauschale Indienstnahme internationaler Organisationen andererseits, ohne konkret die von diesen herangezogenen Berichte zu bezeichnen.² UNHCR führt in seiner Stellungnahme vom 4. April 2014 ausdrücklich Beschwerde darüber, dass die in den Berichten von UNHCR und seinen Partnerorganisationen „vorgebrachten problematischen Aspekte insbesondere in Bezug

¹ *EKD. Der Bevollmächtigte des Rates/Kommissariat der deutschen Bischöfe. Katholisches Büro in Berlin*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes vom 28. 2. 2014; *Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wolfahrtverbände e.V.*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes vom 3. 3. 2014; *Pro Asyl*, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes vom 28. 2. 2014, S. 5; *UNHCR*, Stellungnahme zum Referentenentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes“ zur Bestimmung von Staaten als „sichere Herkunftsstaaten“ vom 28. 2. 2014, S. 4.

² *EKD. Der Bevollmächtigte des Rates/Kommissariat der Deutschen Bischöfe. Katholisches Büro in Berlin*, *EKD*. Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und Geduldete, April 2014, S. 2; *Jesuiten-Flüchtlingsdienst*, Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und Geduldete, 4. April 2014, S. 2; *Pro Asyl*, Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und Geduldete“, 4. April 2014, S. 7.

auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in den genannten Herkunftsländern gerade nicht ausreichend berücksichtigt werden.“

Nachfolgend wird deshalb summarisch die Situation in den drei Herkunftsländern anhand der im Gutachten aufgezeigten Grundsätze beleuchtet. Die summarischen Ausführungen sind den umfassenden Länderanalysen, die Pro Asyl im Zusammenhang mit dem Gutachten vorlegt, entnommen. Maßgebend sind deshalb die dem Gutachten angefügten Länderberichte. Nachfolgend werden aus der Vielzahl der die fragile Situation in den bezeichneten Staaten beschreibenden Aspekte besonders problematische Defizite herausgegriffen, die einer Einstufung dieser Staaten als „sichere Herkunftsländer“ entgegenstehen.

1. Bosnien und Herzegowina

Gemessen an den im Gutachten aufgezeigten Grundsätzen kann Bosnien und Herzegowina entgegen den Feststellungen in der Begründung des Referentenentwurfs vom 28. März 2014 nicht als „sicherer Herkunftsstaat“ behandelt werden. *Übergriffe auf ethnische Minderheiten* und Rückkehrer sind Ausdruck eines seit langem bestehenden strukturellen Problems in Bosnien und Herzegowina. Der Referentenentwurf beschreibt demgegenüber gewalttätige Ausschreitungen als vorübergehende Einzelercheinungen, die ihre Ursache im allgemeinen Unmut der Bevölkerung über die wirtschaftliche und soziale Lage, jedoch keinen ethnischen Hintergrund hätten. Dem widersprechen Berichte des Europarates, der Kommission, des U.S. State Department und nichtstaatlicher Organisationen.

Nach einem Bericht des ehemaligen Menschenrechtskommissars des Europarates, Thomas Hammarberg, aus dem Jahre 2011 ist die Gewalt gegen Minderheiten oft das Ergebnis ethnisch oder religiös bedingten Hasses, der in der bosnischen Gesellschaft traditionell stark verbreitet sei. Bosnische Politiker schürten weiterhin Hass und Intoleranz. Hass gegenüber anderen Gruppen werde insbesondere auch im Internet verbreitet. Auch an den Schulen komme es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Schülern verschiedener Bevölkerungsgruppen.³ Das U.S.-Department of State berichtet über Angriffe auf ethnische Minderheiten, die Schändung von Grabstätten mit Graffiti, Brandanschläge und Zerstörungen religiöser Einrichtungen. Diese richteten sich oft gegen religiöse Symbole oder

³ Council of Europe/Commissioner for Human Rights: Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Bosnia and Herzegovina on 27-30 November 2010 CommDH(2011)11, Straßburg, 29.03.11, Abs. 90, S. 20.

Einrichtungen von Minderheiten.⁴ Die Kommission weist auf Berichte über Angriffe auf religiöse Einrichtungen, Priester und Gläubige hin.⁵ Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) erwähnt in ihrem Bericht zu Hassverbrechen für 2012 24 Zwischenfälle, darunter ein Angriff auf einen bosnischen Muslimen, der schwer verletzt wurde, ein Angriff auf eine serbische Familie und drei Einschüchterungsversuche gegenüber bosnischen Muslimen und Serben, zwei Übergriffe auf Roma, 18 Angriffe auf muslimische Einrichtungen und Symbole, darunter ein Vorfall, bei dem Grabsteine in einem muslimischen Friedhof herausgerissen und anschließend in Form von Kreuzen wieder aufgestellt wurden. Ferner wird über 24 Angriffe auf christliche Symbole und Einrichtungen berichtet, sowohl katholische wie auch orthodoxe, darunter ein Fall der Grabschändung auf einem orthodoxen Friedhof.⁶ Nach dem Bericht des Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) werden derartige Übergriffe insbesondere in Gegenden ausgeführt, in denen Flüchtlinge in eine Minderheitensituation zurückkehren. Daher seien einige Rückkehrer wieder geflüchtet. Andere seien in Gegenden geblieben, in denen ihre Volksgruppe in der Mehrheit sei.⁷

Zusätzlich zum Problem offener Gewalt gegen Minderheiten wird auch über institutionelle Diskriminierung gegen Minderheiten, insbesondere gegenüber Angehörigen der Roma berichtet. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) stellt fest, dass Rückkehrer, die einer Minderheit angehörten, in der Regel Probleme hätten, eine Arbeit zu finden, und zwar sowohl bei öffentlichen Einrichtungen, wie auch bei Privatunternehmen. Die Lage der Roma sei besonders schwerwiegend.⁸ Nach einem Bericht des Ausschusses für ökonomische, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen wird der

⁴ U.S. Department of State/ Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report, S. 26

⁵ European Commission: Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2013 progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (SWD(2013) 415 final), Brüssel, 16.10.2013, S. 17, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ba_rapport_2013.pdf

⁶ OSCE/ODIHR: Hate crimes in the OSCE region: Incidents and responses. Annual report for 2012, Warschau, November 2013, S. 56, http://tandis.odihhr.pl/hcr2012/pdf/Hate_Crime_Report_full_version.pdf, S. 46. 56. 69, 74.

⁷ Internal Monitoring Displacement Centre: Stakeholder report by the Internal Monitoring Displacement Centre (IDMC) of the Norwegian Refugee Council (NRC) to the Universal Periodic Review (UPR) mechanism established by the Human Rights Council in Resolution 5/1 of 18 June 2007 for consideration at the 20th Session of the UPR Working Group (October 2014) Internal Displacement in Bosnia and Herzegovina, 14.03.14, S. 3, <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Europe/Bosnia-and-Herzegovina/pdf/5-IDMC-UPR-BiH-2014-march.pdf>

⁸ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI): ECRI report on Bosnia and Herzegovina (fourth monitoring cycle), Straßburg, 8.02.11, Abs. 79, S. 29.

Rückkehrprozess dadurch erschwert, dass Angehörige ethnischer Minderheiten beim Zugang zu ihren ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechten behindert würden.⁹

Aus unionsrechtlicher Sicht kommt es maßgebend auf den wirksamen Schutz gegen Übergriffe, Hasskampagnen und schwerwiegende Diskriminierungen und insbesondere darauf an, dass die verantwortlichen Täter strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Während der Referentenentwurf insoweit zwar einräumt, dass die Justiz nicht völlig unabhängig sei, „unmittelbare nachweisliche Einmischungen der Exekutive in die Unabhängigkeit der Justiz aus jüngster Zeit“ jedoch nicht bekannt seien, zeichnet der Fortschrittsbericht 2013 der Kommission ein grundlegend anderes Bild. In diesem wird insbesondere der fehlende Reformwillen der politisch Verantwortlichen kritisiert. Dieser sei ursächlich dafür, dass bisher kaum Fortschritte im Annäherungsprozess Bosnien Herzegowinas mit der Union festgestellt worden seien. Die Union hat deshalb ihre Hilfen teilweise eingestellt. Die Kommission kritisiert insbesondere die unzureichende Reform des bosnischen Justizwesens.¹⁰ Unverändert werden ernsthafte Mängel im Blick auf die Unabhängigkeit, Effizienz, Rechenschaftspflicht und Unparteilichkeit der Justiz in Bosnien und der Herzegowina festgestellt. Die Kommission fordert die bosnischen Machthaber daher auf, sich stärker für das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit zu engagieren. Ferner zeigt sie sich besorgt über das hohe Maß an Korruption. Im Kampf gegen organisierte Kriminalität und Terrorismus seien kaum Fortschritte erzielt worden. Auch rügt die Kommission, dass Bosnien die internationalen Instrumente zum Schutz der Menschenrechte nur unzureichend umgesetzt hat. Dies betreffe insbesondere die Rechte von Homo- und Transsexuellen, die vor Gewalt und Hassreden geschützt werden müssten, aber auch für die Aktionspläne zur Verbesserung der Lage Roma. Die Kommission fordert Bosnien auf, gegen Diskriminierung, insbesondere von Roma, vorzugehen. Die Aktionspläne zur Verbesserung der Roma seien nur unzureichend umgesetzt worden. In ihrem Fortschrittsbericht 2013 zeigt sich die Kommission ferner besorgt darüber, dass das bosnische Anti-Diskriminierungsgesetz zu viele Ausnahmen zulasse. Sie stellt fest, dass die Umsetzung dieses Gesetzes schwach sei und kritisiert, dass es kein umfassendes System gäbe, um Informationen über sogenannte Hassverbrechen („hate crime“)

⁹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Concluding observations on the second periodic report of Bosnia and Herzegovina (E/C.12/BIH/CO/2), 16.12.13, Abs. 11, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/BIH/CO/2&Lang=en

¹⁰ European Commission: Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2013 progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (SWD(2013) 415 final), Brüssel, 16.10.2013, S. 20, 35, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ba_rapport_2013.pdf

zu sammeln. Die Polizei kläre diese Verbrechen nicht ernsthaft und wirksam auf. Auch sei die Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft unzulänglich.¹¹

2. *Mazedonien*

Gemessen an den im Gutachten aufgezeigten Grundsätzen kann Mazedonien entgegen den Ausführungen in der Begründung des Referentenentwurfs vom 28. März 2014 nicht als „sicherer Herkunftsstaat“ behandelt werden. Der Referentenentwurf stellt ausschließlich auf staatliche Verfolgungen und Übergriffe ab und verfehlt damit den unionsrechtlich maßgebenden Rechtsmaßstab für die Einstufung eines Staates als „sicherer Herkunftsstaat“. Soweit festgestellt wird, es finde „keine Verfolgung oder sonstige systematische menschenrechtswidrige Behandlung“ statt, verfehlt er die maßgebenden verfassungs- und unionsrechtlichen Prüfkriterien. Zwar werden „Diskriminierung und soziale Ausgrenzung“, die „eine erhebliche Härte darstellen können“, eingeräumt, diese gingen jedoch selten mit Verfolgung oder ernsthaftem Schaden einher. Diskriminierungen, die zu erheblichen Härten führen, können jedoch im Rahmen des unionsrechtlich relevanten Kumulationsansatzes als solche Verfolgungsmaßnahmen darstellen.

Die Einschätzung, dass die Verhältnisse „ansonsten mit Staaten in der Region, darunter auch EU-Mitgliedstaaten, vergleichbar“ seien, wird durch Berichte internationaler und nichtstaatlicher Organisationen nicht bestätigt. In diesen wird etwa auf Berichte über gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen der mazedonischen Mehrheitsbevölkerung und *ethnischen Albanern* in den Jahren 2012 und 2013 hingewiesen. Hiergegen wurden von der Regierung keine wirksamen Schritte eingeleitet. Lediglich 14 von einer Vielzahl von Hassverbrechen sind in diesem Zusammenhang gerichtlich verfolgt worden. Die maximale Freiheitsstrafe betrug fünf Monate. Die meisten Straftäter wurden auf Bewährung entlassen.¹² Ebenso wurde über Hassverbrechen gegen Angehörige der *Roma* berichtet. Nach Berichten der *Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz* (ECRI) wie auch des *European Roma Rights Centre* (ERRC) sind Roma nach wie vor bevorzugte Opfer polizeilicher Misshandlungen. Diese richten sich insbesondere gegen männliche Roma, die aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit von der Polizei kontrolliert und misshandelt

¹¹ European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), Brüssel, 16.10.2013, S. 20 f., 35 f.
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf

¹² *Macedonian Helsinki Committee* : Increased number of hate crimes and incidents, in: Monthly report on human rights in the Republic of Macedonia
www.mhc.org.mk/system/uploads/redactor_assets/documents/463/Monthly_Report_SEPTEMBER_2013.pdf .

werden.¹³ Zwar ist die Zahl polizeilicher Misshandlungen zurück gegangen. Es fehlt aber häufig nach wie vor an wirksamen Untersuchungen.¹⁴ Generell haben Roma aufgrund von Diskriminierungen erhebliche Probleme beim Zugang zu angemessener Schulbildung, Beschäftigung, Gesundheitsversorgung und bei der Wohnungssuche.¹⁵ Der Kommissar für Menschenrechte des Europarates wie auch die Kommission in ihrem Fortschrittsbericht 2013 stellen fest, dass die meisten Roma auch weiterhin in einem *Kreislauf von Armut und Arbeitslosigkeit* gefangen sind und in abgelegenen Wohngebieten leben, die sich oft durch „mensenunwürdige Lebensbedingungen auszeichnen.“¹⁶ Auch *Homo- und Transsexuelle* sind häufig Opfer von Gewaltverbrechen. Homophobie ist in der mazedonischen Gesellschaft weitverbreitet und hindert diese daran, ihre Sexualität frei auszuleben. Diskriminierungen und Stigmatisierungen dieser Personengruppen sind weit verbreitet und werden insbesondere dadurch verstärkt, dass Mitglieder der Regierung, andere Politiker wie auch Medien Vorurteile gegen diese schüren.¹⁷ Die Kommission stellt im Fortschrittsbericht 2013 fest, dass sich die Lage von Homo- und Transsexuellen in Mazedonien gegenüber dem Vorjahr weiter verschlechtert hat. Sie äußert sich besorgt über eine homosexuellenfeindliche Berichterstattung in den Medien und fordert, dass gewaltsame Übergriffe, wie die Angriffe auf das Schwulen- und Lesbenzentrum in Skopje, aufgeklärt werden müssen.¹⁸

Aus unionsrechtlicher Sicht kommt es maßgebend auf den wirksamen Schutz gegen Übergriffe, Hasskampagnen und schwerwiegende Diskriminierungen und insbesondere darauf an, dass die verantwortlichen Täter strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Insoweit kommt dem Umstand, dass die Kommission wie auch das U.S.Department of State heftige Kritik an der Funktionsweise der mazedonischen Justiz üben, besondere Bedeutung

¹³ *European Commission against Racism and Intolerance*, Report on „The former Yugoslav Republic of Macedonia“, Fourth monitoring cycle (CRI (2010) 19), S. 31

¹⁴ *ERRC*, Macedonia country profile 2011-2012, S. 31 (www.errc.org/cms/upload/file/macedonia-country-profile-2011-2012.pdf).

¹⁵ *European Commission against Racism and Intolerance*, Report on „The former Yugoslav Republic of Macedonia“, Fourth monitoring cycle (CRI (2010) 19), S. 18-19.

¹⁶ *Council of Europe/Commissioner for Human Rights*, Report by Nils Muižnieks Council of Europe Commissioner for Human Rights Following his visit to “the former Yugoslav Republic of Macedonia” from 26 to 29 November 2012 (CommDH(2013)4), Straßburg, 9.04.13, S. 3; *European Commission*. Commission staff working document. The former Yugoslav Republic of Macedonia. 2013 Progress report, Accompanying the document communication from the commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (SWD(2013) 413 final), Brüssel, 16. 10. 2013, S. 46.

¹⁷ *ILGA-Europe: Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe 2013*, S. 147 – 9, www.ecoi.net/file_upload/90_1369137411_ilga-europe-annual-review-2013.pdf (zuletzt eingesehen am 14. 3. 2014)

¹⁸ *European Commission*. Commission staff working document. The former Yugoslav Republic of Macedonia. 2013 Progress report, Accompanying the document communication from the commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (SWD(2013) 413 final), Brüssel, 16. 10. 2013, S. 46.

zu. Insbesondere wird kritisiert, dass die Regierung durch politischen Druck und Einschüchterung die Arbeit der Justiz beeinflusse.¹⁹ Das mangelhafte Justizwesen wird durch die dauerhafte Korruption in Mazedonien verstärkt. Hierauf weist auch die Kommission im Fortschrittsbericht 2013 hin. Die Bürger misstrauen dem Parlament und der Justiz. Die für die Korruption Verantwortlichen werden strafrechtlich und auch sonst nicht verfolgt.²⁰

3. *Serbien*

Gemessen an den im Gutachten aufgezeigten Grundsätzen kann Serbien entgegen den Ausführungen in der Begründung des Referentenentwurfs vom 28. März 2014 nicht als „sicherer Herkunftsstaat“ eingestuft werden. Ebenso wie hinsichtlich Mazedonien stellt der Referentenentwurf ausschließlich auf staatliche Verfolgungen und Übergriffe ab und verfehlt damit den unionsrechtlichen Rechtsmaßstab. Dass der Entwurf ausschließlich den verfassungsrechtlichen, nicht aber den unionsrechtlichen Rechtsmaßstab bei der Beurteilung der Verhältnisse in Serbien zugrundelegt, macht insbesondere die Verwendung des Begriffs „politische Verfolgung“, den Unionsrecht nicht kennt (Art. 9 RL 2011/95/EU), deutlich.

Eine Vielzahl internationaler und nationaler Berichte beschreiben die Situation der *Roma* als besonders kritisch. Diese sind häufig Opfer von Gewaltverbrechen und institutioneller Diskriminierung insbesondere im sozialen Bereich. Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung äußerte in seinem Staatenbericht Serbien von 2011 seine Besorgnis, dass *Roma* weiterhin Ausgrenzungen im Bereich der Bildung erleiden. *Roma*, *Ashkali* und *Ägypter* seien weiterhin von Diskriminierungen, Vorurteilen und Stigmatisierungen betroffen.²¹ Das European Roma Rights Centre stellte für 2011 und 2012 fest, dass rassistische Hetze und Gewalt gegen *Roma* nach wie vor ein landesweites Problem in Serbien darstellen.²² In den Berichten für 2013 werden mehrere Angriffe auf individuelle *Roma* wie auch auf Siedlungen von *Roma* genannt und Beschwerden von Opfern erwähnt, die sich darüber beklagen, dass die Polizei nicht oder nur unzulänglich und zögerlich einschreitet, teilweise sogar offen mit den Angreifern sympathisiert. Exemplarisch waren mehrtägige Demonstrationen im Belgrader Stadtteil Zemun, im November 2013, bei denen etwa 200 Personen mit Schlachtrufen, wie „*Bringt sie um, schlachtet sie, damit kein Zigeuner übrig*

¹⁹ *US Department of State/Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, Country Reports on Human Rights Practices for 2013: Macedonia 2013 Human rights report, S. 6; European Commission. Commission, FN 39.*

²⁰ *Transparency International Macedonia Chapter, Corruption perceptions index vom 23. 12. 2013.*

²¹ *CERD, Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the convention, CERD/C/SRB/CO/1, 10. 3. 2011, Rdn. 15 f.*

²² *ERRC, Serbia. Country Profile 2011-2012, Juli 2013, S. 23.*

bleibt,“ durch die Straßen zogen. Dies wird auch durch das U.S. Department of State bestätigt. Danach sind Roma immer wieder Opfer von Polizeigewalt, gesellschaftlicher Diskriminierung, verbaler und psychischer Belästigung.²³

Eingebettet sind Übergriffe, Hasskampagnen und schwerwiegende institutionelle Diskriminierungen gegen Roma in ein im gesamten Land vorherrschendes Klima der Intoleranz und des Hasses gegen Minderheiten, von dem neben Roma und anderen ethnischen Minderheiten insbesondere auch Homosexuelle betroffen sind. So berichtet etwa das U.S.-Department of State, dass Gewalt und Diskriminierung gegen Homo- und Transsexuelle nach wie vor ein ernsthaftes Problem seien. Angriffe würden häufig aus Furcht vor weiteren Repressalien nicht gemeldet. Eine lokale Menschenrechtsorganisation habe 2013 im Monat etwa 30 Drohschreiben gegen Homo- und Transsexuelle verzeichnet.²⁴ Vor diesem Hintergrund wirkt die Bemerkung in der Begründung des Referentenentwurfs, dass die soziale und wirtschaftliche Lage der Roma „weiterhin schwierig“ sei, jedoch eine Verfolgung nicht stattfindet, verharmlosend und irreführend. Im unionsrechtlichen Sinne stellen Hassverbrechen im Übrigen Verfolgung dar.

Allein angesichts der Situation der Homo- und Transsexuellen, insbesondere aber der Roma, ergeben sich schwerwiegende Bedenken gegen die Bestimmung Serbiens zum sicheren Herkunftsstaat. Aus unionsrechtlicher Sicht kommt es maßgebend auf den wirksamen Schutz gegen Übergriffe, Hasskampagnen und schwerwiegende Diskriminierungen, insbesondere darauf an, dass die verantwortlichen Täter strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Insoweit muss die Kommission in ihrem „Fortschrittsbericht“ 2013 einräumen, dass mehr gemacht werden müsse, um die Lage der Roma zu verbessern, wobei sie insbesondere Diskriminierungen im sozialen Bereich, aber auch internationalen Standards zuwiderlaufende Zwangsräumungen und –umsiedlungen von Romasiedlungen kritisierte. Das Justizsystem sei ineffizient und unterliege politischer Einflussnahme.²⁵ Im Fortschrittsbericht 2012 hatte die Kommission Roma als die schwächste und am stärksten diskriminierte Bevölkerungsgruppe in Serbien bezeichnet, die mit vielfältigen Formen gesellschaftlicher Ausgrenzung und Hass konfrontiert sei.²⁶ Bemühungen der serbischen Regierung zur Verbesserung der Lage der Roma haben zwar 2009 eingesetzt. Gleichwohl wird es noch lange dauern, bis greifbare

²³ U.S. Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for 2012 - Serbia, Executive Summary, S. 1.

²⁴ U.S. Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for 2013, Serbia, 27. 2. 2014, S. 29

²⁵ European Commission, Commission staff working document Serbia 2013 Progress report: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, COM(2013) 700 final, 16. 9. 2013, S. 39, 47.

²⁶ European Commission, Commission staff working document Serbia 2012 Progress report: Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, 10. 10. 2012, S. 16 und 46.

Verbesserungen ihrer Lage wirksam werden. In diesem Zusammenhang bedarf es auch einer effektiven Bekämpfung von Korruption und Justizwillkür. Das U.S.-Department of State kritisiert in seinem Bericht von 2013, dass Korruption innerhalb der Polizei und Straffreiheit bei Vergehen durch Polizeibeamte verbreitet seien. Es habe auch mehrere Berichte über die Misshandlung von Gefangenen durch Polizeibeamte gegeben. Untersuchungshäftlinge seien während des Verhörs misshandelt worden, um Geständnisse zu erpressen.²⁷ Der Europarat rügte 2011, dass Diskriminierung und Gewalt gegen ethnische Minderheiten nach wie vor üblich seien und durch Gerichte und Polizei nicht in angemessener Weise hiergegen vorgegangen werde.²⁸

Diese nur beispielhaft beleuchteten Defizite in der menschenrechtlichen Situation in Serbien stellen aus unionsrechtlicher wie auch aus verfassungsrechtlicher Sicht ernsthafte Hindernisse gegen eine Einordnung dieses Staates in das System „sicherer“ Herkunftsländer dar. Aus der für das Unionsrecht maßgebenden Sicht der Schutzlehre ist insbesondere auf die lange Tradition institutioneller Diskriminierung von Minderheiten, insbesondere von Roma, hinzuweisen, sodass bei vernünftiger Betrachtung die Annahme nicht gerechtfertigt erscheint, dass die erst 2009 eingeleiteten Strategien zur Bekämpfung von Hass und Intoleranz auf kurze Sicht greifbare Erfolge zeitigen werden. Dem steht insbesondere auch die fehlende Unabhängigkeit des Justizsystems und Korruption im Polizeisystem entgegen. Damit fehlt es derzeit an den erforderlichen Voraussetzungen, um Serbien als sicheren Herkunftsstaat bestimmen zu können.

Reinhard Marx

23. April 2014

²⁷ U.S. Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for 2013, Serbia, 27. 2. 2014, S. 1 und 6.

²⁸ Resolution CM/ResCMN(2011)7 on the Implementation of the Framework for the Protection of National Minorities by Serbia, 30. 3. 2011,