

Bericht über die
Durchführung öffentlicher
Politiken gegenüber
Rückkehrern aufgrund des
Rückübernahmeabkommens
in der Vojvodina

Inhalt

EINLEITENDE BEMERKUNGEN	2
UNTERSUCHUNGSMETHODEN	5
RECHTLICHER UND STRATEGISCHER RAHMEN	6
Abkommen zwischen der Republik Serbien und der Europäischen Union über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt	6
Strategie zur Reintegration von Rückkehrern aufgrund des Rückübernahmeabkommens ...	8
Sonstige Strategiepapiere	9
ANALYSE DER UNTERSUCHUNGSERGEBNISSE	11
Durch die Untersuchung erhobene allgemeine Daten.....	11
Registrierung der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens.....	14
Erhebung persönlicher Daten der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens	16
Unzureichend entwickelte Kapazitäten zur Verfolgung der Strategieimplementierung	18
Zusammensetzung der Migrationsräte in den kommunalen Selbstverwaltungen in der Vojvodina	19
Zuständigkeiten des Migrationsrates in den kommunalen Selbstverwaltungen.....	20
Armut und Verwirklichung von Menschenrechten	21
Zugang zu persönlichen Dokumenten für aufgrund des Rückübernahmeabkommens zurückgekehrte Personen.....	23
Bildungszugang für aufgrund des Rückübernahmeabkommens zurückgekehrte Personen	25
Zugang zu einer entsprechenden Unterkunft für aufgrund des Rückübernahmeabkommens zurückgekehrte Personen.....	27
SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	30
ANNEX.....	32

EINLEITENDE BEMERKUNGEN

Der Bericht über die Durchführung öffentlicher Politiken gegenüber Rückkehrern aufgrund des Rückübernahmeabkommens in der Vojvodina ist im Rahmen des Projektes *Perspektiven der Chancengleichheit für Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens* entstanden. Das Projekt wird von der Ökumenischen Hilfsorganisation aus Novi Sad im Zeitraum von Dezember 2014 bis Dezember 2016 mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union verwirklicht.

Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens sind Staatsbürger der Republik Serbien, denen in den meisten Fällen in einem der EU-Mitgliedstaaten ein Asylantrag abgewiesen wurde oder die ihre vorübergehende Aufenthaltserlaubnis verloren haben. Die Rückkehr dieser Menschen erfolgt aufgrund eines Rückübernahmeabkommens, das die Republik Serbien mit der Europäischen Union und Einzelstaaten unterzeichnet hat.

Die häufigsten Probleme, mit denen die Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens, vor allem diejenigen, die eine längere Zeit im Ausland verbracht haben, nach ihrer Rückkehr nach Serbien konfrontiert sind, sind das Fehlen persönlicher Dokumente, ungelöste soziale und wirtschaftliche Probleme, Mangel an Informationen, Misstrauen gegenüber den Behörden, Inflexibilität der Behörden, komplizierte Verfahren und soziale Ausgrenzung aufgrund mangelnder Kontakte und fehlender Kenntnis der Sprache ihres Umfeldes.

Die Strategie zur Reintegration von Rückkehrern aufgrund des Rückübernahmeabkommens ist ein nationales Strategiepapier, das Mechanismen einer nachhaltigen und aktiven Integration der Rückkehrer definiert. Da die Integration auf Ebene der kommunalen Selbstverwaltungen erfolgt, ist es notwendig, alle kommunalen Akteure (Vertreter kommunaler Selbstverwaltungen und Behörden, zivilgesellschaftliche Organisationen und die Rückkehrer selbst) mit einzubeziehen, lokale Aktionspläne zu verabschieden und Mittel für die erfolgreiche Implementierung der vorgesehenen Maßnahmen und Aktivitäten sicherzustellen. Gleichzeitig ist die Befähigung der Rückkehrer zur erfolgreicher Artikulierung ihrer Bedürfnisse und Probleme, mit denen sie im Alltag konfrontiert werden, für den gesamten Prozess von außerordentlich großer Bedeutung. Eine erfolgreiche Integration stellt die umfassende Achtung der Standards des Menschenrechtsschutzes hinsichtlich der Rückkehrer sicher, verhindert die Entstehung neuer Armut und verringert das Risiko erneuter Migration.

Die Ökumenische Hilfsorganisation befasst sich eine lange Reihe von Jahren mit den Problemen der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens und ist unter deren Miteinbeziehung bemüht, ihre Probleme zu lösen. Dieses Projekt ist ein Beispiel dieser Bemühungen.

Die Ökumenische Hilfsorganisation hat das Projekt *Perspektiven der Chancengleichheit für Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens* mit dem Ziel ins Leben gerufen:

- ein Monitoring und eine Evaluierung der sich auf Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens beziehenden kommunalen Regelwerke und Mechanismen durchzuführen, Diskriminierungsfälle zu identifizieren und die Miteinbeziehung von Perspektiven der Chancengleichheit in die kommunalen Politiken zu fördern, wie auch
- die lokale Integration der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens derart zu fördern, dass sie dazu befähigt werden, die Grundsätze der gleichberechtigten Behandlung zu verstehen und sich an der Planung und Anwendung von Antidiskriminierungsinitiativen zu beteiligen.

Das Projekt wird in mehreren Bereichen verwirklicht:

- Unterstützung der Rückkehrer vor Ort in vier Gemeinden (Novi Sad, Zrenjanin, Žitište und Kikinda) durch eine kontinuierliche Aufklärung über kommunale Leistungen und die Verfolgung der Fortschritte in der Verwirklichung von Menschenrechten unter gleichzeitiger Zusammenarbeit mit den Behörden auf kommunaler Ebene;
- Monitoring der kommunalen Politiken und Praxen in allen 45 Gemeinden in der Vojvodina;
- Organisation von Debatten mit Vertretern der kommunalen Selbstverwaltungen und Behörden zum Ziel der Identifizierung konkreter und operativer Maßnahmen zur Entwicklung ansonsten nicht bestehender Politiken beziehungsweise Verbesserung der bestehenden Politiken; und
- Organisation von Schulungen für Rückkehrer zur leichteren Identifizierung diskriminatorischer Praxen und Verwirklichung ihrer Rechte mit der Erstellung eines Leitfadens gegen Diskriminierung auf kommunaler Ebene.

Die Ökumenische Hilfsorganisation ist bemüht, dass über die Projektaktivitäten während der gesamten Projektlaufzeit in den Medien berichtet und die breite Öffentlichkeit in Serbien kontinuierlich über die Projektziele und –ergebnisse informiert wird.

Im *Bericht über die Durchführung öffentlicher Politiken gegenüber Rückkehrern aufgrund des Rückübernahmeabkommens in der Vojvodina* werden die im Rahmen des Projekts erhobenen quantitativen und qualitativen Daten sublimiert und bearbeitet. Der Bericht

wird veröffentlicht und bildet die Grundlage für eine Reihe öffentlicher Debatten über die Verbesserung der bestehenden beziehungsweise Entwicklung neuer kommunaler Politiken gegenüber Rückkehrern aufgrund des Rückübernahmeabkommens.

Das Projektteam der Ökumenischen Hilfsorganisation ist davon überzeugt, dass die in diesem Bericht dargestellte Untersuchung, wie auch die restlichen Projektaktivitäten, zur Stärkung der Menschenrechte und sozialen Inklusion der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens in Serbien beitragen werden.

Damir Krkobabić,
Projektkoordinator

UNTERSUCHUNGSMETHODEN

Im Zeitraum von Februar bis Juni 2015 wurde ein Monitoring der kommunalen Politiken und Praxen durchgeführt.

Zu Beginn wurde eine Deskuntersuchung durchgeführt, die einen Überblick über die bestehenden nationalen Strategiepapiere, Studien und offiziellen Statistiken umfasst hat. Danach wurde allen 45 Gemeinden in der Vojvodina ein Antrag auf Zugang zu Informationen von öffentlicher Bedeutung übermittelt¹. Einige der Informationen, die wir auf diese Art und Weise erhoben haben sind die Anzahl der offiziell registrierten Rückkehrer² aufgrund des Rückübernahmeabkommens, ob Aktionspläne bestehen, durch die Maßnahmen und Aktivitäten zur Lösung der Rückkehrerprobleme vorgesehen werden, ob Migrationsräte bestehen, die sich mit Rückkehrerfragen befassen, wie viele Ratssitzungen im vorangehenden Jahr stattgefunden haben und ob in den kommunalen Haushalten Mittel zur Lösung der Rückkehrerfragen sichergestellt wurden. Die bestehenden kommunalen Aktionspläne und Haushaltsmittel für deren Verwirklichung wurden detailliert analysiert. In den Gemeinden und Städten, in denen Migrationsräte bestehen, wurden die Regelungen hinsichtlich der Ernennung der Ratsmitglieder und deren Zuständigkeiten analysiert, wie auch die Protokolle über die Tätigkeit der Räte im vergangenen Jahr. Nach der Deskuntersuchung wurde in acht Gemeinden (Novi Sad, Zrenjanin, Ruma, Opovo, Subotica, Apatin und Kikinda) eine detailliertere Analyse durchgeführt. Wir waren bemüht, Gemeinden aus unterschiedlichen Teilen der Vojvodina zu umfassen, wie auch eine gleichmäßige Anzahl an Gemeinden mit einzubeziehen, die über kommunale Politiken gegenüber Rückkehrern verfügen und Gemeinden, die keine entwickelt haben. Es wurden halbstrukturierte Interviews mit Vertretern der kommunalen Selbstverwaltungen, Flüchtlings- und Migrationsbeauftragten, Romakoordinatoren, pädagogischen Assistenten, Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen und den Rückkehrern selbst durchgeführt. Durch einen derartigen Ansatz wurde ein breitestmögliches Spektrum an Sichtweisen der Probleme abgedeckt, mit denen die Rückkehrer konfrontiert sind, wie auch der Art und Weise, auf die diese Probleme gelöst werden können.

Die Deskuntersuchung hat gezeigt, dass die Gemeinden und Städte in der Vojvodina generell die Bestimmungen des *Gesetzes über freien Zugang zu Informationen von öffentlicher Bedeutung* achten. Von 45 zugestellten Anträgen auf Zugang zu Informationen hat das Projektteam der Ökumenischen Hilfsorganisation Antworten von 44 kommunalen

¹ Ein Muster des Schreibens, das den durch diese Untersuchung umfassten Gemeinden und Städten zugestellt wurde, befindet sich im Annex.

² Alle im Bericht in maskuliner Form verwendeten Begriffe beziehen sich gleichermaßen auf weibliche und männliche Personen.

Selbstverwaltungen erhalten. Nur die Gemeinde Bačka Palanka hat sich geweigert, die angeforderten Informationen zur Verfügung zu stellen.

Um die Probleme, mit denen die Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens in Serbien konfrontiert sind, bestmöglichst darzustellen, waren wir bemüht, im Text diejenigen Teile hervorzuheben, die sich auf ihre konkreten Probleme beziehen. Diese Teile sind im Text als „Fallstudie“ gekennzeichnet.

RECHTLICHER UND STRATEGISCHER RAHMEN

Die Stellung der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens in der Republik Serbien ist durch keinen rechtlich verbindlichen Akt geregelt. Die Regierung der Republik Serbien hat dennoch, in Anbetracht der Probleme, mit denen diese Personen konfrontiert sind, wie auch der Besonderheiten in der Verwirklichung der Rechte, die ihnen wie auch anderen auf dem Gebiet der Republik Serbien verweilenden Personen gewährleistet sind, im Februar 2009 eine *Strategie zur Reintegration von Rückkehrern aufgrund des Rückübernahmeabkommens*³ verabschiedet. Der Verabschiedung der Strategie ging der Abschluss eines *Abkommens zwischen der Republik Serbien und der Europäischen Union über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt*⁴ voraus, worauf eine ganze Reihe bilateraler Abkommen abgeschlossen wurde, durch die die Frage der Rückübernahme von Staatsbürgern der Republik Serbien aus den vereinzelt Ländern geregelt wird.

Abkommen zwischen der Republik Serbien und der Europäischen Union über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt

Eine der grundlegenden Verpflichtungen hinsichtlich der Rückübernahme ist durch Artikel 2 des *Abkommens zwischen der Republik Serbien und der Europäischen Union über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt* geregelt. Durch die Bestimmungen dieses Artikels hat sich die Republik Serbien verpflichtet, „auf Antrag der Mitgliedstaaten und ohne besondere Formalitäten, außer den durch dieses Abkommen vorgesehenen, jegliche Person aufzunehmen, die die geltenden Voraussetzungen für die Einreise, den Aufenthalt oder die Ansiedlung auf dem Gebiet des beantragenden Mitgliedstaates nicht oder nicht mehr erfüllt, wenn es nachgewiesen ist oder es aufgrund

³ Online zugänglich unter: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678.

⁴ Gesetz über die Bestätigung des Abkommens zwischen der Republik Serbien und der Europäischen Union über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt, Amtsblatt RS, Nr. 103/07.

der erbrachten *prima facie* Nachweise wahrheitsgetreu angenommen werden kann, dass diese Person Staatsbürger Serbiens ist“. Auf der anderen Seite wurden durch dieses Abkommen auch der Europäischen Union dieselben Verpflichtungen auferlegt.

In Anbetracht des vor allem technischen Charakters des *Abkommens zwischen der Republik Serbien und der Europäischen Union über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt* gewährt es den Rückkehrern aufgrund der Rückübernahme an sich keine Rechte im Mutterstaat, sondern stellt vor allem eine rechtliche Grundlage für jegliches weitere Vorgehen in diesen Fällen dar. Das Abkommen enthält eine gemeinsame Erklärung bezüglich der Reintegration, durch die die Abkommensparteien „die Notwendigkeit einer effizienten, effektiven und nachhaltigen sozialen und wirtschaftlichen Reintegration der Rückkehrer – Staatsbürger Serbiens anerkennen“.

Strategie zur Reintegration von Rückkehrern aufgrund des Rückübernahmeabkommens

Die *Strategie zur Reintegration von Rückkehrern aufgrund des Rückübernahmeabkommens* ist das erste Dokument, mit dem ein strategischer Rahmen für das Vorgehen der zuständigen staatlichen Behörden und kommunalen Selbstverwaltungen hinsichtlich einer effizienten, effektiven und nachhaltigen sozialen und wirtschaftlichen Reintegration der Rückkehrer definiert wird. Die Strategie führt schon im einleitenden Teil an, dass es notwendig ist, dem benachteiligsten Teil der Rückkehrer – den Roma – besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Durch die Strategie wurden zudem für die vollkommene Verwirklichung der Rechte der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens bedeutende Prioritätsbereiche identifiziert – Zugang zu persönlichen Dokumenten, Lösung der Unterkunftsfrage, Schaffung von Beschäftigungsvoraussetzungen und Ermöglichung der Verwirklichung anderer, vor allem sozialer und wirtschaftlicher Rechte, wie des Rechts auf Gesundheitsschutz und Bildung.

Die Strategie bezieht sich im einleitenden Teil, in dem der rechtliche Rahmen für das Vorgehen und die Verwirklichung der Rechte von aufgrund des Rückübernahmeabkommens nach Serbien abgeschobener Personen angeführt wird, auf ratifizierte völkerrechtliche Verträge im Bereich der Menschenrechte, vor allem auf die *Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten*⁵, den *Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*⁶, den *Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte*⁷ und das *Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung*⁸. Die Strategie hebt gleichzeitig hervor, dass die in ihr enthaltenen Maßnahmen und Aktivitäten mit der Verfassung, relevanten Gesetzen und anderen von der Regierung verabschiedeten Strategiepapieren harmonisiert sind.

Durch dieses Dokument werden als Prioritätsbereich zur Verbesserung der Stellung der Rückkehrer Fragen des Zugangs zu persönlichen Dokumenten, adäquater Unterkunft (Wohnverhältnisse), dem Bildungssystem, Maßnahmen der Sozialpolitik, wie auch die

⁵ *Gesetz über die Ratifizierung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, Amtsblatt Serbien und Montenegros – Völkerrechtliche Verträge, Nr. 9/2003, 5/2005 und 7/2005 – Berichtigung und Amtsblatt der RS – Völkerrechtliche Verträge, Nr. 12/2010.

⁶ *Gesetz über die Ratifizierung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*, Amtsblatt der SFRJ, Nr. 7/71.

⁷ *Gesetz über die Ratifizierung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte*, Amtsblatt der SFRJ, Nr. 7/71.

⁸ *Gesetz über die Ratifizierung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung*, Amtsblatt der SFRJ, – Völkerrechtliche Verträge und andere Abkommen, Nr. 6/67.

Schaffung von Voraussetzungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt genannt. Zugleich wird in der Strategie betont, dass „eine große Anzahl der Rückkehrer im Prozess der Rückübernahme nationalen Minderheiten angehört“, von denen den größten Anteil Roma ausmachen⁹. Weiterhin wird angeführt, dass „chronische Armut, spezifische Kultur- und Gesellschaftsmodelle, eine hohe Arbeitslosenquote, Stereotypen und Diskriminierung, niedriges Bildungsniveau und ein alarmierender Zustand hinsichtlich des Gesundheitsschutzes sichtbare Probleme der heimischen Romabevölkerung darstellen, die sich ohne eine planmäßige und adäquate Reaktion auch auf die Roma-Rückkehrer widerspiegeln werden“.

Als zweites Sonderziel der *Strategie zur Reintegration von Rückkehrern aufgrund des Rückübernahmeabkommens* werden die Entwicklung und Implementierung eines Aufnahmeprogramms für Rückkehrer und eines Programms der Notfall-Unterstützung als integrativem Teil von Mechanismen der nachhaltigen Reintegration genannt. Hierdurch wird darauf hingewiesen, dass neben der Entwicklung institutioneller Mechanismen in der Zuständigkeit relevanter Ministerien und des Flüchtlings- und Migrationskommissariats ein bedeutender Teil des Fördersystems für rückübernommene Personen gerade auf Ebene der kommunalen Selbstverwaltungen, in denen diese Personen die ihnen zugesicherten Rechte verwirklichen, instand zu setzen ist.

Sonstige Strategiepapiere

Die *Strategie zur Verbesserung der Stellung der Roma in der Republik Serbien*¹⁰ führt als einen der Prioritätsbereiche auch die Stellung der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens an. In Anbetracht ihrer Gefährdetheit und des Mangels an Integrationsmöglichkeiten werden in der Strategie einige Empfehlungen genannt, die notwendigerweise zum Ziele der Verbesserung der Stellung der Roma-Rückkehrer in die Republik Serbien zu verwirklichen sind. Diese Empfehlungen beziehen sich vor allem auf Fragen der Wohnverhältnisse, Bildung und Beschäftigung. Zudem werden als besonders bedeutende Prioritäten die „Sicherstellung von Voraussetzungen für eine nachhaltige und langfristige Integration der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens“ und „die Sicherstellung von Voraussetzungen für einen beschleunigten Zugang zu persönlichen Dokumenten für Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens“ genannt¹¹.

⁹ *Strategie zur Reintegration von Rückkehrern aufgrund des Rückübernahmeabkommens*, S. 9.

¹⁰ Online zugänglich unter: <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2010/03/Strategija-SR-web-FINAL.pdf>.

¹¹ *Strategie zur Verbesserung der Stellung der Roma in der Republik Serbien*, S. 32.

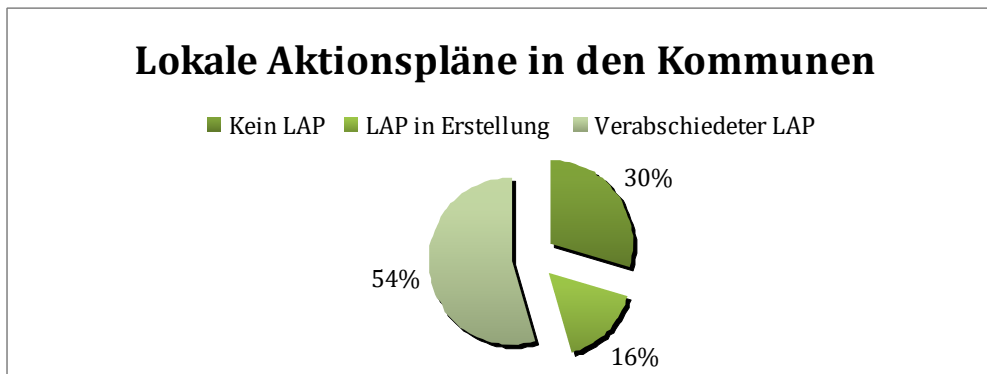
Auch die *Strategie zur Verringerung der Armut in Serbien*¹² nennt als eines der Probleme und Ursachen der Armut die Rückkehr nach Serbien aufgrund des Rückübernahmeabkommens. In diesem Dokument wird zudem die Verbindung zwischen der Binnenflucht aus dem Kosovo, der Rückübernahme in die Republik Serbien, der besonderen Betroffenheit durch Armut und der Unmöglichkeit, grundlegende Menschenrechte zu verwirklichen, hervorgehoben.

¹² Online zugänglich unter: http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/211704/strategija-za-smanjenje-siromastva-u-srbiji_cyr.pdf.

ANALYSE DER UNTERSUCHUNGSERGEBNISSE

Durch die Untersuchung erhobene allgemeine Daten

Die durchgeführte Untersuchung hat gezeigt, dass die Mehrzahl der Gemeinden und Städte in der Vojvodina die formellen Voraussetzungen für die Koordinierung der zuständigen Behörden auf kommunaler Ebene erfüllt. Es hat sich gezeigt, dass nur 13 von 44 kommunalen Selbstverwaltungen keine lokalen Aktionspläne verabschiedet haben, oder Pläne, die sich auf andere Bevölkerungskategorien beziehen und Teile beinhalten, die sich auf die Stellung der aufgrund des Rückübernahmeabkommens übernommenen Personen beziehen (wie zum Beispiel einen lokalen Aktionsplan für Flüchtlinge und Binnenflüchtlinge). Zudem ist in sieben kommunalen Selbstverwaltungen die Verabschiedung lokaler Aktionspläne im Gange. Das bedeutet, dass der Entwurf eines lokalen Aktionsplans erstellt und dem Flüchtlings- und Migrationskommissariat zur Stellungnahme und Genehmigung übermittelt wurde oder dass ein Entwurf dieses Dokuments der Versammlung der kommunalen Selbstverwaltung zwecks Stellungnahme vorgelegt wurde.



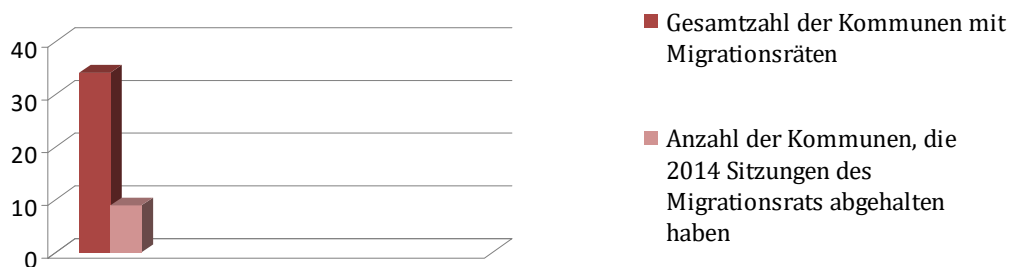
Zudem hat sich gezeigt, dass diejenigen kommunalen Selbstverwaltungen, die verabschiedete lokale Aktionspläne besitzen, dieselben nicht ausschließlich für aufgrund des Rückübernahmeabkommens zurückgekehrte Personen verabschiedet haben. Anstelle gesonderter Aktionspläne entschließen sich die Gemeinden und Städte zur Verabschiedung eines einheitlichen Dokuments, das sich mit Migration befasst, in dem die Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens eine besondere Gruppe darstellen und in dem besondere Maßnahmen und Aktivitäten zur Verbesserung ihrer Stellung vorgesehen werden. Ein derartiger wirtschaftlicherer und effizienterer Ansatz bildet die Grundlage für ein koordiniertes Handeln der zuständigen Behörden und schafft Voraussetzungen für eine effizientere Nutzung der begrenzten Ressourcen.

Besonders interessant ist die Antwort der Gemeinde Mali Idoš auf die Probleme der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens. Wie in deren Antwort angegeben wird, verfügt diese Gemeinde über keinen verabschiedeten lokalen Aktionsplan, hat keine registrierten Rückkehrer, verfügt über keinen gegründeten Migrationsrat und keine für diesen Zweck sichergestellten Haushaltsmittel. Zudem hat die Gemeinde Mali Idoš eine *Deklaration anlässlich der Durchführung des Abkommens über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt in den Ländern der EU* verabschiedet. In diesem Dokument wird unter anderem angeführt, dass: „die Gemeindeversammlung von Mali Idoš anlässlich des Rückübernahmeabkommens der Ansicht ist, dass die Gemeinde Mali Idoš nicht in der Möglichkeit ist, sich an eventuellen Aktivitäten der kollektiven Ansiedlung von Personen mit unbefugtem Aufenthalt in der EU oder Personen, die nicht aus der Gemeinde Mali Idoš stammen, zu beteiligen, da hierdurch Voraussetzungen für eine organisierte Änderung der nationalen Bevölkerungsstruktur in der multinationalen Gemeinde Mali Idoš geschaffen werden, was im Gegensatz zur Verfassung der Republik Serbien steht“.

Die Gemeinde Mali Idoš verpflichtet sich zudem in diesem Dokument, sich am Prozess der Rückübernahme nur dann zu beteiligen, wenn es sich um Personen im Rückübernahmeprozess handelt, die aus dieser Gemeinde stammen. In Anbetracht der Bestimmungen der Antidiskriminationsvorschriften, der Tatsache, dass der größte Anteil der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens Roma sind, wie auch der Bestimmungen aus Art. 39 der Verfassung, die die Bewegungs- und Ansiedlungsfreiheit gewähren, stellt sich die Frage, ob die Deklaration im Einklang mit den einschlägigen Vorschriften steht.

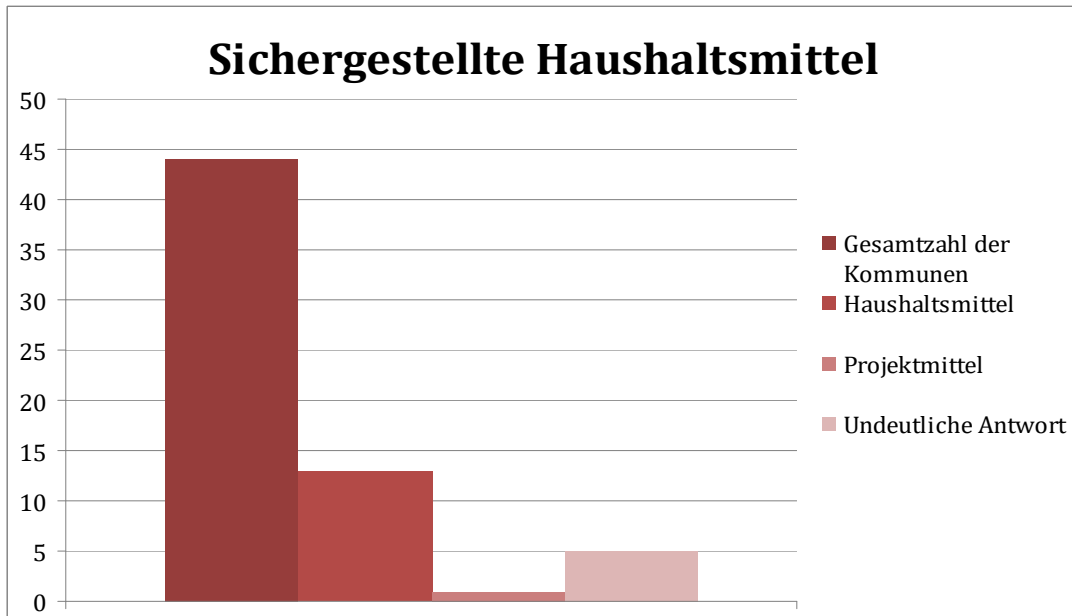
Die Untersuchung hat aufgrund der aus 44 kommunalen Selbstverwaltungen übermittelten Daten gezeigt, dass nur in neun Gemeinden und Städten keine Migrationsräte gegründet wurden, während die restlichen kommunalen Selbstverwaltungen über dieses Gremium verfügen. Die Mehrzahl der Gemeinden und Städte, die über einen Migrationsrat verfügen, weist jedoch keine aktivere Beteiligung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Lösung der Probleme auf, mit denen die aufgrund des Rückübernahmeabkommens in die Republik Serbien zurückgekehrten Personen konfrontiert sind. So hat sich gezeigt, dass von 34 kommunalen Selbstverwaltungen im Jahre 2014 nur neun Gemeinden und Städte Sitzungen des Migrationsrates abgehalten haben. Die Anzahl dieser Sitzungen bewegt sich generell zwischen 1 bis 3 Sitzungen jährlich, während nur die Gemeinde Čoka regelmäßig monatliche Sitzungen des lokalen Migrationsrates abgehalten hat. Auf der anderen Seite verfügt diese Gemeinde über keinen einzigen registrierten Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens, noch über für die Verbesserung der Stellung der Rückkehrer sichergestellte Haushaltsmittel.

Regelmäßigkeit der Sitzungen des Migrationsrats



Über sichergestellte Haushaltsmittel für die Verbesserung der Stellung der aufgrund des Rückübernahmeabkommens nach Serbien zurückgekehrten Personen verfügen insgesamt 13 Gemeinden, während eine Gemeinde für diesen Zweck Mittel im Rahmen eines von der Europäischen Union finanzierten Projektes sichergestellt hat. Fünf Gemeinden und Städte haben keine genauen Angaben übermittelt, aufgrund derer es mögliche wäre, die für diesen Zweck bestimmten Haushaltsmittel genau zu ermitteln.

Es hat sich gezeigt, dass sich die Budgets für die Förderung einer verbesserten Verwirklichung der Menschenrechte der Rückkehrer von 300.000,00 Dinar (rund 2.500,00 Euro), wie viel die Gemeinde Plandište für diesen Zweck abgezweigt hat, bis etwas über 2 Millionen Dinar (rund 15.000,00 Euro) bewegen, wie viel die Stadt Zrenjanin sichergestellt hat. Zudem zeigen die erhobenen Daten, dass keine Verbindung zwischen den sichergestellten Haushaltsmitteln und der Anzahl der registrierten Rückkehrer besteht. So hat zum Beispiel die Gemeinde Ruma, die nur neun registrierte Rückkehrer hat, für diesen Zweck 2 Millionen Dinar im Haushalt sichergestellt. Einen halb so hohen Betrag hat die Gemeinde Beočin abgezweigt, die über 250 Personen verfügt, die aufgrund des Rückübernahmeabkommens aus den Ländern Westeuropas zurückgekehrt sind.



Würde man in den Gemeinden, die über sichergestellte Budgets verfügen, die Anzahl der registrierten, aufgrund des Rückübernahmeabkommens wieder aufgenommenen Personen und den Gesamtbetrag der für die Förderung ihrer Menschenrechte bestimmten Haushaltsmittel miteinander vergleichen, würde sich zeigen, dass für eine als Rückkehrer registrierte Person genau 15.325,00 Dinar (rund 127 Euro) sichergestellt sind. Diese Mittel reichen nicht annähernd für die Lösung derjenigen Probleme aus, die als Schlüsselfaktoren für die Förderung der Rechtsverwirklichung oder die Reintegration der Rückkehrer in Serbien gelten.

Registrierung der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens

Eine der Fragen, die für das Monitoring der Förderung der Menschenrechte in diesem Bereich, aber auch für eine effiziente Planung der von den zuständigen staatlichen Behörden und Behörden der kommunalen Selbstverwaltungen vorzunehmenden Maßnahmen von besonderer Bedeutung ist, ist die Frage der Registrierung der aufgrund des Rückübernahmeabkommens in die Republik Serbien zurückgekehrten Personen. Die Untersuchung hat gezeigt, dass die vom Team der Ökumenischen Hilfsorganisation erhobenen Daten von den seitens der Rückübernahmekanzlei des Flüchtlings- und Migrationskommissariats der Republik Serbien veröffentlichten Angaben abweichen. So

wird zum Beispiel im Bericht der Rückübernahmekanzlei¹³ angeführt, dass im Jahre 2014 in die Gemeinde Ruma nur eine einzige Person zurückgekehrt ist, während die von der Gemeinde übermittelten Daten davon sprechen, dass im Laufe dieses Jahres neun Personen zurückgekehrt sind.

Weiterhin hatte die Stadt Novi Sad gemäß der Angaben des Flüchtlingskommessariats nur 34 rückübernommene Personen, während nach den Daten der kommunalen Selbstverwaltung diese Zahl fast dreimal so hoch ist und 103 beträgt. Der Regel nach sind die Zahlen, über die die Rückübernahmekanzlei des Flüchtlings- und Migrationskommessariats verfügt, im Verhältnis zu den Daten der kommunalen Selbstverwaltungen um ein Mehrfaches geringer. Das ist vor allem eine Folge der Tatsache, dass nicht alle Personen über den Flughafen, wo ausschließlich eine Registrierung stattfindet, nach Serbien abgeschoben werden. Außerdem verfügen auch die kommunalen Selbstverwaltungen über keine entwickelten Systeme zur Identifizierung der rückübernommenen Personen und befassen sich auch nicht aktiver mit deren Rechten bis sie sich nicht selbst an eine der zuständigen Behörden wenden. Die nach Serbien zurückgekehrten Personen sind häufig schlecht über ihre Rechte informiert und haben deshalb nur begrenzten Zugang zu den durch den Staat geschaffenen Möglichkeiten zur Reintegration, so dass die Angaben über die Anzahl der aufgrund des Rückübernahmeabkommens nach Serbien zurückgekehrten Personen auf gewisse Weise provisorische Angaben sind und an sich das Problem illustrieren. Ähnliches zeigt auch die *Strategie zur Reintegration der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens*, in der die Regierung der Republik Serbien an einigen Stellen Schätzungen der Bedürfnisse in diesem Bereich und Schätzungen der Personenzahl, die im kommenden Zeitraum aufgrund dieser Abkommen nach Serbien abgeschoben werden sollen, unternimmt.

Als besondere Probleme bei der Registrierung der aufgrund des Rückübernahmeabkommens nach Serbien zurückgekehrten Personen haben die Vertreter des Sektors für Flüchtlinge, Vertriebene und Binnenflüchtlinge der Stadtverwaltung von Novi Sad¹⁴ die unzureichende Aufgeklärtheit der Nutznießer, die Angst davor, durch den Prozess der Registrierung gewissen Sanktionen ausgesetzt zu werden und die Tatsache angeführt, dass den Rückkehrern keine besonderen Förderprogramme angeboten werden, da der lokale Aktionsplan immer noch nicht verabschiedet wurde, noch wurden Haushaltsmittel für die Durchführung von Aktivitäten sichergestellt. Ähnliche Gründe für das Missverhältnis zwischen der realen und registrierten Anzahl an Rückkehrern aufgrund des Rückübernahmeabkommens führen auch die Vertreter der Stadtverwaltung von Zrenjanin¹⁵ und der Flüchtlings- und Migrationsbeauftragte der Gemeinde Kikinda¹⁶ an. Sie

¹³ Online zugänglich unter: http://www.kirs.gov.rs/docs/read/Izvestaj_2014.pdf.

¹⁴ Gespräch vom 8. Mai 2015

¹⁵ Gespräch vom 13. Mai 2015

¹⁶ Gespräch vom 26. Juni 2015

haben den Vertretern der Ökumenischen Hilfsorganisation als Hauptursachen dieses Problems die Angst der Nutznießer vor Kontrollen und unzulänglichen Unterstützungsleistungen aufgrund der Tatsache, dass sie sich bei der zuständigen Behörde registriert haben, genannt. Eine ähnliche Antwort bekamen sie beim Interview in der Gemeinde Ruma¹⁷, wo der Flüchtlings- und Migrationsbeauftragte trotz der offiziellen Anzahl von neun Rückkehrern nicht weiß, wer diese Personen sind, da er sie nicht registriert hat. Auf der anderen Seite schätzt der Flüchtlings- und Migrationsbeauftragte, dass die Anzahl der Rückkehrer höher ist, aber dass sich diese gerade aufgrund mangelnder Informationen und aus Angst nicht bei den zuständigen Behörden melden.

Besonders interessant ist der Fall der Stadt Subotica, wo der Flüchtlings- und Migrationsbeauftragte über keine offizielle Evidenz der Rückkehrer verfügt, sondern vom Flüchtlings- und Migrationskommessariat auf die Weise Daten erhält, dass er eine Liste der Rückkehrer bekommt, die als Ort ihrer Rückkehr Subotica angeführt haben. Diesen Angaben zufolge haben 41 Rückkehrer Subotica als Ort ihrer Rückkehr angegeben. Wie der Beauftragte hervorhob, hat er versucht, sie zu kontaktieren und an den genannten Adressen aufzusuchen, hat aber die Mehrzahl dort nicht angetroffen, weshalb er der Ansicht ist, dass viele von ihnen in die Länder zurückgekehrt sind, aus denen sie abgeschoben wurden, oder dass sie keine wahrheitsgetreuen Angaben gemacht haben. Zudem ist dieser Beauftragte der Meinung, dass kein bedeutender Unterschied zwischen der realen Anzahl an Rückkehrern aufgrund des Rückübernahmeabkommens und der registrierten Zahl besteht, während auf der anderen Seite eine lokale zivilgesellschaftliche Organisation, das Roma-Bildungszentrum, schätzt, dass mindestens 150 Personen aufgrund des Rückübernahmeabkommens zurückgekehrt sind.

Erhebung persönlicher Daten der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens

Das bisherige Vorgehen der staatlichen Behörden und Behörden der kommunalen Selbstverwaltungen, die für die Verwirklichung der Rechte der Roma und die Verbesserung ihrer Stellung zuständig sind, haben sich vom Aspekt der persönlichen Datenverarbeitung und der Einhaltung der Bestimmungen des *Gesetzes über den Schutz persönlicher Daten* als besonders problematisch erwiesen. Ähnliches gilt für die Verwirklichung der Rechte der aufgrund des Rückübernahmeabkommens nach Serbien zurückgekehrten Personen. Nach Artikel 47 der *Verfassung der Republik Serbien* ist die Angabe der nationalen Zugehörigkeit freiwillig und „niemand ist verpflichtet, Angaben zu seiner nationalen Zugehörigkeit zu machen“. Auf der anderen Seite schreibt das *Gesetz über den Schutz persönlicher Daten* in

¹⁷ Gespräch vom 29. Mai 2015

Artikel 16 vor, dass Daten bezüglich der nationalen Zugehörigkeit besonders empfindlich sind, und dass sie nur unter der freiwillig erteilten Zustimmung der Person, auf die sie sich beziehen, bearbeitet werden können. Obwohl kein Zweifel dahingehend besteht, dass diese Daten ausschließlich nach strengeren Kriterien bearbeitet werden können als andere persönliche Daten, zeigt es sich, dass ein Bedürfnis danach besteht, Daten ethnisch getrennt zu erheben, um den Fortschritt in diesem Bereich genau und präzise verfolgen zu können, um den Ursachen der Probleme derjenigen Personen entgegenwirken zu können, die in Serbien als Rückkehrer erachtet werden.

Auch die zuständigen Gremien der Vereinten Nationen heben in ihren Dokumenten hervor, dass die Erhebung ethnisch getrennter Daten für die Sicherstellung der Chancengleichheit und sozialen Inklusion von Gruppen, die im Verhältnis zur Restbevölkerung marginalisiert sind, notwendig ist. So wird im Allgemeinen Kommentar Nr. 13 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte angeführt, dass „Daten zum Bildungsstand nach verbotenen Diskriminierungsgrundlagen getrennt werden sollten“¹⁸. Dieses UN-Vertragsorgan hat der Republik Serbien im Mai 2014 empfohlen, „ein System zur Erhebung statistischer Daten über die Hauptanwendungsfaktoren der durch den Pakt umfassten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, statistisch bearbeitet nach Jahr, Geschlecht, Geburtsjahr, für die städtische/ländliche Bevölkerung, nach ethnischer Herkunft, für sozial benachteiligte und marginalisierte Gruppen und nach anderen relevanten Kriterien instand zu setzen“. Ähnliche Empfehlungen wurden auch nach Erörterung des Berichts der Republik Serbien über die Durchführung des *Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung* ausgesprochen. Damals hat der UN-Ausschuss für Beseitigung der Rassendiskriminierung seine „Besorgnis wegen des Mangels an herausgearbeiteten Indikatoren über die Verwirklichung von durch die nationale Gesetzgebung und das Übereinkommen unterschiedlichen Gruppen gewährleisteten Rechten“ zum Ausdruck gebracht.

Trotz der gesetzlichen Beschränkungen, die sich auf die Unmöglichkeit der Erhebung ethnisch getrennter Daten beziehen, zeigt es sich, dass in den Berichten der zuständigen staatlichen Behörden, vor allem der Rückübernahmekanzlei, eine Trennung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit der aufgrund des Rückübernahmeabkommens nach Serbien zurückgekehrten Personen überwiegt. So wird im Bericht für das Jahr 2014 angeführt, dass von der Gesamtzahl der registrierten Rückkehrer (1.716) sogar 1.301 Personen Roma sind, während sich an zweiter, dritter und vierter Stelle Personen serbischer (202), bosnischer (102) und albanischer Nationalität (42) befinden.

¹⁸ Nach den Bestimmungen aus Artikel 2 Absatz 2 des *Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* sind diese Grundlagen: Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politische und jegliche andere Überzeugung, nationale oder soziale Herkunft, Eigentumsverhältnisse, Geburt oder jeglicher andere Umstand.

In diesem Sinne hebt sich im Besonderen die Antwort der Gemeinde Pećinci hervor, die angeführt hat: „in Anbetracht dessen, dass die angeforderten Daten sehr empfindlicher Natur sind, wie auch dass seitens des Flüchtlings- und Migrationskommessariats der Republik Serbien die Erteilung derartiger Angaben strengstens untersagt ist, ist es uns nicht möglich, Ihnen dieselben zu übermitteln und verweisen Sie hinsichtlich aller weiteren Angaben direkt an das Kommessariat“.

Das Problem der allzu leichtfertigen Angabe der ethnischen Zugehörigkeit der sogenannten betrügerischen Asylbewerber und Rückkehrer spiegelt sich darin wider, dass die ethnische Distanz zur mehrheitlichen Bevölkerung dadurch zusätzlich vergrößert wird und Voraussetzungen für die Intensivierung diskriminatorischen Verhaltens ihnen gegenüber geschaffen werden. In diesem Sinne hat es sich als notwendig erwiesen, vor allem gesetzliche Möglichkeiten für die Erhebung dieser Daten unter weitaus strengeren Bedingungen als den momentan bestehenden zu schaffen, die Daten aber auch verantwortungsbewusster zu nutzen, vor allem zum Zwecke der vorzeitigen Planung und Entwicklung eines Fördersystems für aufgrund des Rückübernahmeabkommens in die Republik Serbien zurückgekehrte Personen.

Unzureichend entwickelte Kapazitäten zur Verfolgung der Strategieimplementierung

Die während der Untersuchung erhobenen Daten haben gezeigt, dass mit Ausnahme der Migrationsräte in den kommunalen Selbstverwaltungen keine ausreichend entwickelten Kapazitäten zur Verfolgung der Implementierung der Strategie und der verabschiedeten lokalen Aktionspläne in denjenigen kommunalen Selbstverwaltungen bestehen, die über dieselben verfügen. Diese Frage ist von ausschlaggebender Bedeutung für die Verbesserung der Stellung der Rückkehrer und die Entwicklung eines Fördersystems. Die bisherige Erfahrung hat gezeigt, dass diese „Übel“ nicht nur hinsichtlich der *Strategie zur Reintegration der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens* bestehen, sondern auch hinsichtlich ähnlicher Strategiepapiere, vor allem der *Strategie zur Verbesserung der Stellung der Roma*. Die Räte haben sich als Gremien, die periodisch und im besten Falle monatlich tagen, wie zum Beispiel in der Gemeinde Čoka, bisher nicht als richtiger Ansatzpunkt für eine regelmäßige und kontinuierliche Verfolgung der zur Verbesserung der Stellung der Rückkehrer unternommenen Maßnahmen und Aktivitäten erwiesen. Die Aufgabe der Verfolgung der unternommenen Maßnahmen wird sicherlich auch durch die Tatsache erschwert, dass es sich um komplexe Aktivitäten handelt, die häufig eine Koordination zwischen unterschiedlichen Behörden der kommunalen Selbstverwaltung und Behörden auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen verlangen.

Zusammensetzung der Migrationsräte in den kommunalen Selbstverwaltungen in der Vojvodina

Die im Rahmen der Untersuchung erhobenen Angaben zeigen, dass hinsichtlich der Zusammensetzung der Migrationsräte unterschiedliche Ansätze bestehen. In den Migrationsräten sind am häufigsten Vertreter des Sozialamtes, des Gemeinderates oder der Gemeindeverwaltung und der Polizei anzutreffen. Zudem sind häufig auch Vertreter lokaler Geschäftsstellen der Nationalen Beschäftigungsagentur, lokaler Organisationen des Roten Kreuzes, wie auch der Gesundheitszentren und der Flüchtlingsbeauftragte miteinbezogen.

Es ist besonders wichtig zu betonen, dass vereinzelte Gemeinden auch Vertreter der Nutznießer der Programme und Maßnahmen, die von den Räten geplant und durchgeführt werden, miteinbeziehen. Das ist in den Gemeinden Ada und Srbobran der Fall, in denen auch zwei Vertreter der Koalition der Flüchtlingsvereinigungen in der Republik Serbien an der Tätigkeit des Rates, der fünf Mitglieder zählt, beteiligt sind. Auch die Gemeinden Ruma, Irig und Inđija beziehen Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen in die Tätigkeit des Rates mit ein und ein ähnliches Beispiel stellt die Gemeinde Sremska Mitrovica dar. Auf der anderen Seite verfügt die Gemeinde Apatin, obwohl am Rat keine Vertreter der Nutznießer oder zivilgesellschaftlicher Organisationen beteiligt sind, über eine Zusammensetzung, die die Maßnahmen und Aktivitäten, die für die Lösung der Probleme der Flüchtlinge oder Binnenflüchtlinge beziehungsweise der aufgrund des Rückübernahmeabkommens nach Serbien zurückgekehrten Personen von Bedeutung sind, allumfassend widerspiegelt. Die Gemeinde Apatin hat in der Antwort, die sie der Ökumenischen Hilfsorganisation übermittelt hat, angeführt, dass an der Tätigkeit des Migrationsrates der stellvertretende Vorsitzende der Gemeindeversammlung (als Ratsvorsitzender), wie auch folgende Mitglieder beteiligt sind: der Leiter der Abteilung für allgemeine Verwaltungsfragen, soziale Tätigkeiten und Versammlungsangelegenheiten, der Koordinator für lokale wirtschaftliche Entwicklung, der Direktor des Sozialamtes, ein Mitarbeiter für Fragen des Veteranen- und Invalidenschutzes, ein Mitarbeiter aus dem Bereich Bauwesen und Stadtentwicklung, der Koordinator für Jugendfragen, der Romakoordinator und der Flüchtlingsbeauftragte. Dies ist zugleich die einzige Gemeindeverwaltung, in der der Romakoordinator an der Tätigkeit des Migrationsrates beteiligt ist.

Die Gemeinde Vršac ist die einzige, die an der Tätigkeit des Rates auch Wirtschaftsvertreter beteiligt. So beteiligt sich an der Tätigkeit des Rates neben dem Gemeindevorsitzenden, dem Flüchtlingsbeauftragten, Mitgliedern des Gemeinderates, dem Leiter der Gemeindeverwaltung, dem Leiter der Abteilung für Wirtschaft, soziale Fragen und lokale wirtschaftliche Entwicklung, dem Leiter der Abteilung für Städtebau, Bauwesen und eigentumsrechtliche Angelegenheiten, Vertretern des Sozialamtes, der Nationalen

Beschäftigungsagentur und Flüchtlingsvereinigungen auch der Direktor einer Bank in dieser Gemeinde.

Besonders hervorzuheben ist auch die Zusammensetzung des Migrationsrates in der Gemeinde Sremski Karlovci. Dort wurde der Rat nämlich als vorwiegend internes Koordinationsorgan innerhalb der Gemeindeverwaltung gegründet, so dass sich in ihm keine Vertreter anderer Behörden oder Institutionen befinden. Er setzt sich ausschließlich aus Vertretern des Gemeinderates, dem Flüchtlingsbeauftragten und dem Leiter der Abteilung für allgemeine Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zusammen.

Zuständigkeiten des Migrationsrates in den kommunalen Selbstverwaltungen

Die Regelung der Zuständigkeiten des Migrationsrates stellt eine der Voraussetzungen für die aktive Durchführung von Maßnahmen und Aktivitäten zur Verbesserung der Stellung der aufgrund des Rückübernahmeabkommens nach Serbien zurückgekehrten Personen dar. Eine Analyse der erhobenen Daten hat gezeigt, dass die Gemeinden und Städte in der Vojvodina die Zuständigkeiten dieses Gremiums unterschiedlich geregelt haben, während bei einigen Räten in den Beschlüssen über ihre Instandsetzung keine Zuständigkeiten definiert wurden.

Von 35 gegründeten Migrationsräten wurden in sechs Gemeinden keine Zuständigkeiten definiert. Die Gemeinden Bela Crkva, Novi Bečej, Ruma, Sečanj, Žitište und die Stadt Zrenjanin haben keine Zuständigkeiten der gegründeten Migrationsräte definiert. In den restlichen Gemeinden sind die Zuständigkeiten der Migrationsräte unterschiedlich geregelt. So hat, zum Beispiel, die Gemeinde Alibunar als Zuständigkeit des Rates Folgendes angeführt: „befasst sich mit Fragen der Migration und allen für die Migrationsbewegungen in der Gemeinde Alibunar bedeutenden Fragen“. Die Gemeinde Bački Petrovac hat die Zuständigkeiten des Rates etwas detaillierter definiert. Im Gründungsbeschluss werden folgende Zuständigkeiten angeführt: „Verfolgung und Berichterstattung gegenüber dem Flüchtlings- und Migrationskommessariat über Migrationen auf dem Gebiet der Gemeinde Bački Petrovac, Entwurf von Programmen, Maßnahmen und Aktivitäten, die zwecks effizienterer Steuerung der Migrationen auf dem Gebiet der Gemeinde Bački Petrovac zu verwirklichen sind, wie auch andere Tätigkeiten der Migrationssteuerung im Einklang mit dem Gesetz“. Das ist zugleich auch die zur Definierung der Zuständigkeiten des Migrationsrates am häufigsten genutzte Formulierung, so dass sie sich in derselben Form auch in den Gemeinden Bačka Topola, Kovin und Stara Pazova, wie auch in der Stadt Subotica wiederholt.

Hinsichtlich der Definierung der Zuständigkeiten des Migrationsrates hat sich gezeigt, dass die Gemeinde Kula diese am genauesten definiert hat und zwar: Erstellung eines Aktionsplans, Analyse der vorrangigen Bedürfnisse und verfügbaren Ressourcen zur Deckung dieser Bedürfnisse, Definierung von Zielen und Aktivitäten zur Verbesserung der Stellung der Flüchtlinge und Binnenflüchtlinge, wie auch der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens. Zudem führt diese Gemeinde als Zuständigkeit des Rates auch die Zusammenarbeit mit dem Flüchtlings- und Migrationskommessariat im Prozess der Erstellung eines Aktionsplans und der Sicherstellung zusätzlicher finanzieller Mittel für die Implementierung des Plans, die Verfolgung und Berichterstattung an das Kommessariat über die Durchführung des Aktionsplans und die Initiierung der Zusammenarbeit zwischen der kommunalen Selbstverwaltung und anderen Institutionen und Organisationen zum Ziele der Verbesserung der Stellung der im Aktionsplan genannten Zielgruppen an.

Armut und Verwirklichung von Menschenrechten

Zwischen Armut und Diskriminierung beziehungsweise der Verwirklichung grundlegender Menschenrechte besteht ein Verhältnis der gegenseitigen Abhängigkeit. In Anbetracht dessen, dass nach offiziellen Angaben die Mehrzahl der aufgrund des Rückübernahmeabkommens nach Serbien abgeschobenen Personen Roma sind, was auch von den sich mit dieser Frage befassenden zivilgesellschaftlichen Organisationen geschätzt wird, ist es notwendig, das Problem der Verwirklichung der Menschenrechte der Rückkehrer vom Armutsstandpunkt aus zu betrachten.

Die in einer seitens der UNDP, der Weltbank und der Europäischen Kommission 2011 durchgeführten Umfrage erhobenen Daten, gekreuzt mit Daten einer seitens der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte durchgeführten Pilotumfrage über Roma zeigen, dass in der Region, die auch die Republik Serbien umfasst, 24% der Einkünfte von Romahaushalten Einkünfte aus der Beschäftigung ausmachen, während dieser Prozentsatz bei Nicht-Roma 34% beträgt¹⁹. Auf der anderen Seite machen Renteneinkünfte bei Nicht-Roma 41% der gesamten Haushaltseinkünfte aus und bei der Romabevölkerung nur 18%, während Sozialhilfeleistungen bei Nicht-Roma 9% der Gesamteinkünfte im Vergleich zu 21% bei Romahaushalten ausmachen.

Auch die Daten, die sich auf die Darstellung und Analyse des Armutsniveaus und des Armutsprofils in der Republik Serbien im Zeitraum von 2011 bis 2013 beziehen und vom Team für soziale Inklusion und Armutsverringering erhoben wurden, enthalten bedeutende Angaben über die Stellung der Roma. Nach den Daten dieser Analyse betrug

¹⁹ Andrey Ivanov und Justin Kagin, *Armut der Roma vom Standpunkt der humanen Entwicklung*, UNDP, 2014, S. 2 und 3.

2011 die Armutsquote in der Republik Serbien 6,8%²⁰. Es zeigt sich, dass sich die Armutsquote mit steigender Anzahl der Familienmitglieder erhöht und sich mit der Steigerung des Ausbildungsstandes verringert. Bei der absoluten Anzahl der in Armut lebenden Familien dominieren diejenigen, deren Einkommensträger über keine oder nur eine Grundschulausbildung verfügt: sie machen zwei Drittel der Gesamtzahl der in Armut lebenden Personen aus (66,9%), obwohl sie in der Gesamtbevölkerung nur 36% ausmachen.

Die bedeutendsten Armutsrisikofaktoren in der Republik Serbien sind Bildung und Beschäftigungsstatus des Einkommensträgers, Anzahl der Haushaltsmitglieder, Wohnstandort und Kinderzahl. In Anbetracht der Charakteristiken der Romahaushalte ist es offensichtlich, dass sie im Besonderen von der Armut gefährdet sind, was sicherlich eine der Ursachen dafür ist, dass sie Serbien verlassen und in den Ländern Westeuropas einen Asylantrag stellen. Das Problem wird zusätzlich durch die Tatsache erschwert, dass die zurückgekehrten Personen nach ihrer Abschiebung nach Serbien häufig keinen Zugang zu Förderprogrammen haben und es ihnen nicht gelingt, ihnen gewährleistete grundlegende Rechte zu verwirklichen. Aufgrund dessen leben diese Personen ohne Beschäftigung oder den Zugang zu anderen einkommensschaffenden Aktivitäten weiterhin in Armut ohne dass die sie verursachenden Strukturprobleme gelöst werden.

In den mit unterschiedlichen Akteuren in den kommunalen Selbstverwaltungen geführten Gesprächen zeigt sich, dass ein Teil derselben darin übereinstimmt, dass die Gründe für das Verlassen Serbiens im Mangel an Arbeitsplätzen, der schweren Armut, in der die Roma leben, und in der Tatsache zu sehen sind, dass „der Staat trotz der Roma-Dekade nichts unternommen hat, um ihre Lebensbedingungen zu verbessern“²¹.

Fallstudie I

Familie K. – ununterbrochener Armutskreis

R.K. (1971) aus Novi Sad lebt mit ihrem Mann T.K. und vier minderjährigen Kindern. Sie waren vom Oktober 2014 bis Februar 2015 in Deutschland. Nach Entzug der Aufenthaltserlaubnis haben sie nicht auf die Abschiebung gewartet, sondern sind freiwillig zurückgekehrt, um ein Einreiseverbot zu verhindern.

Sie haben ausschließlich von Sozialhilfe und Abfallsammlung gelebt, unter sehr ärmlichen Bedingungen und waren häufig krank. Sie sind Binnenflüchtlinge aus dem Kosovo, die nach

²⁰ Team für soziale Inklusion und Armutsverringering. Regierung der Republik Serbien – *Armut in Serbien in den Jahren 2011, 2012 und 2013*, Mai 2014, S. 8. Online zugänglich unter: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2014/08/Siromastvo-u-Srbiji-2011-2012.-i-2013.-godine.pdf>.

²¹ Gespräche mit der Romakoordinatorin in der Gemeinde Apatin, Vertretern des Roma-Bildungszentrums in Subotica und Vertretern der Bürgervereinigung UG Rroma Rota in Kikinda.

Novi Sad gekommen sind. Serbien haben sie wegen der hiesigen schlechten Lebensbedingungen verlassen. Nach ihrer Rückkehr wurden die sich anhäufenden Ursachen ihrer Armut nicht gelöst und R.K. hat keine Zukunftspläne. Sie ist Analphabetin, zwei ihrer Kinder besuchen eine Erwachsenenenschule, ein Kind die Grundschule und ein Kind eine Sonderschule für Behinderte.

Die Familie hat bedeutende Probleme bei Behördengängen, so dass sie von der im Rahmen des Projektes der Ökumenischen Hilfsorganisation eingesetzten Mitarbeiterin bei der Lösung derselben unterstützt wird²².

Zugang zu persönlichen Dokumenten für aufgrund des Rückübernahmeabkommens zurückgekehrte Personen

Der Zugang zu persönlichen Dokumenten ist für Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens von ausschlaggebender Bedeutung für die Verwirklichung aller anderen Rechte. Ohne einen Personalausweis, einen zuvor angemeldeten Wohnort oder eines erfolgten Eintrags des Auszugs aus den öffentlichen Registern im Ausland in die in Serbien geführten öffentlichen Register können die aufgrund des Rückübernahmeabkommens zurückgekehrten Personen keines der gewährleisteten Rechte verwirklichen. Aufgrund dessen wird als eine der bedeutendsten Fragen, mit der sich auch die *Strategie zur Reintegration von Rückkehrern aufgrund des Rückübernahmeabkommens* selbst befasst, die Frage der persönlichen Dokumente genannt. So führt die Strategie an, dass: „die Ursache eines großen Anteils der wesentlichen, aber auch praktischen Probleme, mit denen diese Personen im Kontakt mit Behörden und Institutionen der öffentlichen Verwaltung, der Justiz, des Sozial- und Gesundheitsschutzes konfrontiert sind, in den gesetzlich bestimmten Bedingungen zu suchen sind, die sich auf die Anmeldung des Wohn- oder Aufenthaltsortes beziehen. Verfügt eine Person nicht über einen entsprechend angemeldeten Wohnsitz, können ihr auch keine entsprechenden Dokumente ausgestellt werden und sie hat somit auch keinen Zugang zum Gesundheitsschutz, Bildungssystem, zu Sozialhilfeleistungen und zum Arbeitsmarkt“²³.

Einige der systematischen Hindernisse bei der Verwirklichung des Rechts auf persönliche Dokumente wurden durch Änderungen der Vorschriften beseitigt, vor allem des *Gesetzes über das außergerichtliche Verfahren*²⁴ und des *Gesetzes über den Wohn- und Aufenthaltsort*

²² Gespräch mit der Familie K. vom 19. Mai 2015

²³ *Strategie zur Reintegration von Rückkehrern aufgrund des Rückübernahmeabkommens*, S. 10.

²⁴ Amtsblatt der Sozialistischen Republik Serbien, Nr. 25/82 und 48/88 und Amtsblatt der Republik Serbien, Nr. 46/95 – anderes Gesetz, 18/2005 – anderes Gesetz, 85/2012, 45/2013 – anderes Gesetz, 55/2014 und 6/2015.

der Bürger²⁵. Es gibt dennoch auch weiterhin Probleme in der Praxis, wobei eine zusätzliche Herausforderung in der Tatsache besteht, dass die aufgrund des Rückübernahmeabkommens abgeschobenen Personen häufig nicht über die bestehenden Prozedere informiert sind, der Sprache nicht ausreichend mächtig sind, Angst vor den Institutionen oder keinen Zugang zur unentgeltlichen Rechtsbeihilfe in den kommunalen Selbstverwaltungen, in die sie zurückkehren, haben²⁶.

Fallstudie II

Familie R. – Probleme bei der Anmeldung der Geburt eines Kindes

S.R. (1982) hat mit seiner Frau und zwei minderjährigen Kindern zehn Monate in Deutschland verbracht, wo er einen Asylantrag gestellt hatte. Davor war er im Jahre 2012 mit seiner Familie in Schweden, wo sie 4 Monate verbracht haben.

Sie geben an, dass die Tatsache, dass weder er noch seine Frau einen Arbeitsplatz haben und sie ihren Kindern normale Lebensbedingungen ermöglichen möchten die Hauptgründe waren, die diese Familie gezwungen haben, ins Ausland zu gehen. Während des Aufenthalts im Ausland ist es der Familie gelungen, rund 3.000 Euro zu sparen und eine Wohnung in Kikinda zu erwerben, in der sie jetzt lebt. Problematisch ist, dass die Wohnung nicht legalisiert ist und ausgebaut werden musste, wofür das gesamte ersparte Geld verwendet wurde.

Während ihres Aufenthalts in Deutschland hat die Familie R. ein drittes Kind bekommen, dass immer noch nicht in den öffentlichen Registern in Serbien angemeldet ist und somit auch über keinen Zugang zum Gesundheitsschutz verfügt. Diese Familie ist momentan dabei, über die Ökumenische Hilfsorganisation einen Auszug aus dem Geburtenregister auf einem internationalen Formblatt anzufordern, um nachträglich einen Eintrag der Geburt des jüngsten Kindes in das in Serbien geführte Geburtenregister beantragen zu können.

Da die Familie R. an der Armutsgrenze und von saisonbedingten Beschäftigungen und Sozialhilfe lebt, hätte sie, wenn sie nicht vom Projekt der Ökumenischen Hilfsorganisation gehört hätte, das Verfahren zum Bezug der Dokumente für ihr jüngstes Kind nicht einleiten können.²⁷.

Trotz ernsthafterer Probleme beim Zugang zu persönlichen Dokumenten für Rückkehrer haben sich nur zwei kommunale Selbstverwaltungen ernsthafter mit diesem Problem befasst. So hat die Gemeinde Kovin im *Lokalen Aktionsplan für den Zeitraum von 2013 bis*

²⁵ Amtsblatt der Republik Serbien, Nr. 87/2011.

²⁶ Für weitere Details über die Probleme und Herausforderungen bei der Verwirklichung des Rechts auf persönliche Dokumente siehe unter: www.praxis.org.rs.

²⁷ Gespräch mit Familie R. vom 26. Juni 2015

2017 als eine der vorrangigen Gruppen im Rahmen dieses Papiers auch „Personen ohne persönliche Dokumente“ angeführt. In Anbetracht dessen, dass zudem auch in diesem Papier die Rückkehrer als vorrangige Gruppe genannt sind, scheint es, dass man hier vor allem an die einheimische Bevölkerung ohne persönliche Dokumente gedacht hat. Es scheint jedoch, dass keine Hindernisse dafür bestehen, die vorrangigen Maßnahmen auch auf die Rückkehrer anzuwenden, die Probleme mit persönlichen Dokumenten haben. Neben Kovin, ist Vršac die zweite Gemeinde, die im Rahmen des lokalen Aktionsplans „Personen ohne persönliche Dokumente“ im Besonderen hervorhebt. Auf der anderen Seite wurde in Gesprächen mit den Vertretern der Gemeinde Apatin explizit hervorgehoben, dass in dieser Gemeinde kein Problem des Zugangs zu persönlichen Dokumenten besteht, während die restlichen Gemeinden und Städte keine gesonderten Angaben zu dieser Frage gemacht haben.

Bildungszugang für aufgrund des Rückübernahmeabkommens zurückgekehrte Personen

Die *Strategie zur Reintegration von Rückkehrern aufgrund des Rückübernahmeabkommens* führt als eine der ausschlaggebendsten auch die Frage der Ausbildung der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens an. Wie hervorgehoben wird, erschwert bei den Roma, die den größten Anteil der Rückkehrer ausmachen, „der niedrige Bildungsstand die Möglichkeiten der Beschäftigung, während diejenigen Personen, die in der Zwischenzeit eine Ausbildung erworben haben, ein Problem bei der Beschaffung der entsprechenden Dokumente und deren Anerkennung haben. Das Hauptproblem beim Zugang zum Bildungssystem stellen auch die fehlenden oder unzureichenden Kenntnisse der serbischen Sprache und kyrillischen Schrift dar“²⁸. Als größte Herausforderungen im Bildungssystem werden in der Strategie die unzureichenden Kenntnisse der serbischen Sprache und das Fehlen eines Fremdsprachenprogramms genannt, infolge dessen die Kinder, die vor der Abschiebung nach Serbien Fremdsprachen erlernt haben, diese mit der Zeit vergessen. Als besonderes Problem wird auch das Fehlen persönlicher Dokumente und Schwierigkeiten bei der Anerkennung der Diplome angeführt, für die ein Entgelt erhoben wird, was für die ärmsten Familien ein unumgängliches Hindernis für die Integration in das Bildungssystem in Serbien darstellt.

Die kommunalen Selbstverwaltungen, die Aktionspläne für aufgrund des Rückübernahmeabkommens zurückgekehrte Personen erlassen haben, befassen sich in diesem Papier generell nicht ausreichend mit der Frage der Bildung, sondern vorrangig mit der Unterbringung und wirtschaftlichen Unterstützung. Nur die Gemeinde Vršac hat als

²⁸ *Strategie zur Reintegration von Rückkehrern aufgrund des Rückübernahmeabkommens*, S. 9.

vorrangige Gruppe im Rahmen des lokalen Aktionsplans neben anderen auch „Rückkehrer mit Bildungspotential“ angeführt.

Fallstudie III

Familie Š. – Bildung als Grundlage für die weitere wirtschaftliche Stärkung

M.Š. (1967) war mit seiner Frau J.Š. (1967), seinem Sohn N.Š. (2005) und seiner Mutter N.Š. (1948) in Deutschland, wo er wegen der hiesigen schlechten wirtschaftlichen Situation und der Krankheit seiner Mutter Asyl beantragt hat und nach sieben Monaten freiwillig nach Serbien zurückgekehrt ist, um kein weiteres Einreiseverbot zu erhalten.

Die Mitglieder der Familie Š. beziehen während neun Monaten im Laufe des Jahres Sozialhilfe. Um sich und seine Familie zu ernähren, tritt M.Š. zeitweise als Musiker bei Feiern und Festen auf und ist mit seiner Frau als Marktverkäufer in Novi Sad tätig, um das Haushaltseinkommen aufzubessern.

M.Š. möchte sich selbständig machen und einen Familienbetrieb gründen. Er hat begonnen, einen Bäckerkurs zu besuchen, der von der Nationalen Beschäftigungsagentur organisiert wird, und ist bisher mit den Ergebnissen zufrieden und hofft, dass er nach abgeschlossenem Kurs eine Beschäftigung als Bäcker finden oder mit seiner Frau eine Bäckerei eröffnen kann.

Die Ehefrau J.Š. ist daran interessiert, ihre Ausbildung fortzusetzen, da sie die Grundschule nur bis zur fünften Klasse besucht hat. Auch sie möchte einen Kurs belegen, um auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähiger zu sein.

N.Š, ihr neunjähriger Sohn, besucht momentan die dritte Klasse der Grundschule. Während des Aufenthalts mit seinen Eltern in Deutschland hat er dort regelmäßig die Schule besucht. Er hat sehr schnell Deutsch gelernt. Nach der Rückkehr nach Serbien und der Integration in unser Schulsystem hat er kleinere Probleme mit der serbischen Sprache und kyrillischen Schrift.

Die Gespräche mit den pädagogischen Assistenten in den Gemeinden und Städten, in denen halbstrukturierte Interviews durchgeführt wurden, haben die oben genannten Probleme hinsichtlich des Bildungszugangs für Rückkehrer bestätigt. Wie von den pädagogischen Assistenten angeführt wird, „sprechen die Kinder häufig kein Serbisch und ihre graphomotorischen Fähigkeiten sind nicht ausreichend entwickelt und wenn sie niemanden kennen, gewöhnen sie sich schwer ein“²⁹. Die pädagogischen Assistenten verfolgen bei ihrer Arbeit, dass „sich Kinder, die sich länger im Ausland aufgehalten haben und dort in das Schulsystem integriert waren, in Serbien leichter eingewöhnen, da sie es

²⁹ Gespräch mit der pädagogischen Assistentin in der Grundschule „Dušan Radović“ vom 19. Mai 2015

gewohnt sind, regelmäßig in die Schule zu gehen. Im Gegensatz dazu finden sich Kinder, die sich kürzer im Ausland aufhalten nach ihrer Rückkehr nicht so leicht zurecht und gehen nicht regelmäßig in die Schule“³⁰.

Es hat sich bisher gezeigt, dass die Unterstützung der zurückgekehrten Kinder durch die pädagogischen Assistenten von ausschlaggebender Bedeutung für die Überwindung der Probleme ist, mit denen sie im Bildungssystem konfrontiert werden. Neben der Erhöhung der Anzahl der pädagogischen Assistenten und deren Kapazitätsbildung für die Lösung der spezifischen Probleme der zurückgekehrten Kinder scheint auch die Förderung von Programmen für das Erlernen der serbischen Sprache für die Kinder notwendig zu sein.

Zugang zu einer entsprechenden Unterkunft für aufgrund des Rückübernahmeabkommens zurückgekehrte Personen

Der Zugang zu einer entsprechenden Unterkunft ist für die Integration der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens von außerordentlicher Bedeutung. Die Tatsache, dass jemand im Rahmen des Bildungssystems unterstützt wird oder Sozialhilfe bezieht, bedeutet nicht viel, wenn man mit grundlegenden existentiellen Problemen wie dem Fehlen eines Daches über dem Kopf zu kämpfen hat. In diesem Sinne sind die Wohnverhältnisse neben der Bildung und dem Zugang zu persönlichen Dokumenten eines der vorrangigen Bereiche, mit denen sich die Strategie befasst. In der *Strategie zur Reintegration von Rückkehrern aufgrund des Rückübernahmeabkommens* wird angeführt: „Die Deckung der Wohnbedürfnisse gilt als eine der grundlegenden Bedingungen für eine nachhaltige Integration der Rückkehrer“³¹.

Das Recht auf eine entsprechende Unterkunft verbleibt häufig auf der Ebene der formalen Gewährleistung in Vorschriften oder Strategiepapieren, die sich mit der Frage der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens befassen. Es hat sich zudem gezeigt, dass „Wohnprogramme an sich keine langfristige Lösung darstellen können, sondern durch andere Programme begleitet werden müssen, die gesicherte Einkommensquellen vor allem durch eine regelmäßige Beschäftigung ermöglichen“³². Trotz der eindeutigen strategischen Bemühungen zeigt sich in der Praxis, dass die Verwirklichung des Rechts auf eine entsprechende Unterkunft für Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens nicht immer möglich ist. Wenn es sich um Roma handelt, so sind diese häufig gezwungen, in informelle Siedlungen, in denen sie gelebt haben, zurückzukehren, in denen sie keinen Strom-, Wasser- und Kanalisationsanschluss und Zugang zu anderweitiger Infrastruktur

³⁰ Gespräch mit der pädagogischen Assistentin in mehreren Schulen in Opovo vom 1. Juni 2015

³¹ *Strategie zur Reintegration von Rückkehrern aufgrund des Rückübernahmeabkommens*, S. 12.

³² *Ibid*, S. 13.

haben, wobei ihnen zugleich auch die Zwangsräumung seitens der kommunalen Behörden droht. Auf der andern Seite gelingt es denjenigen, die keine Unterkunft und Arbeit besitzen nicht, dieses Problem selbst zu lösen, da die Höhe der Sozialleistungen häufig nicht zur Deckung der grundlegenden existentiellen Bedürfnisse ausreicht.

In den verabschiedeten lokalen Aktionsplänen der kommunalen Selbstverwaltungen werden am häufigsten als eine der vorrangigen Gruppen unter anderem auch Rückkehrer angeführt, die keine gesicherte Unterkunft besitzen, oder „Rückkehrer, deren Unterkunft nicht langfristig gelöst ist und die in eigenen, unvollendeten oder unzureichenden Objekten leben“³³. Zudem hat sich gezeigt, dass die häufigsten spezifischen, durch die lokalen Aktionspläne vorgesehenen Ziele gerade diejenigen sind, die sich auf die Sicherstellung einer Unterkunft beziehen. Als Maßnahmen und Aktivitäten im Bereich der Förderung des Zugangs zu einer entsprechenden Unterkunft werden am häufigsten der Erwerb von Häusern im ländlichen Raum und die Erteilung von Baumaterial, die Zuteilung von Montagehäusern auf Grundstücken im Eigentum der Nutznießer oder von der kommunalen Selbstverwaltung sichergestellten Grundstücken genannt. Daneben wird in geringerem Ausmaß als eine der Aktivitäten, die zur Verbesserung der Wohnverhältnisse angeführt wird, auch die Unterbringung in Sozialwohnungen unter geschützten Verhältnissen genannt³⁴. Da diese Maßnahmen und Aktivitäten in den Aktionsplänen der Regel nach für Flüchtlinge, Binnenflüchtlinge und Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens vorgesehen sind, ist es nicht möglich abzugrenzen, inwieweit diese Ziele hinsichtlich jeder dieser Gruppen erfüllt werden, noch zu ermitteln, zu welchem Prozentanteil jede dieser Gruppen die genannten Maßnahmen und Aktivitäten nutzt. Es wird auf alle Fälle davon ausgegangen, dass die Mehrzahl der Nutznießer aus der Reihe der Flüchtlinge und Binnenflüchtlinge stammt, während die Rückkehrer in diesen Programmen in weitaus geringerem Maße vertreten sind.

Ein besonderes Hindernis bei der Durchführung von Maßnahmen und Aktivitäten, die sich auf die Wohnverhältnisse und die Förderung der Verwirklichung des Rechts auf eine entsprechende Unterkunft beziehen, stellt der Mangel an für diesen Zweck verfügbaren Haushaltsmitteln dar. In Anbetracht dessen, dass eine bestimmte Anzahl kommunaler Selbstverwaltungen keine Haushaltsmittel für die Durchführung von Maßnahmen und Aktivitäten zur Verbesserung der Stellung der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens sichergestellt und ein anderer Teil nur sehr geringe Mittel für diesen Zweck zur Verfügung hat, hat sich gezeigt, dass die Förderprogramme zur Verbesserung der Wohnverhältnisse der Regel nach von Projektaktivitäten und Spenden

³³ *Lokaler Aktionsplan* der Gemeinde Kula.

³⁴ Wie zum Beispiel in den Gemeinden Bačka Topola, Irig, Ruma, Sremski Karlovci.

abhängen, die von den Gemeinden und Städten nicht regelmäßig sichergestellt werden können³⁵.

Aus den Gesprächen, die die Mitarbeiter der Humanitären Hilfsorganisation mit den Romakoordinatoren in den Gemeinden Apatin und Zrenjanin geführt haben, geht hervor, dass sich die Rückkehrer am häufigsten wegen der Lösung des Wohnungsproblems melden, dass aber auf der anderen Seite auf die Ausschreibungen, die zwecks Erteilung von Baumaterial veröffentlicht werden, eine geringe Resonanz der Rückkehrer besteht. Es ist zudem auch Tatsache, dass es mit diesen Programmen nicht gelingt, auf die bestmögliche Art und Weise den realen Umständen zu entsprechen, unter denen die Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens leben. So hat zum Beispiel die Stadt Zrenjanin³⁶ bei der *Öffentlichen Ausschreibung zur Gewährung von Förderungen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse durch die Erteilung von Baumaterial für Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens auf dem Gebiet der Stadt Zrenjanin* aus dem Jahre 2015 als eine der dreizehn Bedingungen, die von den Nutznießern zu erfüllen sind, unter anderem vorgesehen, dass die Nutznießer dieses Programms „eine Liegenschaft mit Baugenehmigung besitzen müssen oder dass für die genannte Liegenschaft ein Antrag auf Legalisierung eingereicht wurde und dass auf dem Grundstück, auf dem sich die Liegenschaft befindet, der individuelle Wohnungsbau erlaubt ist“. Für die Erfüllung der Bedingungen dieser öffentlichen Ausschreibung war auch die Einreichung eines Eigentumsnachweises beziehungsweise Liegenschaftsblattes notwendig. Da allgemein bekannt ist, dass Roma, die nach den Schätzungen der zuständigen Behörden den größten Teil der Rückkehrer ausmachen, unter ausgesprochen schweren Wohnbedingungen leben und häufig nicht die Eigentümer der Objekte sind, in denen sie leben, wie auch dass diese häufig einer sehr schlechten Qualität sind, ist es notwendig, die Bedingungen ähnlicher Ausschreibungen den spezifischen Verhältnissen anzupassen, mit denen die Roma im Wohnungsbereich konfrontiert sind. Eine große Anzahl der Roma in Serbien lebt in informellen Siedlungen und verfügt über keinen Eigentumsnachweis für die Liegenschaften, die sie besitzen. Auf der anderen Seite ist für die Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens, die sich eventuell auf die genannte Ausschreibung melden würden, von außerordentlich großer Bedeutung, mit den Verfahren und Regeln der Ausschreibung vertraut zu sein, wie auch selbständig alle notwendigen Dokumente einzuholen, was für Roma und andere Bürger, die zur Kategorie der besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen zählen, eine zusätzliche Schwierigkeit darstellt. Das Beispiel der in Zrenjanin durchgeführten Ausschreibung erweckt den Anschein, dass sich eine große Anzahl der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens nicht bei

³⁵ Siehe S. 14 dieses Berichts, die sich auf die für die Integration der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens sichergestellten Haushaltsmittel bezieht.

³⁶ Siehe die *Öffentliche Ausschreibung zur Gewährung von Förderungen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse durch die Erteilung von Baumaterial für Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens auf dem Gebiet der Stadt Zrenjanin* vom 16.3.2015

solchen Ausschreibungen meldet, weil sie nicht mit den Regeln vertraut sind und auch nicht in Gänze alle Voraussetzungen für die Beschaffung eines großen Teils der notwendigen Dokumente erfüllen können. Ähnliche wie die in Zrenjanin genannten Bedingungen für Ausschreibungen, die sich auf die Verbesserung der Wohnverhältnisse beziehen, bestehen auch in anderen kommunalen Selbstverwaltungen.

Fallstudie IV

Stadt Zrenjanin – schlechte Resonanz auf die Ausschreibung zur Erteilung von Baumaterial

Die Stadt Zrenjanin führt ein Projekt für Rückkehrer durch, in dessen Rahmen Baumaterial für die Reparatur oder Vollendung eines Wohnobjektes erteilt wird. Die Ausschreibung für Rückkehrer wurde in den Medien, auf Anschlagtafeln und in den Räumlichkeiten des Flüchtlingsbeauftragten und der Kanzlei der Romakoordinatorin veröffentlicht. Es wurden auch Plakate auf Märkten und anderen öffentlichen Orten aufgehängt, aber die Resonanz auf die Ausschreibung war sehr schlecht. Das Projekt umfasst die Erteilung von 10 Baumaterialpaketen und es haben sich nur zwei Rückkehrer gemeldet. Die Stadt Zrenjanin hatte im Jahre 2014 offiziell 440 registrierte Rückkehrer.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die im Rahmen der Untersuchung erhobenen Daten über die Durchführung öffentlicher Politiken zur Verbesserung der Stellung der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens in den Städten und Gemeinden der Vojvodina haben gezeigt, dass die Weiterentwicklung des Fördersystems, wie auch die Verbesserung der Koordination der kommunalen Ebene mit anderen staatlichen Ebenen notwendig ist. Es scheint, dass kleine und ungenügend entwickelte Gemeinden und Städte häufig nicht über ausreichende Kapazitäten verfügen, um selbständig Maßnahmen und Aktivitäten hinsichtlich einer so komplexen Frage wie der Stellung der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens durchführen zu können. In diesem Sinne ist es vor allem notwendig, den institutionellen Rahmen durch die Verabschiedung lokaler Aktionspläne, aber auch durch die Revision der erzielten Resultate in denjenigen Gemeinden und Städten abzurunden, in denen derartige Pläne bestehen. Zudem scheint es, dass die Aktivitäten zur Förderung der Zusammenarbeit mit Geldgebern und anderen Akteuren, die bestimmte Aktivitäten von Bedeutung für die Verbesserung der Stellung der Rückkehrer unterstützen könnten, häufig ausbleiben.

Das Problem der persönlichen Dokumente, die eine Voraussetzung für die Verwirklichung sonstiger Menschenrechte darstellen, ist häufig nicht mehr eine Frage schlechter

gesetzlicher Lösungen, sondern bezieht sich ausschließlich auf Fragen hinsichtlich der Leistungserbringung an Rückkehrer, die unzureichend informiert sind und keine ausreichenden Kenntnisse besitzen, um die Verfahren bei den unterschiedlichen Behörden einzuleiten. Während die Probleme im Bereich der Bildung leicht durch Kapazitätsbildung im Bildungssystem gelöst werden können, gibt es für die Herausforderungen hinsichtlich der Verbesserung der Wohnverhältnisse für diejenigen Rückkehrer, die keine gesicherte Unterkunft besitzen, noch immer keine adäquate Lösung, genauso wie auch für die Frage der wirtschaftlichen Stärkung, die eine Voraussetzung für die Verbesserung ihrer Stellung und die Verwirklichung der gewährleisteten Menschenrechte ist.

Empfehlungen:

- Der institutionelle Rahmen hinsichtlich der Frage der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens muss durch die Verabschiedung der restlichen lokalen Aktionspläne ergänzt werden;
- ein Monitoring- und Revisionssystem für die bestehenden lokalen Aktionspläne und bisher durchgeführten Maßnahmen muss instand gesetzt werden;
- die Zusammenarbeit der kommunalen Selbstverwaltungen mit den sonstigen relevanten Akteuren, die sich mit der Verbesserung der Stellung der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens befassen muss durch ihre Miteinbeziehung in die Tätigkeit der lokalen Migrationsräte und auf anderweitige Art und Weise gefördert werden;
- das System der Planung der sich auf die Stellung der Rückkehrer beziehenden Maßnahmen und Aktivitäten muss durch eindeutig definierte Ergebnisse, die zu erzielen und kontinuierlich zu verfolgen sind, verbessert werden;
- die Geldmittel für die Durchführung der sich auf die Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens beziehenden Maßnahmen und Aktivitäten müssen erhöht werden, entweder durch Erhöhung der Haushaltsmittel oder durch die Miteinbeziehung von Spendengebern zur Verwirklichung bestimmter Ziele;
- das System zur Registrierung von Rückkehrern aufgrund des Rückübernahmeabkommens muss verbessert werden;
- es müssen zusätzliche Bemühungen zur Lösung von Problemen bezüglich der Verwirklichung der Rechte der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens unternommen werden, vor allem im Bereich des Zugangs zu persönlichen Dokumenten, Unterkünften, dem Bildungssystem und einkommensschaffenden Aktivitäten.

ANNEX

ANTRAG auf Zugang zu Informationen von öffentlicher Bedeutung

Aufgrund von Artikel 15 Abs. 1 des Gesetzes über den freien Zugang zu Informationen von öffentlicher Bedeutung („Amtsblatt der Republik Serbien“ Nr. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10) und unter Achtung der Bestimmungen des Gesetzes über den Schutz persönlicher Daten („Amtsblatt der Republik Serbien“ Nr. 97/2008, 104/2009 – anderes Gesetz, 68/2012 – Beschluss des Verfassungsgerichts und 107/2012) beantragen wir bei der oben genannten Behörde Folgendes:

- Mitteilung darüber, ob sie über die angefragten Informationen verfügt;
- Zustellung von Fotokopien der Dokumente, in denen die angefragten Informationen enthalten sind;

Dieser Antrag bezieht sich auf Informationen über:

- die Anzahl der offiziell registrierten Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens;
- das Bestehen eines gesonderten Aktionsplans zur Lösung der Probleme der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens und der zu diesem Zweck vorgesehenen Maßnahmen und Aktivitäten;
- das Bestehen eines Aktionsplans für andere Migrationsgruppen, durch den Maßnahmen und Aktivitäten zur Lösung der Probleme der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens vorgesehen sind;
- das Bestehen eines Migrationsrates, der sich mit Fragen der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens befasst;
- die Anzahl der Sitzungen des Migrationsrates im Laufe des vergangenen Jahres;
- die Protokolle über die Tätigkeit des Migrationsrates im vergangenen Jahr;
- den Beschluss über die Ernennung der Mitglieder des Migrationsrates und seinen Tätigkeitsbereich;
- die sichergestellten Haushaltsmittel für die Lösung der Probleme der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens.

Wir benötigen die beantragten Informationen zwecks Verwirklichung des Projekts „Perspektiven der Chancengleichheit für Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens“, in dessen Rahmen eine Untersuchung der sich auf die Stellung der Rückkehrer aufgrund des Rückübernahmeabkommens beziehenden kommunalen Politiken und Praxen in allen 45 Gemeinden in der Vojvodina durchgeführt wird. Sollten Sie über zusätzliche, nicht durch diesen Antrag umfasste Informationen verfügen, bitten wir Sie, uns dieselben zu übermitteln.

In Novi Sad,

Antragsteller: