

Albanien und Montenegro:

Zur faktischen und rechtlichen Bewertung der Ausweitung des Gesetzgebungsvorhabens der Großen Koalition zur Einstufung von West- balkanstaaten als »sichere Herkunftsstaaten« auf die Länder Albanien und Montenegro



Teil 1:
**Rechtsgutachten zur Frage, ob nach Unions-
und Verfassungsrecht die rechtliche Ein-
stufung von Albanien und Montenegro als
»sichere Herkunftsstaaten« zulässig ist**
von Dr. Reinhard Marx

Teil 2:
**Gutachten zur faktischen Menschen-
rechtssituation in Montenegro**
von Dr. Karin Waringo

Albanien und Montenegro:

Zur faktischen und rechtlichen Bewertung der Ausweitung des Gesetzgebungsvorhabens der Großen Koalition zur Einstufung von Westbalkanstaaten als „sichere Herkunftsstaaten“ auf die Länder Albanien und Montenegro

Teil 1:

**Rechtsgutachten zur Frage, ob nach Unions- und Verfassungsrecht die rechtliche
Einstufung von Albanien und Montenegro als „sichere Herkunftsstaaten“ zulässig ist**

von Dr. Reinhard Marx

Teil 2:

Gutachten zur faktischen Menschenrechtssituation in Montenegro

von Dr. Karin Waringo

Mai 2014

PRO ASYL
DER EINZELFALL ZÄHLT.

Inhaltsverzeichnis

Teil 1: Ergänzung des Rechtsgutachtens zu „sicheren Herkunftsländern“ um Albanien und Montenegro	
<i>Dr. Reinhard Marx</i>	3
1. <i>Einführung</i>	3
2. <i>Albanien</i>	5
3. <i>Montenegro</i>	7
Teil 2: Gutachten zur faktischen Menschenrechtssituation in Montenegro <i>Dr. Karin Waringo</i>	10
1. <i>(Fehlende) Rechtsstaatlichkeit vs. Menschenrechte</i>	11
1.1. <i>Zur Situation der montenegrinischen Justiz</i>	11
1.2. <i>Die Arbeit der Polizei</i>	13
1.3. <i>Korruption im Staatsapparat</i>	14
1.4. <i>Diskriminierung von Minderheiten</i>	15
2. <i>Medienfreiheit/ Angriffe auf JournalistInnen</i>	17
3. Schwule, Lesben und Transsexuelle	23
4. Die Situation der Roma	29
4.1. <i>Arbeit</i>	30
4.2. <i>Bildung</i>	31
4.3. <i>Wohnsituation</i>	32
4.4. <i>Gesundheit</i>	33
4.6. <i>Armut und wirtschaftliche Unterstützung</i>	35
4.7. <i>Die Situation der Kosovo-Roma und -ÄgypterInnen</i>	35
4.8. <i>Aktionspläne zur Verbesserung der Situation von Roma und „ÄgypterInnen“</i>	37
5. Freizügigkeit	38

Teil 1: Ergänzung des Rechtsgutachtens zu „sicheren Herkunftsländern“ um Albanien und Montenegro

von Dr. Reinhard Marx

1. Einführung

Die nachfolgenden Ausführungen ergänzen das bereits vorgelegte „*Rechtsgutachten zur Frage, ob nach Unions- und Verfassungsrecht die rechtliche Einstufung von Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien zu „sicheren Herkunftsstaaten“ zulässig ist.*“ Entsprechend der Koalitionsvereinbarung hat das Bundeskabinett Ende April 2014 einen Gesetzentwurf beschlossen, der nur diese Herkunftsländer einschließt. Der konservative Teil der Regierungskoalition hat jedoch seine Absicht erklärt, im Laufe der Gesetzesberatungen das Vorhaben auf die Herkunftsländer Albanien und Montenegro auszuweiten. Daher erscheint es nunmehr geboten, das vorgelegte Gutachten um diese Staaten zu erweitern.

Anders als bei dem vorgelegten Rechtsgutachten konnten in der Kürze der Zeit keine erschöpfenden und auf verlässlichen Tatsachen beruhenden Länderanalysen erstellt werden. Hinzu kommt, dass die Erkenntnislage zu Albanien extrem schmal ist. Umso mehr ist der Gesetzgeber gefordert, die menschenrechtliche Situation in diesen Ländern unter Einbeziehung externen Sachverständs aufzuklären, sollte er das konservative Vorhaben verwirklichen wollen. Die ergänzenden Ausführungen verfolgen das Ziel, diese verfassungs- und unionsrechtliche Verpflichtung anhand summarischer Länderanalysen bewusst zu machen. Aus diesem Grund werden nachfolgend den Länderanalysen zunächst kurz die zusammenfassenden rechtlichen Ausführungen des Rechtsgutachtens vorangestellt.

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).

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 hat 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.

Auch im Hinblick auf die zwei umstrittenen Herkunftsstaaten ist 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. 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.

2. Albanien

Gemessen an den im Gutachten aufgezeigten Grundsätzen kann Albanien nicht als „sicherer Herkunftsstaat“ behandelt werden. Zwar ist die verfügbare Auskunftslage zu Albanien extrem schmal, sodass ein verlässliches Urteil derzeit nicht getroffen werden kann. Umso mehr ist der Gesetzgeber zu einer sorgfältigen und erschöpfenden Aufklärung der menschenrechtlichen Situation in Albanien verpflichtet. Dies legen bereits die vorhandenen Berichte nahe, die ein Bild vermitteln, das zumindest schwerwiegende Diskriminierungen von Angehörigen gesellschaftlicher Minderheiten und ein korruptes staatliches System in Verbindung mit schwerwiegenden Störungen des Gerichtssystems erkennbar werden lässt.

Sowohl das Auswärtige Amt wie auch der Kommissar für Menschenrechte des Europarates stellen ein hohes Maß an *„Korruption, Nepotismus und organisiertes Verbrechen und eine Kultur der Straflosigkeit und fehlenden Implementierung der vorhandenen Regelwerke“*¹ fest. Diese schwerwiegenden Defizite würden das wirksame Funktionieren des Gerichtssystems ernsthaft beeinträchtigen und das Vertrauen der Öffentlichkeit in Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit aushöhlen. Das Auswärtige Amt berichtet ferner über *erhebliche gesellschaftliche Diskriminierungen von Roma und „Ägyptern“*. Diese würden nicht nur gesellschaftlich ausgegrenzt, sondern seien auch Opfer einer diskriminierenden Verwaltungspraxis. Weiterhin werde der Zugang zum Arbeitsmarkt, Schulsystem und zur Gesundheitsversorgung für Roma in diskriminierender Weise eingeschränkt (S. 6 f.). Die *Haftbedingungen* liefen westeuropäischen Standards zuwider. *„Bauliche Mängel, unzureichende Sanitäreinrichtungen, schlechte und knapp bemessene Ernährung, Ungezieferbefall, Beengtheit und Überbelegung“* seien Kritikpunkte in sehr vielen albanischen Untersuchungs- und Justizvollzugsanstalten“ (S. 9) Der *Frauenhandel*, insbesondere die sexuelle Ausbeutung, seien zwar rückläufig, würden aber weiterhin praktiziert (S. 10).

Damit wird eine traditionelle Form unionsrechtlich erheblicher Verfolgung aufgezeigt. Nach Ansicht von UNHCR ist die Anwerbung von Frauen oder Minderjährigen durch Nötigung oder Täuschung für die Zwecke der Zwangsprostitution oder der sexuellen Ausbeutung eine Form

¹ Auswärtiges Amt, Bericht über die asyl- und abschiebungsrelevante Lage in der Republik Albanien vom 10. 2. 2013, S. 5; deutlicher Commissioner for Human Rights, Report following his visit to Albania from 23 to 27 September 2013, vom 16. 1. 2014, S. 2 ff.

geschlechtsspezifischer Gewalt.² Art. 3 des Protokolls der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels definiert Menschenhandel und damit insbesondere Frauenhandel, als die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder andere Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zwecke der Ausbeutung. „Menschenhandel ist als eine Form der Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung anzusehen. Sie bedeutet für die Betroffenen auch eine erhebliche Einschränkung ihrer Bewegungsfreiheit, wenn sie mit Entführung, Zwangsverheiratung und/oder Wegnahme des Reisepasses oder anderer Personaldokumente einhergeht.“³ Die Richtlinie 2011/95/EU erkennt in Art. 9 Abs. 2 Buchst. a) „sexuelle Gewalt“ als ein Beispiel einer Verfolgungshandlung an. Es ist deshalb folgerichtig, dass mit dem Frauenhandel, der unauflöslich mit sexueller Gewalt, Ausbeutung und Zwangsprostitution verbunden ist, im Zusammenhang stehende Bedrohungen und Übergriffe Verfolgungscharakter aufweisen.

Für das mögliche gesetzgeberische Vorhaben, Albanien als „sicher“ zu listen, erscheint ferner die Feststellung des Auswärtigen Amtes bedeutsam, dass die „schwierige Transformation“, die Albanien nach dem Ende der kommunistischen Herrschaft durchlaufen habe, zu einem Wiederaufleben der archaischen Tradition der *Blutrache* insbesondere in den ländlichen Regionen, in denen der „Staat faktisch nicht präsent“ gewesen sei, geführt habe. Seit den 1990er Jahren sei eine Vermischung zwischen traditionellen Wertvorstellungen und kriminellen oder politischen Motivationen festzustellen. Die sozialen Folgen dieses Phänomens seien für die Betroffenen beträchtlich. Betroffene Familien isolierten sich. Die Männer könnten keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, Kinder, insbesondere Söhne, hätten häufig keine Möglichkeit zu einer Schulausbildung. Zwar lehne der albanische Staat die Blutrache ab. Aufgrund der langsamen und korruptionsanfälligen Justiz habe dies jedoch keine wirksamen Folgen (S. 11).

Die Blutrache wird als verfolgungsrelevante Menschenrechtsverletzung bewertet. Aufgrund der familiären, kulturellen und sozialen Kontextbedingungen gilt sie der familiären oder

² UNHCR, Geschlechtsspezifische Verfolgung, Mai 2002, S. 6.

³ UNHCR, Geschlechtsspezifische Verfolgung, Mai 2002, S. 6; Worthen, RSQ 2011, 86 (87 ff.); Marx, Handbuch zum Flüchtlingschutz, 2. Aufl., 2012, S. 246.

Sippenzugehörigkeit, also einem unveränderbaren oder sogar – jedenfalls aus Sicht der Täter – angeborenen Merkmal und damit der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe.⁴ Die Betroffenen werden in schwerwiegender Weise in ihrer Sicherheitslage beeinträchtigt. Der familiäre oder Sippenkontext, die Aussichtslosigkeit, der Gefahr zu entgehen und die dadurch bedingte Schutzlosigkeit sind die wesentlichen Faktoren für die bestimmte soziale Gruppe im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Buchst. d) RL 2011/95/EU und damit auch von § 3b Abs. 1 Nr. 4 AsylVfG n.F.. Die von Blutrache bedrohten Angehörigen einer bestimmten Familie oder Sippe sind aufgrund ihres besonderen Status auch von der übrigen Gesellschaft deutlich abgegrenzt. Die soziale Unterscheidung folgt ja gerade aus der der Blutrache immanenten Gefahr, welche die Betroffenen »vogelfrei« und damit schutzlos macht.⁵

3. Montenegro

Gemessen an den im Gutachten aufgezeigten Grundsätzen kann Montenegro nicht als „sicherer Herkunftsstaat“ behandelt werden. Internationale Organisationen kritisieren insbesondere die mangelnde Unabhängigkeit des montenegrinischen Justizsystems, den Machtmissbrauch von Seiten der Polizei, die alles überragende Korruption, den Einfluss des organisierten Verbrechens auf den Staatsapparat sowie eine weitgehende Straflosigkeit von schweren Verbrechen und den fehlenden Schutz von Menschenrechten.

Im Fortschrittsbericht 2013 kritisiert die Europäische Kommission z.B. die *fehlende Durchsetzung gerichtlicher Entscheidungen*.⁶ Das US-Department of State rügt in diesem Zusammenhang, dass höhere Gerichte oftmals Entscheidungen niedriger Gerichtsinstanzen rückgängig machten. Dass es sich hierbei nicht um einen normalen rechtsstaatlichen Vorgang handelt, verdeutlicht die Tatsache, dass derartige Aufhebungen gerichtlicher Beschlüsse insbesondere in Verfahren gegen Kriegsverbrecher, wegen Korruption und organisierter Kriminalität üblich sind.⁷ Ferner wird kritisiert, dass die *Polizei wiederholt Gewalt angewandt habe, um Geständnisse zu erpressen*. Die Europäische Kommission berichtet von Einschüchterungsversuchen gegenüber JournalistInnen

⁴ UNHCR, Position on claims, for refugee status based on a fear of persecution due to an individual's membership of a family or clan engaged in blood feud, March 2006, S. 5 ff.

⁵ Marx, Handbuch zum Flüchtlingschutz, 2. Aufl., 2012, S. 264.

⁶ European Commission, Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 44; Abs. 11, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0104+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>.

⁷ US-Department of State, Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 10.

und ihrer Gefährdung durch die Polizei.⁸ In den vergangenen Jahren wurden nach Berichten internationaler unabhängiger Organisationen montenegrinische Journalisten und Presseorgane immer wieder Opfer von Anschlägen, die regelmäßig nicht aufgeklärt werden. Einige dieser Anschläge wurden äußerst gewalttätig ausgeführt.⁹ Sie betreffen insbesondere die MitarbeiterInnen und Einrichtungen von Presseorganen, die als regierungskritisch eingestuft werden, wie die Tageszeitungen *Vijesti* und *Dan*, sowie die Wochenzeitschrift *Monitor*.¹⁰ Zudem kritisiert die Europäische Kommission, dass die Ermittlungen in Fällen von Polizeigewalt gegen Gefangene verschleppt würden. Straffreiheit sei insbesondere dann zu beobachten, wenn sich Verfahren gegen Vertreter der Strafverfolgungsbehörden richteten.¹¹

Im Blick auf die *Behandlung von Minderheiten* weist die Europäische Kommission im Fortschrittsbericht von 2013 darauf hin, dass Montenegro zwar internationale Konventionen im Bereich der Menschen- und Minderheitenrechte im Rahmen des Erweiterungsprozesses übernommen habe. Polizei und Justiz würden jedoch die Menschenrechte von besonders gefährdeten Minderheiten, wie z.B. Behinderte, Roma sowie Homo- und Transsexuelle, nur unzureichend schützen.¹² Nach Einschätzung des US-Department of State stellt die Diskriminierung gesellschaftlicher Minderheiten, wie Roma, Ashkali, Kosovoägypter sowie Homo- und Transsexuelle neben der alles überragenden Korruption das größte Menschenrechtsproblem in Montenegro dar.¹³ Im März 2014 erklärte der Menschenrechtskommissar des Europarats im Anschluss an eine Visite in Montenegro, dass Montenegro sich immer noch in einer Übergangsphase befindet und sich stärker darum bemühen müsse, die Opfer der schweren Menschenrechtsverletzungen während der Kriege in den 1990er Jahren vollständig zu entschädigen, Diskriminierung von Minderheiten zu beseitigen

⁸ European Commission, Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 42.

⁹ Reporters without borders, World Press Freedom Index 2014, Paris, Februar 2014; siehe dazu auch die unvollständige Aufzählung der südosteuropäischen Medienorganisation SEEMO in einer Presseerklärung vom 7.01.14, <http://www.freemedia.at/home/singleview/article/journalist-assaulted-in-montenegro.html>.

¹⁰ Reporters without borders, Journalists again targets of violence, 4.01.14, <http://en.rsf.org/montenegro-journalists-again-targets-of-07-01-2014,45702.html>

¹¹ European Commission, Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 42.

¹² European Commission, Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 17.

¹³ US Department of State. Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 1.

und die Freiheit der Medien zu stärken.¹⁴ Das Europaparlament stellt ein „erhebliches Ausmaß an Intoleranz fest, „die in häufigen Akten und Androhungen von Gewalt sowie Hassreden gegen Aktivisten für die Rechte von Schwulen zum Ausdruck kommt.“¹⁵ Auch die Europäische Kommission beklagt ein hohes Maß an Homophobie, gegen die die montenegrinischen Behörden vorgehen müssten. Seit der Gay Pride in Budva im Juli 2013 hätten die Hasstiraden und Gewalt gegen Schwule und Lesben weiter zugenommen. Verfechter der Rechte von Schwulen und Lesben seien Diskriminierung ausgesetzt.¹⁶ Die Europäische Kommission kritisiert auch, dass die montenegrinische Justiz die Menschenrechte von Schwulen, Lesben und Transsexuellen nur unzureichend schützt.¹⁷ Im September 2012 wurden drei homosexuelle Personen, darunter der Schauspieler Todor Vujosević sowie der Produzent eines Videos gegen Schwulen- und Lesbenfeindlichkeit in Podgorica von einer Gruppe von gewalttätigen Fußballfans, die sich selbst als „Varvari“, Barbaren, bezeichnen, angegriffen, als sie auf dem Heimweg von einem Konzert waren. Einen Monat später wurde der Schauspieler erneut angegriffen, obwohl er um Polizeischutz gebeten hatte.¹⁸ Im Oktober 2013 berichteten montenegrinische Medien, dass eine Gruppe von Männern ein prominentes Mitglied der Organisation LGTB Forum Progress in der Nähe seiner Wohnung angegriffen hätten.¹⁹ ILGA verzeichnete 26 Angriffe auf Homosexuelle für das Jahr 2012, darunter eine Reihe von Drohungen und tätlichen Angriffen.

14 Council of Europe/Commissioner for Human Rights, Montenegro needs to do more to address past human rights violations and ensure media freedoms (Presseerklärung), 21.03.14, <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/montenegro-needs-to-do-more-to-address-past-human-rights-violations-and-ensure-media-freedoms;jsessionid=15D933B151FE65D60C7A6BFFE017E356>.

15 Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Fortschrittsbericht 2013 über Montenegro (2013/2882(RSP)), Straßburg, 28.1.14, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2014-0072+0+DOC+XML+V0//DE>.

16 European Commission, Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 10.

17 European Commission, Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 44.

18 Amnesty International, Montenegro: Submission for European Commission Progress Report 2013, S. 8.

19 US-Department of State, Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 51

Teil 2:

Gutachten zur faktischen Menschenrechtssituation in Montenegro

von Dr. Karin Waringo

Am 18. Dezember 2013 eröffnete die Europäische Union im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mit Montenegro, das seit Dezember 2010 Beitrittskandidat ist, Gespräche über die Kapitel 23 und 24. Diese befassen sich mit Fragen der Justiz, Grundrechten und innerer Sicherheit. Zwei Monate zuvor hatte Montenegro einen, in den Worten der Europäischen Kommission, umfassenden Aktionsplan zur Umsetzung von Reformen in diesen beiden Bereichen vorgelegt.²⁰ Im Anschluss an die erste Verhandlungsrunde über diese Kapitel forderte die Europäische Union Montenegro unter anderem auf, die Medien- und Meinungsfreiheit zu stärken und Angriffen auf JournalistInnen eine klare Absage zu erteilen („zero tolerance“). Außerdem soll Montenegro sicherstellen, so die Europäische Union, dass Angriffe auf JournalistInnen aufgeklärt und strafrechtlich verfolgt werden, wobei die Strafen eine abschreckende Wirkung haben sollen.²¹

Montenegro wird des Weiteren aufgefordert, seine Strategie zur Verbesserung der Situation von Schwulen, Lesben und Transsexuellen weiter umzusetzen und angemessen gegen Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung vorzugehen. Die Rechte von Minderheiten sowie kulturelle Rechte sollen besser geschützt werden; Montenegro müsse systematisch gegen Diskriminierung vorgehen.

Dringenden Handlungsbedarf sieht die Europäische Union außerdem in Bezug auf die Lage der circa 15.000 bis 20.000 Roma und „ÄgypterInnen“²². So soll Montenegro seine Strategie zur Verbesserung der Situation von Roma und „ÄgypterInnen“ umsetzen und ihnen den Zugang zu persönlichen Unterlagen²³, Anmeldung, sowie den Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung, Arbeit und sozialem Wohnungsbau garantieren. Darüber hinaus soll, so die Europäische Union, Montenegro sicherstellen, dass sie über ausreichende (finanzielle) Mittel verfügen und schließlich dafür Sorge tragen, dass Roma in allen Bereichen der Gesellschaft integriert sind und weniger Roma-Kinder die Schule abbrechen. Diese Forderungen der Europäischen Union beziehen sich auch auf die Situation der Vertriebenen

²⁰ European Commission: Fourth Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, (COM(2013) 836 final), Brüssel, 28.11.2013, S. 10, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0836:FIN:EN:PDF> (zuletzt eingesehen am 28.04.14)

²¹ Council of the European Union: Conference on accession to the European Union – Montenegro, Accession Document: Chapter 23: Judiciary and Fundamental Rights (AD 17/13), Brüssel, 12.12.13, S. 26, verfügbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=AD%2017%202013%20INIT> (zuletzt eingesehen am 28.04.14)

²² ÄgypterInnen sind eine Bevölkerungsgruppe, die überwiegend auf dem südlichen Balkan lebt und oftmals mit den Roma assoziiert wird, obwohl ihre Elite auf ihre kulturelle Eigenart besteht. Die „ÄgypterInnen“ werden ebenso wie die Roma mit massiven Vorurteilen konfrontiert und leben am Rande der Gesellschaft.

²³ D.h., Eintragung ins Geburtsregister, Identitätsnachweise, etc.

aus den anderen Landesteilen des ehemaligen Jugoslawien, deren Lebensbedingungen ebenfalls verbessert werden müssten.

Des Weiteren fordert die Europäische Union Montenegro dazu auf, sicherzustellen, dass alle BürgerInnen Montenegros über ihre Rechte informiert sind und dass bedürftige BürgerInnen - insbesondere jene, die zu sogenannten schwachen oder gefährdeten Bevölkerungsgruppen („vulnerable groups“) gehören - Zugang zur freien Rechtshilfe haben.²⁴ Das montenegrinische Strafgesetzbuch müsse an die Anforderung des Rahmenbeschlusses 913 des Rats der europäischen Justiz- und Innenminister vom 28. November 2008 angepasst werden. Dieser sieht vor, dass verschiedene Formen und rassistische Ausdrucksweisen strafrechtlich verfolgt werden müssen.²⁵

Im Anschluss an die Verhandlungen erklärte Erweiterungskommissar Štefan Füle, dass der Schutz der Grundrechte in Montenegro gewährleistet werden müsse. Hierbei bezieht er sich unter anderem auf die Frage der Meinungs- und Ausdrucksfreiheit, des Schutzes von Minderheiten, insbesondere der Roma und des Schutzes von sogenannten schwachen oder gefährdeten Gruppen vor Diskriminierung, insbesondere aufgrund ihrer sexuellen Einstellung.²⁶ Bereits in ihrer Erweiterungsstrategie von November 2013 hatte die Europäische Kommission festgestellt, dass die tiefgreifenden und dauerhaften Reformen, die nötig seien, um die neue Herangehensweise an die Kapitel 23 und 24 umzusetzen, einen starken politischen Willen und eine Stärkung der öffentlichen Verwaltung erfordern würde.²⁷ Das Vertrauen in den Staat könne nur gestärkt werden, wenn die Rechtsstaatlichkeit weiter gestärkt würde. Darüber hinaus, heißt es, müsse Montenegro gegen Korruption und organisiertes Verbrechen vorgehen.²⁸

1. (Fehlende) Rechtsstaatlichkeit vs. Menschenrechte

1.1. Zur Situation der montenegrinischen Justiz

Internationale Organisationen kritisieren insbesondere die mangelnde Unabhängigkeit des montenegrinischen Justizsystems, den Machtmissbrauch von Seiten der Polizei, die Omnipräsenz von Korruption und der Einfluss des organisierten Verbrechens auf den Staatsapparat. Darüber hinaus wird eine weitgehende Straflosigkeit von schweren Verbrechen und der fehlende Schutz von Menschenrechten bemängelt. Das US-Außenministerium schreibt in seinem Jahresbericht 2013, dass die montenegrinische Verfassung und Gesetzgebung zwar die Unabhängigkeit der Justiz garantiere.

²⁴ Ibid., S. 26. Hiermit ist offenbar sowohl der Zugang zu Rechtsberatung als auch Prozesskostenhilfe gemeint.

²⁵ Ibid., S. 27

²⁶ European Commission: EU-Montenegro: Inter-Governmental Conference(MEMO/13/1182), Brüssel, 18.12.13, verfügbar unter : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1182_en.htm (zuletzt eingesehen am 28.04.14)

²⁷ European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014', COM(2013)700 final, in: Montenegro 2013 Progress Report, Brüssel, 26.10.13, S. 1, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/montenegro_2013.pdf (zuletzt eingesehen am 27.04.14)

²⁸ Ibid., S. 2

Vetterwirtschaft, Korruption und politische Einflussnahme würden jedoch dazu beitragen, das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Gerichte zu unterminieren.²⁹ Auch die Europäische Kommission fordert in ihrem Fortschrittsbericht 2013 Maßnahmen um die Rechenschaftspflicht und Vertrauensnormen („integrity safeguards“) des montenegrinischen Gerichtssystems zu stärken.³⁰

Sowohl die Europäische Kommission als auch das Europaparlament sorgen sich über die unzureichende finanzielle Ausstattung des montenegrinischen Justizsystems.³¹ Das US-Außenministerium sieht hierin einen Grund, warum dieses nicht effizient arbeiten kann.³²

Ferner schreibt das US-Außenministerium, dass die montenegrinische Gesetzgebung zwar das Recht auf ein Verfahren innerhalb von einem vernünftigen Zeitraum garantiere, doch dass dies in der Realität nicht der Fall sei.³³ Verfahrensrückstände hätten auch zu langen Untersuchungshaftzeiten geführt. In mehreren Fällen habe die Regierung Schadenersatz zahlen müssen, da sie das Recht auf ein Verfahren innerhalb eines vernünftigen Zeitraums nicht eingehalten habe.³⁴ In den ersten acht Monaten des vergangenen Jahres (2013) habe der Europäische Menschenrechtsgerichtshof 377 Beschwerden gegen Montenegro untersucht und in 27 Fällen Verstöße gegen die Menschenrechte identifiziert. Die meisten dieser Fälle hätten sich auf das Recht auf ein faires Verfahren, die Dauer von Verfahren und die fehlende Umsetzung von Gerichtsbeschlüssen, sowie auf Eigentumskonflikte bezogen, heißt es.³⁵

Auch die montenegrinischen NGOs *Centre for Democracy and Human Rights* (CEDEM) und *Youth Initiative for Human Rights* (YIHR) sorgen sich über die unzulässig lange Dauer von Gerichtsverfahren und ausstehende Urteile.³⁶ Neben Kriegsverbrecherverfahren und Verfahren, bei denen es um organisierte Kriminalität geht, erwähnen sie auch den Untergang des Schiffes „Miss Prat“. Bei diesem verloren im Sommer 1999 circa 100 Roma-

²⁹ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 11, 13-14, verfügbar unter: <http://www.state.gov/documents/organization/220523.pdf> (zuletzt eingesehen am 27.04.14)

³⁰ European Commission: Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), in: Montenegro 2013 Progress Report, Brüssel, 26.10.13, S. 44, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/montenegro_2013.pdf (zuletzt eingesehen am 27.04.14)

³¹ Ibid., S. 44; Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Fortschrittsbericht 2013 über Montenegro (2013/2882(RSP)), Straßburg, 28.1.14, Abs. 11, verfügbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2014-0072+0+DOC+XML+V0//DE> (zuletzt eingesehen am 26.04.14)

³² US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 11

³³ Ibid., S. 10

³⁴ Ibid., S. 10

³⁵ Ibid., S. 14

³⁶ Centre for Democracy and Human Rights(CEDEM)/Youth Initiative for Human Rights (YIHR): NGO Comments on the State Party Report (CCPR/C/MNE/1), Podgorica, Oktober 2013, S. 10, verfügbar unter: http://www.cccprcentre.org/doc/2014/01/NGO-Report-for-LOI-Cedem_YIHR.pdf (zuletzt eingesehen am 27.04.14)

Flüchtlinge aus dem Kosovo ihr Leben.³⁷ Laut CEDEM und YHR wird der Fortgang dieses Verfahrens auch dadurch behindert, dass das Gericht nicht über einen dauerhaften romanessprachigen Übersetzer verfügt.³⁸

Auch die Europäische Kommission und das Europaparlament sorgen sich über lange Verfahrensdauern.³⁹ Darüber hinaus kritisieren sie die fehlende Durchsetzung von Gerichtsbeschlüssen.⁴⁰ Das US-Außenministerium sorgt sich außerdem darüber, dass höhere Gerichte oftmals Entscheidungen von niedrigen Gerichtsinstanzen rückgängig machen.⁴¹ Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn es sich um Kriegsverbrecherverfahren, Korruptionsfälle und organisierte Kriminalität handle.

1.2. Die Arbeit der Polizei

Das US-Außenministerium berichtet, dass die montenegrinische Bevölkerung kein Vertrauen in die Polizei hat.⁴² Persönliche oder politische Beziehungen hätten oftmals einen Einfluss auf die Durchsetzung von Gesetzen. Polizisten seien aufgrund niedriger Einkommen anfällig für Korruption und besäßen nicht die notwendige Professionalität.⁴³

Das US-Außenministerium stellt weiter fest, dass die Polizei im vergangenen Jahr (2013) mehrfach Gewalt anwendete, um Geständnisse abzupressen, obwohl die Verfassung und Gesetzgebung dies verbiete.⁴⁴ Auch die montenegrinischen Streitkräfte hätten zuweilen gegen Menschenrechte verstoßen.⁴⁵ Die Europäische Kommission berichtet von

³⁷ Siehe dazu: European Roma Rights Centre (ERRC): Romani refugees from Kosovo drown while crossing the Adriatic; Macedonian officials warn that they will send Kosovo refugees back; police expel Kosovo Roma from two Montenegrin towns, 5.09.99, verfügbar unter: <http://www.errc.org/article/romani-refugees-from-kosovo-drown-while-crossing-the-adriatic%3B-macedonian-officials-warn-that-they-will-send-kosovo-refugees-back%3B-police-expel-kosovo-roma-from-two-montenegrin-towns/985> (zuletzt eingesehen am 29.04.14)

³⁸ Centre for Democracy and Human Rights (CEDEM)/Youth Initiative for Human Rights (YIHR): NGO Comments on the State Party Report (CCPR/C/MNE/1), Podgorica, Oktober 2013, S. 10, siehe auch: Trinaest godina od potapanja broda "Mis Pat": Krivci se još „traže“, *Vijesti*, 15.08.12, verfügbar unter: <http://www.vijesti.me/vijesti/trinaest-godina-potapanja-broda-mis-pat-krivci-se-jos-traze-clanak-87668> (zuletzt eingesehen am 28.04.14)

³⁹ European Commission: Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 37; Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Fortschrittsbericht 2013 über Montenegro (2013/2882(RSP)), Straßburg, 28.1.14, Abs. 11, verfügbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2014-0072+0+DOC+XML+V0//DE> (zuletzt eingesehen am 26.04.14)

⁴⁰ European Commission: Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 44; Abs. 11, verfügbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0104+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>

⁴¹ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 10

⁴² Ibid., S. 8

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid., S. 3

⁴⁵ Ibid., S. 1

Einschüchterungsversuchen gegenüber JournalistInnen und ihrer Gefährdung durch die Polizei.⁴⁶ Auf letzteres wird im folgenden Kapitel näher eingegangen.

Die Europäische Kommission zeigt sich besorgt, dass Ermittlungen in Fällen von Polizeigewalt gegen Gefangene schleppend vorangehen.⁴⁷ Straffreiheit sei insbesondere dann ein Problem, wenn Mitglieder der Strafverfolgungsbehörden selbst von Verfahren betroffen sind, so die Kommission weiter. Das US-Außenministerium zeigt sich besorgt, dass Gerichte den Einsatz von Gewalt von Seiten der Polizei meist rechtfertigen. In den wenigen Fällen, in denen es überhaupt zu einer Bestrafung kam, wird diese vom Ministerium als schwach angesehen.⁴⁸

Die montenegrinischen NGOs CEDEM und YIHR, welche Disziplinarverfahren gegen Polizisten im Zeitraum zwischen 2009-2012 untersuchten, stellten fest, dass Polizisten, die ihre Macht missbraucht hatten, in der Regel mit einem Lohnabzug bestraft wurden.⁴⁹ Lediglich in einem Fall sei es zu einer Entlassung gekommen. Die NGOs schreiben, dass selbst Polizisten, die mehrfach der Folter überführt wurden, nicht entlassen wurden.⁵⁰ Laut Aussagen des US-Außenministeriums beschuldigen NGOs die Polizei außerdem, mit Gegenanzeigen auf Beschwerden zu reagieren und Zeugen unter Druck zu setzen.⁵¹

1.3. Korruption im Staatsapparat

Montenegro nimmt den 67. Rang im Korruptionsindex der internationalen NGO *Transparency International* ein, der die empfundene Korruption misst.⁵² Mit 44 von 100 Punkten zählt es zu den Staaten, in denen nach Einschätzung von *Transparency International* Korruption ein ernsthaftes Problem darstellt.

Das US-Außenministerium sieht die sich durch Vetternwirtschaft, Klientelismus und der Abwesenheit von Kontrollen im Fall von Interessenskonflikten in allen Regierungsbereichen auszeichnende Korruption als das gravierendste Menschenrechtsproblem.⁵³ Auch die Europäische Kommission betrachtet die Korruption als ernsthaftes Problem.⁵⁴ So heißt es im Fortschrittsbericht der Kommission von 2013 zu Montenegro, dass die Bereiche der Bau- und Raumplanung, Bildung, Gesundheitsversorgung und öffentlichen Auftragsvergabe weiterhin

⁴⁶ European Commission: Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 42

⁴⁷ Ibid., S. 43

⁴⁸ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 8, siehe auch S. 3

⁴⁹ Centre for Democracy and Human Rights (CEDEM)/Youth Initiative for Human Rights (YIHR): NGO Comments on the State Party Report (CCPR/C/MNE/1), Podgorica, Oktober 2013, S. 6

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 4

⁵² Transparency International: Corruption by country / territory: Montenegro, verfügbar unter:

<http://www.transparency.org/country#MNE>

⁵³ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 1

⁵⁴ European Commission: Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 44

„extrem anfällig“ seien.⁵⁵ Darüber hinaus sorgt sich die Kommission über die Ausbreitung der organisierten Kriminalität im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft.⁵⁶

Das US-Außenministerium stellt fest, dass die montenegrinische Regierung zwar Anstrengungen unternommen habe, um als korrupt beschuldigte Beamte in der niederen Laufbahn zu verfolgen und zu bestrafen. Allerdings würden viele BeobachterInnen die Straffreiheit höherer Beamten kritisieren. Darüber hinaus merkt das Ministerium an, dass es im vergangenen Jahr (2013) kein einziges Verfahren gegen höhere Beamte oder Politiker gegeben hat.⁵⁷ Die Europäische Kommission äußert sich besorgt, dass viele Korruptionsaffären mit einem Freispruch enden.⁵⁸ Die Zahl der endgültigen Verurteilungen sei niedrig; bisher seien in keinem einzigen Fall Vermögenswerte beschlagnahmt worden.⁵⁹ Außerdem würde der montenegrinische Präsident die Anstrengungen im Kampf gegen Korruption und organisiertes Verbrechen durch die großzügige Anwendung seines Amnestierechts untergraben.⁶⁰

1.4. Diskriminierung von Minderheiten

In ihrem letzten Fortschrittsbericht (2013) stellt die Europäische Kommission fest, dass Montenegro die internationalen Normen und Konventionen im Bereich der Menschen- und Minderheitenrechte im Rahmen des Erweiterungsprozesses zwar übernommen habe, merkt jedoch an, dass es bei ihrer Umsetzung Probleme gäbe.⁶¹ Sie kritisiert mehrfach, dass die montenegrinische Polizei und Justiz die Menschenrechte von sogenannten schwachen oder gefährdeten Gruppen – zu denen die Europäische Kommission neben Behinderten auch Roma, sowie Homo- und Transsexuelle zählt – nur unzureichend schützt.⁶² Das US-Außenministerium betrachtet, neben der bereits beschriebenen Omnipräsenz von Korruption, die Diskriminierung von gesellschaftlichen Minderheiten, wie Roma, Ashkali und KosovoägypterInnen sowie Schwulen, Lesben und Transsexuellen als zweitgrößtes Menschenrechtsproblem in Montenegro.⁶³

Das US-Außenministerium stellt fest, dass die montenegrinische Verfassung und Gesetzgebung zwar Diskriminierung auf Grund von „Rasse“ oder ethnischer Herkunft, sexueller Orientierung, Geschlecht, Behinderung, Sprache und sozialer Herkunft verbiete, die

⁵⁵ Ibid., S. 40

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 2

⁵⁸ European Commission: Fourth Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, (COM(2013) 836 final), Brüssel, 28.11.2013, S. 9

⁵⁹ European Commission: Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 44

⁶⁰ Ibid., S. 36

⁶¹ Ibid. S. 9 sowie S. 43

⁶² Ibid., S. 43 und 44

⁶³ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 1

montenegrinische Regierung dieses Verbot jedoch nicht vollständig durchsetzen würde.⁶⁴ Das Ministerium bemerkt darüber hinaus, dass betroffene Personen zwar Beschwerden bei der Ombudsmannbehörde einreichen können, diese allerdings nicht über die notwendigen Mittel verfüge, um solche Fälle angemessen zu behandeln.⁶⁵

Montenegrinische NGOs teilen diese Einschätzung. In einem Bericht an den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen stellen das CEDEM und das YIHR außerdem fest, dass es bis heute (Stand: Oktober 2013) kein endgültiges Urteil in einem Diskriminierungsfall gäbe.⁶⁶ Darüber hinaus heißt es im selben Bericht, dass das Gesetz zwar Strafen im Fall von Diskriminierung vorsieht, jedoch keine wirksamen Ermittlungen stattfinden und die zuständigen Behörden unterschiedlich reagieren. Diese würden weder über die notwendigen Mittel, noch über die nötige politische Unabhängigkeit verfügen, um effektiv gegen Diskriminierung vorgehen zu können.⁶⁷ Außerdem kritisieren die NGOs, dass es keine präzise Bestandsaufnahme über Beschwerden und anschließende Verfahren gäbe.⁶⁸

Die Europäische Kommission kritisiert, dass das montenegrinische Antidiskriminierungsgesetz in diesem Bereich nicht im Einklang mit dem europäischen Acquis ist.⁶⁹

Im Juli 2012 wurde das montenegrinische Strafgesetzbuch abgeändert, so dass Rassismus, Homophobie und religiöse Intoleranz nunmehr ein straferschwerender Umstand von Verbrechen sind.⁷⁰ Allerdings gibt es auch hier keine umfassende Bestandsaufnahme über die Zahl der Klagen und laufende Ermittlungsverfahren.⁷¹

Wie das US-Außenministerium und die montenegrinischen NGOs CEDEM und YIHR darlegen, hat die oben beschriebene Unzulänglichkeit der Arbeit von Polizei und Gerichten unmittelbare Folgen für die Gewährleistung von Menschenrechten. CEDEM und YIHR schreiben, dass in Folge von schleppenden Ermittlungen und der fehlenden Durchsetzung von Gerichtsbeschlüssen ein wirksamer Schutz im Falle von Verstößen gegen die Menschenrechte nicht gegeben sei.⁷² Sie kritisieren außerdem, dass nicht alle BürgerInnen Montenegros bei Bedarf Zugang zu Prozesskostenhilfe haben.⁷³ Das entsprechende Gesetz

⁶⁴ Ibid., S. 34

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Centre for Democracy and Human Rights (CEDEM)/Youth Initiative for Human Rights (YIHR): NGO Comments on the State Party Report (CCPR/C/MNE/1), Podgorica, Oktober 2013, S. 3

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid., S. 15

⁶⁹ European Commission: Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 43

⁷⁰ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 34 - 5

⁷¹ Siehe dazu : OSCE: Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses: Annual Report for 2012, Warschau, 15.11.2012, S. 16 - 17, verfügbar unter: http://tandis.odhr.pl/hcr2012/pdf/Hate_Crime_Report_full_version.pdf (zuletzt eingesehen am 27.03.14,

⁷² Centre for Democracy and Human Rights(CEDEM)/Youth Initiative for Human Rights (YIHR): NGO Comments on the State Party Report (CCPR/C/MNE/1), Podgorica, Oktober 2013, S. 21

⁷³ Ibid., S. 10

sei nicht im Einklang mit den entsprechenden Standards.⁷⁴ Ähnlich äußert sich auch das UN-Flüchtlingskommissariat. In einem Bericht an den Menschenrechtskommissar der Vereinten Nationen schreibt es, dass marginalisierte Gruppen keinen Zugang zur freien Rechtshilfe haben und dass sich diese Hilfe nur auf Gerichts-, aber nicht auf administrative Verfahren beziehen würde.⁷⁵

In seinem Länderbericht 2013 gibt das US-Außenministerium die Einschätzung von NGOs wieder, wonach zivilrechtliche Klagen im Zusammenhang mit Verstößen gegen die Menschenrechte und Fällen von Misshandlung nur schleppend bearbeitet oder abgelehnt werden. Vergangene Ermittlungsverfahren und Anklagen hätten sich oft nur auf einzelne Beschuldigte konzentriert. Verwaltungsrechtliche und juristische Mittel gegen Verstöße gegen Bürgerrechte seien weder leicht zugänglich noch effizient.⁷⁶ Das montenegrinische Verfassungsgericht, an welches sich Opfer von Menschenrechtsverletzungen wenden könnten, gelte als politisch gebunden, arbeite langsam und sei nicht transparent.⁷⁷ In ihrem Bericht an den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen kritisieren CEDEM und YIHR außerdem die begrenzte Kompetenz dieses Gerichts.⁷⁸

Im März 2014 erklärte der Menschenrechtskommissar des Europarats im Anschluss an eine Visite in Montenegro, dass Montenegro sich noch immer in einer Übergangsphase befindet und sich stärker darum bemühen muss, die Opfer der schweren Menschenrechtsverletzungen, die während der Kriege in den neunziger Jahren erfolgten, vollständig zu entschädigen, Diskriminierung zu beseitigen und die Freiheit der Medien zu stärken.⁷⁹

2. Medienfreiheit/ Angriffe auf JournalistInnen

Die US-amerikanische NGO *Freedom House* bezeichnet Montenegro seit 2010 als freien Staat. Diese Einschätzung gilt jedoch nicht im Bereich der Pressefreiheit, wo *Freedom House* Montenegro nach wie vor als nur „teilweise frei“ einstuft. Zur Begründung heißt es, dass die Pressefreiheit zwar in der Verfassung garantiert sei und in der Regel auch geachtet werde, die Medienlandschaft allerdings eine Reihe von Problemen aufweise. Darunter unter

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ UNHCR: Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report - Universal Periodic Review: Montenegro, Juli 2012, S. 8, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/pdfid/4ffd355f2.pdf> (zuletzt eingesehen am 28.04.14)

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 14

⁷⁸ Centre for Democracy and Human Rights(CEDEM)/Youth Initiative for Human Rights (YIHR): NGO Comments on the State Party Report (CCPR/C/MNE/1), Podgorica, Oktober 2013, S. 21

⁷⁹ Council of Europe/Commissioner for Human Rights: Montenegro needs to do more to address past human rights violations and ensure media freedoms (Presseerklärung), 21.03.14, verfügbar unter: <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/montenegro-needs-to-do-more-to-address-past-human-rights-violations-and-ensure-media-freedoms;jsessionid=15D933B151FE65D60C7A6BFFE017E356> (zuletzt eingesehen am 24.04.14)

anderem ein Mangel an Objektivität und die physische Einschüchterung von JournalistInnen.⁸⁰

Im diesjährigen Ranking der internationalen JournalistInnenvereinigung *Reporters without Borders* nimmt Montenegro den 114. Platz ein und ist hiermit gegenüber dem Vorjahr (2013) erneut um einen Platz gefallen.⁸¹

Reporters Without Borders schreibt, dass die Sicherheit der JournalistInnen in Montenegro ein schwerwiegendes Problem sei.⁸²

In den vergangenen Jahren wurden montenegrinische JournalistInnen und Presseorgane immer wieder Opfer von Anschlägen.⁸³ Nur die wenigsten von diesen wurden aufgeklärt und deren Urheber strafrechtlich verfolgt. Wie *Reporters without Borders* feststellte, waren einige dieser Anschläge äußerst gewalttätig⁸⁴ Sie betrafen insbesondere die MitarbeiterInnen und Einrichtungen von Presseorganen, die als regierungskritisch eingestuft werden: Die Tageszeitungen *Vijesti* und *Dan*, sowie die Wochenzeitschrift *Monitor*.⁸⁵

Der bisher letzte dieser Anschläge erfolgte am 12. Februar 2014, als erneut ein Fahrzeug der montenegrinischen Tageszeitung *Vijesti* in Brand gesteckt wurde.⁸⁶ Zuvor waren bereits im Dezember 2013 mehrere Fahrzeuge der Zeitung abgebrannt worden. Wie die österreichische Presseagentur APA berichtet, war die Polizei nicht in der Lage die Täter ausfindig zu machen, obwohl sie zum Teil von Sicherheitskameras erfasst worden waren.⁸⁷

Weniger als einen Monat zuvor detonierte ein Sprengsatz vor der Wohnung des montenegrinischen Schriftstellers und Kolumnisten der Tageszeitung *Vijesti*, Jevrem Brković.⁸⁸ Brković war bereits 2006 Opfer eines bewaffneten Überfalls geworden, nachdem

⁸⁰ Freedom House: Freedom of the Press 2013: Montenegro, verfügbar unter:

<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/montenegro#.U1zliVd2k4c> (zuletzt eingesehen am 26.04.14)

⁸¹ Reporters without borders (RSF): World Press Freedom Index 2014, Paris, Februar 2014, verfügbar unter:

https://rsf.org/index2014/data/index2014_en.pdf (zuletzt eingesehen am 26.04.14)

⁸² Ibid., S. 27

⁸³ Siehe dazu die unvollständige Aufzählung der südosteuropäischen Medienorganisation SEEMO in einer Presseerklärung zum Anschlag auf die Journalistin Lidija Nikčević Anfang Januar 2014. (SEEMO: Journalist assaulted in Montenegro (Presseerklärung), 7.01.14, verfügbar unter: <http://www.freemedia.at/home/singleview/article/journalist-assaulted-in-montenegro.html>). Siehe auch den Artikel „Beim EU-Anwärter Montenegro sind Journalisten Freiwild“ auf dem Internetportal Café Europe (Beim EU-Anwärter Montenegro sind Journalisten Freiwild, *Café Europe*, 9.01.14, verfügbar unter: <http://cafe-europe.info/news-detail/hintergrund/news/montenegro-journalisten-sind-freiwild/>) (Beide zuletzt eingesehen am 26.04.14)

⁸⁴ Reporters without borders (RSF): World Press Freedom Index 2014, Paris, Februar 2014

⁸⁵ Reporters without borders: Journalists again targets of violence, 4.01.14, verfügbar unter: <http://en.rsf.org/montenegro-journalists-again-targets-of-07-01-2014,45702.html> (zuletzt eingesehen am 24.04.14)

⁸⁶ Amnesty International: Montenegro: A decade of unresolved attacks on independent media (öffentliche Stellungnahme), 14.02.14, verfügbar unter: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR66/001/2014/en/f5caf1d2-7c6f-49a4-aeb8-bd7c539ecbb2/eur660012014en.pdf> (zuletzt eingesehen am 24.04.14)

⁸⁷ Schläge, Steine und Bomben gegen kritische Journalisten in Montenegro, *Der Standard*, 8.01.14, verfügbar unter: <http://derstandard.at/1388650365281/Schlaege-Steine-und-Bomben-gegen-kritische-Journalisten-in-Montenegro> (zuletzt eingesehen am 28.04.14)

⁸⁸ HRA: Eksplozija pred vratima Jevrema Brkovića je zastrašujuća poruka, *Vijesti*, 14.01.14, verfügbar unter:

<http://www.vijesti.me/vijesti/hra-eksplozija-pred-vratima-jevrema-brkovića-je-zastrasujuća-poruka-clanak-171750>, siehe auch: Freedom House: Montenegro Journalists Remain Target of Violent Attacks (Presseerklärung), 14.01.14, verfügbar unter: http://www.freedomhouse.org/article/montenegro-journalists-remain-target-violent-attacks#.U1y1bvl_uSo (beide zuletzt eingesehen am 27.04.14)

er einen Roman veröffentlicht hatte, in dem er die Verbindungen zwischen der montenegrinischen Staatsführung und der Mafia thematisierte. Sein Fahrer wurde bei diesem Anschlag, der bis heute nicht aufgeklärt wurde, getötet.

Am 4. Januar 2014 wurde die Journalistin Lidija Nikčević in der Industriestadt Nikšić, 50 Kilometer nördlich von der montenegrinischen Hauptstadt Podgorica, vor den Redaktionsräumen ihre Zeitung *Dan* von maskierten Männern mit Schlagstöcken angegriffen und am Kopf verletzt.⁸⁹

Am Abend des 26. Dezember 2013 explodierte ein Sprengsatz unmittelbar vor dem Fenster des Chefredakteurs der Tageszeitung *Vijesti*, Mihailo Jovović. Die Fassade des Gebäudes, in dem die Redaktionsräume der Zeitung untergebracht sind, wurde zwar beschädigt, doch von den anwesenden JournalistInnen niemand verletzt.⁹⁰

In der ersten Augushälfte 2013 detonierte eine Bombe vor dem Haus des Journalisten Tufik Softić in Berane, welcher unter anderem für die Zeitungen *Monitor* und *Vijesti* arbeitet. In einer Presseerklärung schreibt *Reporters without borders (RSF)*, dass Softić, zwar Einschüchterungsversuche und Gewalt gewohnt sei. Nach Einschätzung der Vereinigung hätte dieser Anschlag jedoch tödlich enden können, wenn er einige Minuten früher erfolgt wäre. Die Vereinigung erinnert daran, dass Softić seit Jahren über illegale Vereinigungen und Drogenhandel berichtet, wobei er oftmals die Beteiligung von Regierungsvertretern erwähnt.⁹¹ Das US-Außenministerium schreibt in seinem Ende Februar 2014 veröffentlichten Länderbericht, dass dieser Anschlag der zweite auf Softić sei. Bereits 2007 sei dieser brutal vor seinem Haus zusammengeschlagen worden. Das Außenministerium stellt fest, dass bisher keiner der beiden Angriffe aufgeklärt wurde.⁹²

Internationale Organisationen und NGOs haben immer wieder das Klima der Gewalt gegenüber unabhängigen oder regimekritischen Medien in Montenegro und die mangelnde Aufklärung der Anschläge auf JournalistInnen und Medieneinrichtungen kritisiert. Die südosteuropäische Medienvereinigung SEEMO kommentierte den Überfall auf Lidija Nikčević, indem sie feststellte, dass dieser Angriff nur der Letzte einer langen Serie von Zwischenfällen sei. Die Vereinigung bedauerte, dass die Urheber der meisten dieser Angriffe – trotz anderslautender Versprechen hoher Regierungsvertreter – bisher noch nicht gefunden worden sind.⁹³

Reporters without Borders stellte fest, dass die Antwort der montenegrinischen Behörden auf diese Angriffe bisher minimal war und kaum ein Angriff auf JournalistInnen bestraft worden sei. Dies gelte auch für den Mord an einem Redakteur der Zeitung *Dan*, Duško

⁸⁹ Reporters without borders (RSF): Journalists again targets of violence, 4.01.14

⁹⁰ Reporters without borders (RSF): Journalists again targets of violence, 4.01.14; US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 19

⁹¹ Reporters without borders (RSF): World Press Freedom Index 2014, Paris, Februar 2014

⁹² US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 19

⁹³ Montenegro again urged to probe attacks on journalists, *B92*, 8.01.14, verfügbar unter: http://www.b92.net/eng/news/region.php?yyyy=2014&mm=01&dd=08&nav_id=88919

Jovanović, der 2004 auf offener Straße erschossen wurde. Der Täter sei nie identifiziert und vor Gericht gebracht worden.⁹⁴

Die montenegrinische NGO *Centre for Democracy and Human Rights* (CEDEM) und *Youth Initiative for Human Rights* (YIHR) schreiben in einem Bericht an den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen, dass bisher keiner der Angriffe auf JournalistInnen wirksam aufgeklärt und strafrechtlich verfolgt worden sei. Dabei gehe es nicht nur darum festzustellen, wer der Urheber der Angriffe sei, sondern auch die Auftraggeber zu identifizieren. Sie fordern unter anderem, dass die Rolle der Staatsanwaltschaft untersucht werden müsse.⁹⁵

In ihrem Fortschrittsbericht 2013 schreibt die Europäische Kommission: „Alte und neue Fälle von Einschüchterungsversuchen und Gewalt gegen JournalistInnen wurden noch nicht aufgeklärt, und die Bemühungen sie zu bearbeiten müssen verstärkt werden.“⁹⁶

Reporters without borders schreibt, dass faktische Straffreiheit für Gewalt gegen JournalistInnen herrscht.⁹⁷ Auch der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung, Frank La Rue, sprach im Juni 2013 im Anschluss an seinen Besuch in Montenegro, von Straflosigkeit, in welcher er eine Einladung zur Gewalt gegen JournalistInnen sah.⁹⁸ *Reporters without borders* wirft der montenegrinischen Justiz sogar vor, Einsicht mit den Tätern zu zeigen.⁹⁹

Im Januar 2014 äußerte ein Vertreter von *Reporters without Borders* gegenüber der *Deutschen Welle* den Verdacht, dass die Anschläge auf JournalistInnen politisch gewollt sind: „Man hat den Eindruck, es ist dort politisch gewollt, dass Journalisten eingeschüchtert werden und nicht, dass man die Täter verfolgt.“¹⁰⁰ Eine Interview-Anfrage des Rundfunksenders an das montenegrinische Innen- und Justizministerium, der wissen wollte, wieso bisher so wenige Anschläge auf JournalistInnen aufgeklärt wurden, blieb unbeantwortet.¹⁰¹ Die Internetzeitung *SETimes* geht sogar noch einen Schritt weiter: In einem Bericht über die Anschläge auf JournalistInnen und Medieneinrichtungen um die Jahreswende 2013/14, gibt sie die Sicht von regierungskritischen MedienvertreterInnen wieder. Nach diesen werden diese Anschläge von Machtzentren, welche enge Verbindungen

⁹⁴ Reporters without borders (RSF): World Press Freedom Index 2014, Paris, Februar 2014

⁹⁵ Centre for Democracy and Human Rights(CEDEM)/Youth Initiative for Human Rights (YIHR): NGO Comments on the State Party Report (CCPR/C/MNE/1), Podgorica, Oktober 2013, S. 12

⁹⁶ European Commission: Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 9

⁹⁷ Reporters without borders (RSF): Journalists again targets of violence, 4.01.14

⁹⁸ United Nations: Preliminary observations of five-day visit to Montenegro of Mr. Frank La Rue, the UN Special Rapporteur on the right to freedom of opinion and expression (Redebeitrag), 17.03.13, <http://www.un.org.me/privremeni-textovi/preliminary-observations-of-five-day-visit-to-montenegro-of-mr-frank-la-rue-the-un-special-rapporteur-on-the-right-to-freedom-of-opinion-and-expression> (zuletzt eingesehen am 27.04.14)

⁹⁹ “The tolerance that the justice system shows towards those who attack journalists is unacceptable.” Reporters without borders (RSF): Journalists again targets of violence, 4.01.14

¹⁰⁰ Journalisten in Gefahr in Montenegro: *Deutsche Welle*, 20.08.13, verfügbar unter: <http://www.dw.de/journalisten-in-gefahr-in-montenegro/a-17031661> (zuletzt eingesehen am 27.04.14)

¹⁰¹ Ibid.

mit der Regierung unterhalten oder sogar Teil der Regierung sind, angeordnet und hätten das Ziel, die Medien gefügig zu machen.¹⁰² Am 14. Februar 2014 fragte die serbische Tageszeitung *Večerne Novosti* schließlich: „Ist es möglich, dass die aktuelle Regierung unter Milo Đukanović, dem die Medien sogar vorgeworfen haben, für diese Anschläge verantwortlich zu sein, trotz aller Ressourcen, über die die zuständigen Organe verfügen, über Jahre nicht in der Lage ist, die Täter ausfindig zu machen?“¹⁰³

In Anbetracht der Brutalität und Häufigkeit dieser Anschläge fällt es in der Tat schwer, Fragen nach einer möglichen Mitwisserschaft der montenegrinischen Staatsführung ganz auszulassen, welche die betroffenen Medien wiederholt scharf kritisiert hat.

In einem Interview mit der Belgrader Tageszeitung *Vreme*, das anschließend in der staatseigenen montenegrinischen Tageszeitung *Pobjeda* veröffentlicht wurde, behauptete der heutige Premierminister Milo Djukanović, die drei Zeitungen seien die Standpfeiler eines gescheiterten Projekts des groß-serbischen Nationalismus.¹⁰⁴ Er sagte weiter, sie würden ihre Informationen allesamt aus den gleichen Quellen beziehen: Dem serbischen und anderen Geheimdiensten.¹⁰⁵ Djukanović bezeichnete die Tageszeitung *Vijesti* und andere, ihm kritisch gegenüber stehenden Medien wiederholt als Vaterlandsverräter.¹⁰⁶ Am 10. Januar 2014 veröffentlichte die montenegrinische Wochenzeitung *Monitor* unter dem Titel „Angriffe auf die Medien: Ursachen und Folgen: Das Wort, die Klage, Angriff auf Gegner“ eine Liste, durch welche sie eine Verbindung zwischen den Anschlägen und Aussagen hoher montenegrinischer Regierungsvertreter herstellt.¹⁰⁷

Der *Deutschlandfunk* kommentierte in einem Bericht über die jüngsten Anschläge auf montenegrinische Medien: „Auffällig ist: Die beiden auflagenstärksten Zeitungen [*Vijesti* und *Dan*], die Ziel der Angriffe wurden, berichten beharrlich über Korruption und Vetternwirtschaft – ein großes Problem in dem kleinen Adria-Staat – und sie legen sich mit Regierungschef Milo Djukanović an.“¹⁰⁸

Djukanović und seine Familie überzogen die beiden Zeitungen sowie das Nachrichtenmagazin *Monitor* in den vergangenen Jahren mit einer Vielzahl von Verfahren,

¹⁰² EU wants action after attacks on Montenegro journalists, *SETimes*, 22.01.14, verfügbar unter:

http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2014/01/22/feature-01

¹⁰³ Crna Gora: Divlji zapad za slobodu medija, *Večerne Novosti*, 14.02.14, verfügbar unter:

<http://www.novosti.rs/vesti/planeta.300.html:478373-Crna-Gora-Divlji-zapad-za-slobodu-medija> (zuletzt eingesehen am 28.04.14)

¹⁰⁴ Đukanović: Dan, Vijesti i Monitor pišu kao nekad Mirjana Marković, *Pobjeda*, 2.07.12, verfügbar unter:

<http://www.pobjeda.me/2012/07/06/dukanovic-dan-vijesti-i-monitor-pisu-kao-nekad-mirjana-markovic/#.U1y7NVd2k4c>

(zuletzt eingesehen am 27.04.14)

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ „Vijesti“: Bombenanschlag auf Zeitung in Montenegro, *Spiegel*, 27.12.13, verfügbar unter:

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/montenegro-bombenanschlag-auf-die-zeitung-vijesti-in-podgorica-a-940944.html>

(zuletzt eingesehen am 28.04.14)

¹⁰⁷ Napadi na medije: uzroci i posljedice: Riječ, tužba, napad na neprijatelja, *Monitor*, 10.01.14, verfügbar unter:

http://www.monitor.co.me/index.php?option=com_content&view=article&id=4915:napadi-na-medije-uzroci-i-posljedice-rije-tuba-napad-na-neprijatelja&catid=3379:broj-1212&Itemid=4639 (zuletzt eingesehen am 29.04.14)

¹⁰⁸ „Vaterlandsverräter“, *Deutschlandfunk*, 23.02.14, verfügbar unter: http://www.deutschlandradiokultur.de/medien-vaterlandsverraeter.979.de.html?dram:article_id=276480# (zuletzt eingesehen am 27.04.14)

die ihnen laut *Balkan Insight*, mehr als 300.000 Euro in Form von Schmerzensgeldzahlungen einbrachten.¹⁰⁹

Die Europäische Kommission zitiert in ihrem jüngsten Fortschrittsbericht den Ausgang von zwei Gerichtsverfahren, bei denen jeweils ein Polizist dafür verurteilt wurde, dass er die Sicherheit von JournalistInnen gefährdet hatte. Die Kommission äußert ihre Genugtuung darüber, dass die montenegrinischen Gerichte die Rechtsprechung des Europäischen Menschengerichtshofs angewendet haben, zeigt sich aber dennoch äußerst besorgt, dass Vertreter des montenegrinischen Staates, insbesondere auch PolizistInnen in Einschüchterungsversuche und Angriffe auf Journalisten verwickelt sind.¹¹⁰

Montenegrinische Medien und Medienschaffende unterliegen auch anderen Formen von Druck: In einem Bericht an die Europäische Kommission zitiert *Amnesty International* die Abhörung mehrerer JournalistInnen der Tageszeitung *Dan*, die angeblich von der Staatsanwaltschaft und vom Innenminister bewilligt worden sind. Dieser Fall sollte zwar im März 2013 von einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss untersucht werden. Laut *Amnesty International* stand dies jedoch im April 2013 noch aus.¹¹¹

Das US-Außenministerium gibt Informationen von NGOs und Medienexperten wieder, wonach JournalistInnen von ihrem Arbeitgeber oder von anderer Seite unter Druck gesetzt worden seien, die Linie der Regierung zu unterstützen.¹¹² Das Ministerium berichtet auch von einer Verzerrung des Wettbewerbs. Dies zeigt sich zum Beispiel an der Vergabe der staatlichen Anzeigengelder: Während ein Großteil dieser Gelder an die staatseigene Tageszeitung *Pobjeda* geht, müssen sich die anderen Zeitungen den Rest teilen.¹¹³ Die Sorge um eine Verzerrung des Wettbewerbes wird auch von der Europäischen Kommission geteilt: Auch sie spricht in ihrem Fortschrittsbericht 2013 von einer Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit.¹¹⁴

Im November 2013 richtete das Innenministerium auf Druck der Europäischen Kommission einen Ausschuss ein, welcher Angriffe auf JournalistInnen beobachten soll.¹¹⁵

¹⁰⁹ Montenegro PM Denies Pressure on Media, *Balkan Insight*, 23.12.13, verfügbar unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/djukanovic-no-pressure-on-media-freedom-in-montenegro> (zuletzt eingesehen am 27.04.14)

¹¹⁰ European Commission: Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 43

¹¹¹ Amnesty International: Montenegro: Submission for European Commission Progress Report 2013, S. 7, verfügbar unter: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR66/004/2013/en/41e4c708-ef10-4c9e-8ee8-a74e21324273/eur660042013en.pdf> (zuletzt eingesehen am 24.04.14)

¹¹² US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 17

¹¹³ Ibid., S. 18

¹¹⁴ European Commission: Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 43

¹¹⁵ Amnesty International: Montenegro: A decade of unresolved attacks on independent media (öffentliche Stellungnahme), 14.02.14, verfügbar unter: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR66/001/2014/en/f5caf1d2-7c6f-49a4-aeb8-bd7c539ecbb2/eur660012014en.pdf> (zuletzt eingesehen am 24.04.14)

Das US-Außenministerium bezeichnet Angriffe auf die Medienfreiheit durch die Gängelung von JournalistInnen und mangelnde Aufklärung von Angriffen auf sie und andere Personen, die kritisch gegenüber der Regierung eingestellt sind, als ein wesentliches Problem im Hinblick auf die Gewährleistung der Menschenrechte.¹¹⁶

Am 13. Februar 2014 verurteilte die EU Delegation in Montenegro den jüngsten Brandanschlag auf ein Fahrzeug der Zeitung *Vijesti*. In einer Pressemitteilung schrieb die Delegation, dass die Europäische Kommission besorgt über die Zunahme der Anschläge auf JournalistInnen und Medieneinrichtungen sei. Sie forderte die montenegrinischen Behörden dringend auf, den Brandanschlag in der Nacht zuvor, als auch alle anderen Verstöße gegen die Medienfreiheit aufzuklären und strafrechtlich zu verfolgen.¹¹⁷

3. Schwule, Lesben und Transsexuelle

Homosexualität gilt in Montenegro nach wie vor als gesellschaftliches Tabu. Obwohl die montenegrinische Regierung in den vergangenen Jahren einige Maßnahmen zur Verbesserung der rechtlichen Lage von Schwulen, Lesben und Transsexuellen getroffen hat, stoßen Homosexuelle auf tiefverwurzelte und weitverbreitete Ressentiments und Vorurteile, die sich zuweilen auch in nackter Gewalt entladen. Im vergangenen Herbst (2013) sah sich ein führender Vertreter der montenegrinischen Schwulen- und Lesbenszene veranlasst, in Kanada Asyl zu beantragen, da er den ständigen Druck und die Anfeindungen nicht mehr aushielt.¹¹⁸

Montenegro erfüllt gerade einmal 27 Prozent der Kriterien, die die internationale Schwulen- und Lesbenvereinigung ILGA für unerlässlich hält, um die Gleichstellung von Schwulen und Lesben sowie Transsexuellen zu garantieren.¹¹⁹ Hiermit zählt Montenegro zu den Ländern, in denen die Rechte von Homosexuellen grob missachtet werden.

Eine gemeinsame Umfrage der Schwulen- und Lesbenvereinigung *LGBT Forum Progress* und des Zentrums für politische Bildung, *Centar za građansko obrazovanje*, ergab 2013, dass annähernd 60 Prozent der montenegrinischen Bevölkerung Homosexualität für eine Krankheit halten.¹²⁰ Dass diese Auffassung durchgängig ist, belegen auch zwei weitere Studien der Jugendorganisation *Juventas*. Eine 2012 durchgeführte Umfrage unter

¹¹⁶ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 1

¹¹⁷ EU Delegation in Montenegro: Presseerklärung vom 13. Februar 2014 ohne Titel, verfügbar unter:

<http://www.delme.ec.europa.eu/code/navigate.php?id=2651> (zuletzt eingesehen am 26.04.14)

¹¹⁸ Dieses wurde Zdravko Cimbalević im November 2013 Asyl gestattet. Weitere Informationen hierzu am Ende des Kapitels.

¹¹⁹ ILGA-Europe Rainbow Map, Mai 2013, verfügbar unter: www.ilga-europe.org/rainboweurope (zuletzt eingesehen am 25.04.14)

¹²⁰ Homoseksualnost za većinu bolešt, *Vijesti*, 21.02.13, verfügbar unter:

<http://lgbtprogres.me/en/2012/02/homoseksualnost-za-vecinu-bolest/> (zuletzt eingesehen am 25.04.14)

GymnasiastInnen ergab, dass 46 Prozent von ihnen Homosexualität für krankhaft hielten.¹²¹ Eine Umfrage unter PolizistInnen und medizinischem Personal ergab das gleiche Bild. Selbst unter letzteren waren knapp mehr als 48 Prozent der Meinung, dass Homosexualität eine Krankheit sei.

Eine offen homophobe Einstellung äußerten 47,8 Prozent der Befragten. Die Hälfte der befragten wünschte nicht, dass ihre Kinder mit Schwulen, Lesben oder Transsexuellen befreundet sind. Sieben von zehn Befragten lehnte eine Heirat in ihrem Familien- und Verwandtenkreis ab.¹²² Zwei Drittel aller PolizistInnen und annähernd die Hälfte aller medizinischen Fachkräfte betrachteten es als Scheitern, wenn sich ihr Kind als homosexuell „outen“ würde. Nahezu die Hälfte aller GymnasialschülerInnen sprach Homosexuellen das Recht ab, ihre sexuelle Einstellung frei zu artikulieren.¹²³

Das Europaparlament spricht von einem „erheblichen Ausmaß an Intoleranz, die in häufigen Akten und Androhungen von Gewalt sowie Hassreden gegen Aktivisten für die Rechte von Schwulen zum Ausdruck kommt.“¹²⁴ Die Europäische Kommission sieht ein hohes Maß an Homophobie, welche die montenegrinischen Behörden angehen müssten.¹²⁵ So hätten seit der Gay Pride im Badeort Budva im Juli 2013 die Hasstiraden und Gewalt gegen Schwule und Lesben weiter zugenommen; VerfechterInnen der Rechte von Schwulen und Lesben seien Diskriminierung ausgesetzt.¹²⁶ Die Europäische Kommission kritisiert auch, dass die montenegrinische Justiz die Menschenrechte von Schwulen, Lesben und Transsexuellen nur unzureichend schützt.¹²⁷

Im Mai vergangenen Jahres verabschiedete die montenegrinische Regierung eine Strategie zur Verbesserung der Lebensqualität von Schwulen, Lesben und Transsexuellen.¹²⁸ Sie trat dem LGBT-Projekt des Europarats *Combating discrimination based on sexual orientation and gender identity* bei und schuf eine Arbeitsgruppe um gegen Schwulen- und Lesbenfeindlichkeit vorzugehen.¹²⁹ Darüber hinaus unterstützte sie die Organisation der

¹²¹ Zitiert nach: ILGA-Europe: Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe 2013, Mai 2013, S. 162 - 3, verfügbar unter: https://www.ecoi.net/file_upload/90_1369137411_ilga-europe-annual-review-2013.pdf (zuletzt eingesehen am 27.04.14)

¹²² Homoseksualnost za većinu bolest, verfügbar unter: <http://lgbtprogres.me/en/2012/02/homoseksualnost-za-vecinu-bolest/> (zuletzt eingesehen am 25.04.14)

¹²³ ILGA-Europe: Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe 2013, Mai 2013, S. 163

¹²⁴ Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Fortschrittsbericht 2013 über Montenegro (2013/2882(RSP)), Straßburg, 28.1.14

¹²⁵ European Commission: Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 10

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ European Commission: Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 44

¹²⁸ Government of Montenegro: Government adopts Strategy for Improving Quality of Life of LGBT Population for period 2013-2018, 9.05.13, verfügbar unter: <http://www.gov.me/en/homepage/cabinet-meetings/122221/Government-adopts-Strategy-for-Improving-Quality-of-Life-of-LGBT-Population-for-period-2013-2018.html> (zuletzt eingesehen am 26.04.14)

¹²⁹ ILGA: ILGA-Europe: Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe 2013, Mai 2013, S. 161

ersten Schwulen- und Lesbenparade im Küstenort Budva¹³⁰ und verabschiedete ein Gesetz, das Transsexuellen eine staatlich finanzierte Geschlechtsumwandlung ermöglichen soll.¹³¹ Ein Gesetz, das eingetragene Partnerschaften unter Gleichgeschlechtlichen ermöglichen soll, wird ebenfalls in Erwägung gezogen.

Trotzdem reichen diese Maßnahmen offensichtlich nicht aus, um einen gesellschaftlichen Sinneswandel herbeizuführen. So waren auch im vergangenen Jahr Schwule und Lesben wieder Opfer einer Vielzahl von An- und Übergriffen. Wie das US-Außenministerium berichtet, bedienen sich homophob eingestellte Personen zunehmend des Internets um Homosexuelle zu bedrohen.¹³² Nach Auskunft von NGOs versuchen sie hierbei auch, Homosexuelle durch die Benutzung falscher Internetprofile zu Treffen zu überreden, um sie dann zu überfallen.¹³³

Sowohl das US-Außenministerium als auch die europäische Schwulen- und Lesbenvereinigung ILGA zitieren eine Vielzahl von Angriffen und Anfeindungen gegenüber Homosexuellen in den beiden vergangenen Jahren (2012 und 2013).¹³⁴

Im September 2012 wurden drei schwule Männer, darunter der Schauspieler Todor Vujosević sowie der Produzent eines Videos gegen Schwulen- und Lesbenfeindlichkeit in Podgorica von einer Gruppe von gewalttätigen Fußballfans, die sich selbst als „Varvari“, Barbaren, bezeichnen, angegriffen.¹³⁵ Einen Monat später wurde der Schauspieler erneut angegriffen, obwohl er um Polizeischutz gebeten hatte.¹³⁶

Im Oktober 2013 berichteten montenegrinische Medien, dass eine Gruppe Männer ein prominentes nicht näher genanntes Mitglied der NGO *LGBT Forum Progress* in der Nähe seiner Wohnung angegriffen hätten.¹³⁷

In ihrem Strategiepapier 2013 sorgt sich die Europäische Kommission darüber, dass Angriffe gegen Schwule und Lesben oft nicht gemeldet werden.¹³⁸ Die europäische Schwulen- und Lesbenvereinigung ILGA verzeichnete 26 Angriffe für das Jahr 2012, darunter eine Reihe von Drohungen und tätlichen Angriffen.¹³⁹ Offizielle Zahlen liegen nicht vor.¹⁴⁰ Die OSZE berichtet

¹³⁰ European Commission: Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 43

¹³¹ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 51

¹³² Ibid. S. 49

¹³³ Zitiert nach: US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 49

¹³⁴ ILGA-Europe: Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe 2013, Mai 2013, S. 162

¹³⁵ Ibid., S. 8, verfügbar unter: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR66/004/2013/en/41e4c708-ef10-4c9e-8ee8-a74e21324273/eur660042013en.pdf> (zuletzt eingesehen am 24.04.14)

¹³⁶ Ibid., S. 8

¹³⁷ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 51

¹³⁸ European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014', COM(2013)700 final, in: Montenegro 2013 Progress Report, Brüssel, 26.10.13, S. 2

¹³⁹ ILGA-Europe: Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe 2013, Mai 2013, S. 16

unter Bezugnahme auf die gleichen Daten von zwei Angriffen, acht Einschüchterungsversuchen – darunter Morddrohungen gegen die Veranstalter der Roma Pride in der montenegrinischen Hauptstadt – sowie Sachbeschädigungen.¹⁴¹

Die Europäische Kommission stellt fest, dass solche Angriffe nur selten gemeldet werden, und dass das Strafmaß für solche Angriffe erhöht werden müsse.¹⁴²

Aus der bereits zitierten Umfrage des *LGBT Forum Progress* und des Zentrums für politische Bildung geht hervor, dass mehr als jeder Zehnte Gewalt gegenüber Schwulen und Lesben befürwortet.¹⁴³

Schwulenfeindliche Äußerungen kamen auch von religiösen Würdenträgern. So erklärte der Metropolit Amfilohije Radović von der serbisch-orthodoxen Kirche Anfang Februar 2013 die Schwulen- und Lesbenparaden in Europa würden von dämonischen Kräften gesteuert und einen Angriff auf die menschliche Würde darstellen. Ende Juni zog er in einer Fernsehsendung einen Gleichstrich zwischen Homosexualität und Pädophilie.¹⁴⁴

Im Mai 2013 verurteilte ein montenegrinisches Gericht einen montenegrinischen Universitätsprofessor wegen eines Artikels, den er 2011 in der montenegrinischen Tageszeitung *Dan* veröffentlicht hatte. Dort schrieb er, dass Schwule unfähig seien, ihre Sexualität zu kontrollieren und daher zu Vergewaltigungen und Pädophilie neigen würden. Das Gericht verbot ihm solche Ansichten in Zukunft zu äußern und verurteilte ihn zur Übernahme der Prozesskosten. Der Professor ging in Berufung.¹⁴⁵

Die Aufstellung der ILGA belegt, dass die Bestrafung von homophoben Gewalttätern eher niedrig ausfällt. So wurde ein Mann, der den Vorsitzenden des *LGBT Forum Progress* verbal und physisch angegriffen hatte und drohte ihn umzubringen, lediglich zu einer Bewährungsstrafe verurteilt.¹⁴⁶ Ein anderer Mann, der den Vorsitzenden des LGBT Forums über Facebook bedroht hatte und die Auffassung äußerte, Schwule würden die Erde verseuchen und sollten verbrannt werden, erhielt eine Geldstrafe von 700 Euro.¹⁴⁷ Auf Bewährung wurde auch ein Student aus der Hafenstadt Bar verurteilt, der einen Schwulen über Facebook bedroht hatte.¹⁴⁸

¹⁴⁰ OSCE: Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses: Annual Report for 2012, Warschau, 15.11.2012, S. 83, verfügbar unter: http://tandis.odhr.pl/hcr2012/pdf/Hate_Crime_Report_full_version.pdf (zuletzt eingesehen am 27.03.14)

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014', COM(2013)700 final, in: Montenegro 2013 Progress Report, Brüssel, 26.10.13, S. 2

¹⁴³ Zitiert nach ILGA-Europe: Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe 2013, Mai 2013

¹⁴⁴ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 49

¹⁴⁵ Ibid., S. 49, Profesor Slobodan Radonjić osuđen zbog diskriminacije LGBT populacije, *Pobjeda*, 29.05.13, verfügbar unter: <http://www.pobjeda.me/2013/05/29/profesor-slobodan-radonjic->

¹⁴⁶ ILGA-Europe: Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe 2013, Mai 2013, S. 162

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 49

NGOs kritisieren, dass die montenegrinischen Behörden nicht wirksam gegen Gewalt und Anfeindungen gegenüber Schwulen, Lesben und Transsexuellen vorgehen und diese nicht ausreichend vor gewaltsamen Übergriffen zu schützen.¹⁴⁹ In ihrem Fortschrittsbericht 2013 fordert die Europäische Kommission, dass das Strafmaß für schwulen- und lesbenfeindliche Angriffe erhöht werden müsse.¹⁵⁰

Im Juli 2013 erfolgte ein erneuter Versuch eine Schwulen- und Lesbenparade im Mittelmeerbadeort Budva zu veranstalten. Frühere Versuche wurden aufgrund des vorherrschenden Klimas der Gewalt und Einschüchterung gegen Homosexuelle abgebrochen.¹⁵¹ Obwohl diese Parade von der montenegrinischen Regierung unterstützt wurde und deren Vertreter bei der Parade anwesend waren, wurde die Parade von circa 200 Gegendemonstranten angegriffen, welche Flaschen, Steine und andere Gegenständen auf die Polizisten warfen.¹⁵² Die Polizei zeigte 32 Personen zwischen 16 und 61 Jahren wegen Störung der öffentlichen Ordnung an.¹⁵³

Bereits im Vorfeld der Parade hatten 2000 Personen eine Unterschriftenliste an den Bürgermeister gerichtet, in der sie ein Verbot der Parade forderten.¹⁵⁴ Unbekannte veröffentlichten eine Todesanzeige mit dem Namen des Vorsitzenden der Schwulen- und Lesbenorganisation, *LGBT Forum Progress*, Zdravko Cimbalević, der an der Vorbereitung der Parade beteiligt war.¹⁵⁵

Im September 2013 protestierten 80 bis 100 Personen – zumeist Jugendliche – gegen die geplante Gay Pride in Podgorica. Zugleich feierten sie auch die Absage der Gay Pride in Belgrad. Obwohl diese Demonstration nicht angemeldet war, ließ die Polizei die Demonstranten gewähren.¹⁵⁶

Im Oktober 2013 fand die erste Gaypride in Podgorica statt. 2000 Polizisten sorgten für die Sicherheit der circa 100 bis 150 TeilnehmerInnen.¹⁵⁷ Der montenegrinische Minister für Menschen- und Minderheitenrechte, Suad Numanović, sowie der Vorsitzende der EU

¹⁴⁹ Amnesty International : Montenegro: Submission for European Commission Progress Report 2013, S. 8; Centre for Democracy and Human Rights (CEDEM)/Youth Initiative for Human Rights (YIHR): NGO Comments on the State Party Report (CCPR/C/MNE/1), Podgorica, Oktober 2013, S. 7

¹⁵⁰ European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014', COM(2013)700 final, in: Montenegro 2013 Progress Report, Brüssel, 26.10.13, S. 2

¹⁵¹ Montenegro Gay Pride Parade Cancelled After Attacks, *Balkan Insight*, 17.05.11, verfügbar unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/montenegro-gay-pride-parade-cancelled-after-attacks>

¹⁵² Amnesty International: Montenegro: Government should take part in the Podgorica Pride, 18.10.13

¹⁵³ ILGA-Europe: Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe 2013, Mai 2013, S. 162

¹⁵⁴ Amnesty International: Montenegro: Violence at Budva Pride, 25.07.13, verfügbar unter: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR66/002/2013/en/a9b1e0e3-4b7d-4461-9a25-bf16986fb32d/eur660022013en.pdf> (zuletzt eingesehen am 24.04.14)

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 21 und 50

¹⁵⁷ Krawalle begleiten Homosexuellen-Parade in Podgorica, *Die Zeit*, 20.10.13, verfügbar unter: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2013-10/gay-pride-parade-montenegro> (zuletzt eingesehen am 25.04.14)

Delegation in Montenegro, Mitja Drobnič, nahmen ebenfalls an der Veranstaltung teil.¹⁵⁸ Wie das US-Außenministerium berichtet, versuchten circa 1500 Gegendemonstranten den Polizeikordon zu durchbrechen.¹⁵⁹ Zuvor hatte der serbisch-orthodoxe Bischof Amfilohije Radović die Veranstalter der Parade aufgefordert, die Parade, welche er als „Parade der Schamlosen“ bezeichnete, abzusagen.¹⁶⁰

Im Anschluss an die Parade lieferten sich Gegendemonstranten Straßenschlachten mit Polizisten und griffen das Gebäude, in dem die Redaktionsräume der Tageszeitung *Vijesti* untergebracht sind, mit Steinen an.¹⁶¹ 20 Polizisten wurden verletzt. 60 Angreifer wurden festgenommen.¹⁶²

Im Oktober 2013 stellte das CEDEM fest, dass die Personen, die die Schwulenparade in Budva angegriffen hatten, noch nicht verurteilt worden waren.¹⁶³

Im November 2013 gestattete die kanadische Einwanderungsbehörde dem prominentesten Vertreter der montenegrinischen Schwulen- und Lesbenbewegung Zdravko Cimbalević politisches Asyl. Sie sah es als erwiesen an, dass die montenegrinischen Behörden ihn nicht gegenüber Anfeindungen und Morddrohungen geschützt hatten.¹⁶⁴ Cimbalević hatte sich als Erster öffentlich zu seiner Homosexualität bekannt und war Mitinitiator der Schwulen- und Lesbenparaden, was ihm weitere Anfeindungen einbrachte. Im Januar 2014 meldete er sich erneut zu Wort. Er gab an, dass nun auch seine Familie in Montenegro bedroht werden würde und warf der montenegrinischen Polizei und der Staatsanwaltschaft erneut Untätigkeit vor.¹⁶⁵

Am 23. April 2014 kommentierte die Vertretung der Europäischen Union in Podgorica den bisher letzten Anschlag auf ein Schwulen- und Lesbenzentrum in Podgorica, bei welchem maskierte Angreifer Glasscheiben einwarfen. Sie erinnerte die Regierung daran, dass die Einhaltung der Menschenrechte Bestandteil des 23. Kapitels der Beitrittsverhandlungen sind,

¹⁵⁸ Opponents of gay parade clash with Montenegrin police, *B92/Tanjug*, 22.10.13, verfügbar unter: http://www.b92.net/eng/news/region.php?yyyy=2013&mm=10&dd=21&nav_id=88063 (zuletzt eingesehen am 27.04.14)

¹⁵⁹ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 51

¹⁶⁰ Montenegro's gay pride march sparks violence, *Al Jazeera*, 20.10.13, verfügbar unter: <http://www.aljazeera.com/news/europe/2013/10/montenegro-gay-pride-march-sparks-violence-20131020132010789429.html> (zuletzt eingesehen am 26.04.13)

¹⁶¹ Amnesty International: Montenegro: A decade of unresolved attacks on independent media (öffentliche Stellungnahme), 14.02.14: US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 19

¹⁶² US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 51

¹⁶³ Centre for Democracy and Human Rights(CEDEM)/Youth Initiative for Human Rights (YIHR): NGO Comments on the State Party Report (CCPR/C/MNE/1), Podgorica, Oktober 2013, S. 15

¹⁶⁴ Canada grants asylum to Montenegro's highest-profile gay activist, *Daily Xtra*, 29.11.13, verfügbar unter: <http://dailyxtra.com/vancouver/news/canada-grants-asylum-montenegro%E2%80%99s-highest-profile-gay-activist>; Facing life or death at home, gay activist seeks asylum in Vancouver, *Globe and Mail*, 23.10.13, verfügbar unter: <http://www.theglobeandmail.com/news/british-columbia/montenegrin-lgbt-activist-seeks-asylum-in-vancouver/article15010823/> (beide zuletzt eingesehen am 26.04.14)

¹⁶⁵ Cimbalević nema mira ni u Kanadi: Sada prijete i mojoj porodici, *Vijesti*, verfügbar unter: <http://www.vijesti.me/vijesti/cimbalevic-nema-mira-ni-kanadi-sada-prijete-mojoj-porodici-clanak-172208> (zuletzt eingesehen am 26.04.14)

welches im Oktober vergangenen Jahres geöffnet wurde. Die Delegation warnte zudem, dass sie die Einhaltung der Menschenrechte weiterhin beobachten würde, und dass dies auch die Rechte von Schwulen, Lesben und Transsexuellen beinhalte.¹⁶⁶

4. Die Situation der Roma

Im Verhältnis zu seinen nördlichen und östlichen Nachbarländern ist der Anteil der Roma an der montenegrinischen Bevölkerung gering. Bei der letzten Volkszählung von 2011 bezeichneten sich nur 6251 Personen als Roma.¹⁶⁷ Zählt man zu dieser Gruppe die 2054 „ÄgypterInnen“ dazu, kommt man auf knapp 8305 Personen, was einem Bevölkerungsanteil von 1,26 Prozent entspricht. Der Europarat geht in seinen Schätzungen von etwa doppelt so hohen Zahlen aus und kommt auf einen Bevölkerungsanteil von knapp unter drei Prozent.¹⁶⁸

Die Mehrheit der Roma leben in der montenegrinischen Hauptstadt Podgorica, sowie in der nördlichen Kreisstadt Berane, die ebenfalls wie Podgorica, eine größere Gemeinschaft von Binnenvertriebenen aus dem Kosovo beheimatet.¹⁶⁹ Auch im nördlichen Bijelo Polje und in der Industriestadt Nikišić leben jeweils einige hundert Roma.

Obwohl Montenegro gerne als Musterbeispiel für multiethnisches Zusammenleben gesehen wird und sich auch als solches ausgibt, ist die Situation der Roma in Montenegro sehr schwierig. Die Europäische Kommission stellt in ihrem jüngsten Fortschrittsbericht sowie in ihrem Strategiepapier zur EU Erweiterung fest, dass Roma und Ashkali beim Zugang zu sozialen und ökonomischen Rechten diskriminiert werden und politisch unterrepräsentiert sind.¹⁷⁰ Die Europäische Kommission kritisiert auch, dass die montenegrinische Justiz und Polizei Roma nur unzureichend schützt und die Achtung ihrer Menschenrechte nicht garantiert.¹⁷¹ Das US-Außenministerium stellt in seinem Länderbericht zu Montenegro fest, dass Roma in Montenegro diskriminiert werden und nur begrenzt Zugang zu sozialen Dienstleistungen haben.¹⁷²

Auch die montenegrinische Regierung teilt diese Einschätzung weitgehend: In ihrem letzten Fortschrittsbericht, den sie im Rahmen der sogenannten Roma-Dekade vorgelegt hat, schreibt sie, dass die Roma im Gegensatz zu anderen Minderheiten Montenegros

¹⁶⁶ Delegation of the European Union to Montenegro: Presseerklärung vom 23. April 2014, ohne Titel, verfügbar unter: <http://www.delme.ec.europa.eu/code/navigate.php?id=2667> (zuletzt eingesehen am 27.04.14)

¹⁶⁷ Zitiert nach: Government of Montenegro: Basic information on the situation of the Roma minority (Progress report), 2012, verfügbar unter : http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9276_file12_report-progress-me.pdf (zuletzt eingesehen am 28.04.14)

¹⁶⁸ Council of Europe: Estimate and official number of Roma in Europe, September 2009, verfügbar unter: <http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/Source/documents/stats.xls> (zuletzt eingesehen am 25.04.14)

¹⁶⁹ Government of Montenegro: Basic information on the situation of the Roma minority (Progress report), 2012

¹⁷⁰ European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014', COM(2013)700 final, in: Montenegro 2013 Progress Report, Brüssel, 26.10.13, S. 2; Ibid.: Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 10

¹⁷¹ European Commission: Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 44

¹⁷² US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 45

marginalisiert seien. Ihre wirtschaftliche Position sei schwach, ihr Bildungsniveau niedrig. Nur wenige Roma hätten eine Arbeit; ihre Unterkünfte seien nicht angemessen. Zudem würden sie mit Vorurteilen konfrontiert werden, die die Regierung zum Teil auf ihren „spezifischen Lebenswandel“ zurückführt.¹⁷³

Wie aus einer 2011 durchgeführten Umfrage des CEDEM hervorgeht, betrachten 63 Prozent aller MontenegrinerInnen die Roma als die am meisten diskriminierte Bevölkerungsgruppe. 76,8 Prozent der Befragten gingen nach dieser davon aus, dass Roma keine Chance auf Arbeit haben.¹⁷⁴ Zwar scheint die Abneigung gegenüber Roma in Montenegro etwas weniger ausgeprägt als in anderen Ländern. So störten sich weniger als ein Drittel der Befragten an Roma in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft oder wollten sie nicht als ArbeitskollegInnen akzeptieren.¹⁷⁵ Allerdings endete die Toleranz, wenn es um die Frage ging, ob man engere Kontakte mit Roma zulassen oder eingehen würde. Mehr als die Hälfte der Befragten waren gegenüber einer Freundschaft zwischen ihren Kindern und Roma negativ eingestellt. 64 Prozent lehnten eine Einheirat von Roma in ihre Verwandtschaft ab. Im Vergleich zu allen anderen Bevölkerungsgruppen war die Ablehnung von Roma am Größten.

4.1. Arbeit

Eine gemeinsam mit der Weltbank und der Europäischen Kommission durchgeführte Studie des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen, UNDP, aus dem Jahr 2011 ergab unter den in Montenegro lebenden Roma eine Arbeitslosenrate von 44 Prozent. Das UNDP vergleicht diese Zahlen mit der Zahl der Nicht-Roma, die in der gleichen Nachbarschaft leben. Dort liegt die Arbeitslosigkeit bei weniger als einem Drittel. Das UNDP wertet dies als klares Anzeichen dafür, dass Roma im Vergleich mit anderen Bevölkerungsgruppen deutlich schlechter gestellt sind.¹⁷⁶ Eine Umfrage des CEDEM aus dem Jahr 2013 ergab, dass 64 Prozent der Roma arbeitslos sind und nach einer Arbeit suchen. Weitere 29 Prozent sind ebenfalls arbeitslos, ohne jedoch nach einer Arbeit zu suchen.¹⁷⁷ Nur 5 Prozent aller Roma befinden sich in einer Festanstellung.¹⁷⁸ 2012 nahmen 23 Roma und Ashkali an öffentlichen Arbeiten teil, indem sie sich an öffentlichen Reinigungsarbeiten beteiligten.¹⁷⁹ Ende 2013

¹⁷³ Zitiert nach: Government of Montenegro: Basic information on the situation of the Roma minority

¹⁷⁴ CEDEM: Romi se najviše diskriminišu, a žene najviše štite, *Vijesti*, 1.06.11, verfügbar unter: <http://www.vijesti.me/vijesti/cedem-romi-se-najvise-diskriminisu-a-zene-najvise-stite-clanak-24064> (zuletzt eingesehen am 25.04.14)

¹⁷⁵ CEDEM: Etnička distanca u Crnoj Gori. Empirijsko istraživanje (Autor: Miloš Bešić), Podgorica, Dezember 2013., S. 8, <http://cedem.me/sr/publikacije/finish/13-publikacije/456-etnika-distanca-2013-.html> (zuletzt eingesehen am 25.04.14)

¹⁷⁶ UNDP/WB/EC: Regional Roma survey 2011, Montenegro, verfügbar unter: http://www.eurasia.undp.org/content/dam/rbec/docs/Roma_survey_data___Montenegro_2011.xls (zuletzt eingesehen am 27.04.14)

¹⁷⁷ Centre for Human Rights and Democracy (CEDEM): Social position of Roma and Egyptians and government support to Roma and Egyptian population, Podgorica, Juni 2013, S. 6, verfügbar unter: <http://cedem.me/en/programmes/empirical-research/other-opinion-polls/finish/41-opinion-polls/411-report-on-the-social-protection-of-roma-and-egyptians-key-findings-june-2013.html> (zuletzt eingesehen am 27.04.14)

¹⁷⁸ CEDEM, zitiert nach US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 36

¹⁷⁹ Government of Montenegro: Basic information on the situation of the Roma minority, 2012

arbeiteten in Montenegro 6 Roma in der staatlichen Verwaltung. Auf lokaler Ebene war kein einziger Rom/keine einzige Romni beschäftigt.¹⁸⁰

Beim Arbeitsamt als Arbeitslose eingetragen und sich selbst als Roma bezeichnend waren am 31.12.2012 1012 Personen. Dies entspricht 3,24 Prozent aller Arbeitslosen. Gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil und auf Grundlage der Volkszählungsdaten ist der Arbeitslosenanteil der Roma somit deutlich höher.¹⁸¹

Die montenegrinische Regierung führt den Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt auf das niedrige Bildungsniveau der Roma zurück.¹⁸² Roma-NGOs bestreiten diese Ansicht. Sie merken an, dass selbst höher gebildeten Roma nur niedrigqualifizierte Jobs angeboten werden.¹⁸³ Im November 2012 berichtete die Zeitung *Monitor*, dass selbst Roma, die ein Studium erfolgreich abgeschlossen haben, aufgrund von Vorurteilen keine Arbeit finden.¹⁸⁴ Eine Umfrage des Arbeitsamtes ergab, dass nur knapp jeder fünfte Unternehmer bereit war, Roma einzustellen.¹⁸⁵

Das montenegrinische *Centre for Democracy and Human Rights* (CEDEM) spricht in seinem Bericht an den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen von einem gravierenden Missverhältnis zwischen den Fähigkeiten der Roma und ihrer Beteiligung am Arbeitsmarkt.¹⁸⁶ Das CEDEM kritisiert außerdem, dass nur wenige Roma und „ÄgypterInnen“ an Fortbildungsmaßnahmen teilnehmen. Eine Studie des CEDEM aus dem Jahr 2013 ergab, dass nur ein verschwindend geringer Anteil der Roma beim Aufbau eines Unternehmens unterstützt würde.¹⁸⁷

4.2. Bildung

In den vergangenen Jahren hat sich die Bildungssituation der Roma aufgrund von Programmen internationaler Organisationen leicht verbessert. So studieren heute knapp ein Dutzend Roma an der Universität Montenegros. Circa 75 Roma besuchen eine weiterführende Schule.¹⁸⁸ Allerdings besuchen nach wie vor nur knapp mehr als die Hälfte

¹⁸⁰ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 48

¹⁸¹ Government of Montenegro: Basic information on the situation of the Roma minority (Progress report), 2012

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Second Opinion on Montenegro adopted on 19 June 2013, Abs. 29, S. 9, verfügbar unter : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Montenegro_en.pdf (zuletzt eingesehen am 27.04.14)

¹⁸⁴ Even degrees won't help, *Monitor*, 23.11.12, in: *Monitor/Erste Stiftung* (Hrsg.): Hope stronger than fear, Autor: Elvis Beriša, Podgorica, August 2013, verfügbar unter:

<http://www.monitor.co.me/~monitorc/images/stories/dodaci/hopestrongerthanfear.pdf> (zuletzt eingesehen am 28.04.14)

¹⁸⁵ Zitiert nach: Government of Montenegro: Basic information on the situation of the Roma minority, 2012

¹⁸⁶ Centre for Democracy and Human Rights(CEDEM)/Youth Initiative for Human Rights (YIHR): NGO Comments on the State Party Report (CCPR/C/MNE/1), Podgorica, Oktober 2013

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Government of Montenegro: Basic information on the situation of the Roma minority, 2012, S. 8, US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 46

aller Roma-Kinder zwischen 7 und 15 Jahren die Schule.¹⁸⁹ Anschließend nimmt dieser Anteil rasant ab und liegt bei nur mehr 13 Prozent bei den 16-19-Jährigen im Vergleich zu 61 Prozent bei Nicht-Roma, die in der gleichen Nachbarschaft leben.¹⁹⁰ Während des Schuljahrs 2010/11 lag die Abbrecherquote bei Roma-Kindern in der Grundschule bei circa 50 Prozent.¹⁹¹ Der Beratende Ausschuss für das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats spricht daher von der „dringenden Notwendigkeit“, die Bemühungen in diesem Bereich weiter fortzusetzen.¹⁹²

Das Kinderhilfswerk UNICEF führt die schlechte Bildungssituation der Roma auf Armut, schlechte Wohnbedingungen, den niedrigen Bildungsstand der Eltern, Diskriminierung und frühe Heiraten zurück.¹⁹³ Das US-Außenministerium berichtet, dass Roma-Kinder von anderen Kindern diskriminiert werden.¹⁹⁴

Angehörige der Mehrheitsgesellschaft haben sich dagegen gewehrt, dass ihre Kinder mit Roma-Kindern gemeinsam unterrichtet werden. Aus diesem Grund wurde eine Schule auf dem Grundstück des Flüchtlingslagers Konik in einem Randbezirk der montenegrinischen Hauptstadt eingerichtet, wo ein Teil der Flüchtlingskinder unterrichtet wird.¹⁹⁵ In ihrem letzten Länderbericht zu Montenegro schreibt die Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats, dass der getrennte Unterricht von Roma-Kindern ihre Integration verhindere und zu einem niedrigen Bildungsstand, absoluter Armut und gesellschaftlichem Ausschluss beitrage.¹⁹⁶ Der Beratende Ausschuss für die Rahmenkonvention des Europarats stellte außerdem fest, dass einige hundert Kinder, mehrheitlich Flüchtlingskinder aus dem Kosovo aufgrund fehlender Papiere vom Schulbesuch ausgeschlossen sind, was der Ausschuss als vollkommen inakzeptabel bezeichnet.¹⁹⁷

4.3. Wohnsituation

Roma leben in Montenegro meist unter äußerst prekären Bedingungen. Dies geht aus der bereits zitierten Umfrage des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen hervor, bei der 42 Prozent der Befragten angaben, dass ihre Wohnsituation unsicher sei. Bei Nicht-Roma, die in der gleichen Nachbarschaft lebten, lag dieser Anteil bei nur 12 Prozent. Die Umfrage ergab auch, dass Roma sich mit wesentlich weniger Wohnfläche pro Person

¹⁸⁹ UNDP/WB/EC: Regional Roma survey 2011: Montenegro

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 35 - 6

¹⁹² Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Second Opinion on Montenegro adopted on 19 June 2013,, Abs. 24, S. 8

¹⁹³ Zitiert nach: US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S; 36

¹⁹⁴ Ibid., S. 45

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Council of Europe/European Commission against Racism and Intolerance (ECRI): ECRI report on Montenegro (fourth monitoring cycle) (CRI(2012)5), Straßburg, 21. Februar 2012, S. 16, verfügbar unter:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dsee/dv/0327_07/0327_07en.pdf (zuletzt eingesehen am 27.04.14)

¹⁹⁷ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Second Opinion on Montenegro adopted on 19 June 2013, Abs. 30, S. 9

begnügen müssen als Nicht-Roma. Demnach verfügte jedeR RomNi über 0,65 Räume. Nicht-Roma verfügten über doppelt so viel Platz. Auch die Fläche war in etwa doppelt so groß. Ein anderer Anhaltspunkt für die Prekarität der Wohnsituation ist die Tatsache, dass nur knapp ein Drittel aller Unterkünfte von Roma aus festem Baumaterial, d.h. Stein oder Beton, gebaut sind. Weniger als ein Drittel der Unterkünfte verfügen über ein Badezimmer¹⁹⁸

Die montenegrinische Regierung selbst schreibt, dass es keine genauen Informationen darüber gäbe, ob die Unterkünfte der Roma und „ÄgypterInnen“ provisorisch oder dauerhaft seien.¹⁹⁹ Allerdings könne man davon ausgehen, dass die meisten Unterkünfte nicht den nationalen und internationalen Mindeststandards entsprechen würden.²⁰⁰

Im April 2014 appellierte die Menschenrechtsorganisation *Amnesty International* an die montenegrinische Regierung, eine Lösung für sieben Roma-Familien, mehrheitlich Flüchtlinge aus dem Kosovo, die seit acht Jahren ein Grundstück in der Industriestadt Nikšić bewohnen.²⁰¹ Dessen Eigentümer hatte mehrfach auf eine Zwangsräumung verzichtet, um der Regierung die Möglichkeit zu geben, eine Alternative für die Familien zu finden – allerdings ohne Erfolg.

4.4. Gesundheit

Neuere Informationen über die gesundheitliche Lage von Roma in Montenegro sind kaum vorhanden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sie sich kaum von derjenigen der Roma in Nachbarländern unterscheidet. Eine Studie des UN-Entwicklungsprogramms aus dem Jahr 2006 ergab, dass ein Viertel aller Roma eine Verschlechterung ihrer Gesundheitssituation beobachteten; bei anderen Bevölkerungsgruppen lag dieser Anteil knapp unter einem Fünftel.²⁰² 17 Prozent aller Roma und 10 Prozent aller Roma mit montenegrinischer Staatsangehörigkeit gaben an chronisch krank zu sein.²⁰³ Eine lokale Studie, die im vergangenen Jahr (2013) im Küstenort Herzeg Novi durchgeführt wurde, ergab, dass in nahezu der Hälfte aller Roma-Haushalte mindestens eine Person lebte, die chronisch krank

¹⁹⁸ Centre for Democracy and Human Rights (CEDEM)/Youth Initiative for Human Rights (YIHR): NGO Comments on the State Party Report (CCPR/C/MNE/1), Podgorica, Oktober 2013

¹⁹⁹ Im Original: "conditional or unconditional".

²⁰⁰ Government of Montenegro: Basic information on the situation of the Roma minority, 2012

²⁰¹ Amnesty International: Montenegro: Ensure adequate alternative housing for evicted families, 15. April 2014, verfügbar unter: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR66/002/2014/en/d2049c01-ba64-429c-89e6-a3386c619dd6/eur660022014en.pdf> (zuletzt eingesehen am 24.04.14)

²⁰² United Nations Development Programme (UNDP): At Risk: The Social Vulnerability of Roma, Refugees and Internally Displaced Persons in Montenegro, Podgorica, November 2006, S. 30, verfügbar unter: http://europeandcis.undp.org/uploads/public/File/rbec_web/vgr/Roma_Report_Montenegro.pdf (zuletzt eingesehen am 27.04.14)

²⁰³ Ibid.

war.²⁰⁴ Laut Auskunft der montenegrinischen Regierung übersteigt die Kindersterblichkeit von Roma-Kindern unter fünf Jahren diejenige von Nichtromakindern um ein Dreifaches.²⁰⁵

Laut der bereits zitierten Erhebung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen besitzen 89 Prozent aller Roma in Montenegro einen Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung.²⁰⁶ 90 Prozent der Befragten gaben an, dass sie auch tatsächlich Zugang zur medizinischen Versorgung haben.²⁰⁷ Diese Information wird jedoch durch zwei andere Studien, sowie die Berichte internationaler Organisationen und Nichtregierungsorganisationen in Frage gestellt: Im Rahmen der bereits zitierten früheren Studie des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen, UNDP, die sich sowohl auf in Montenegro einheimische Roma und auf Flüchtlinge aus dem Kosovo bezog,²⁰⁸ gaben nur Rund zwei Fünftel aller Befragten an, bei längerer Krankheit einen Arzt aufzusuchen; 62 Prozent aller Befragten teilten mit, nicht in der Lage zu sein, die Kosten für Medikamente aufzubringen, die ihnen vom Arzt verschrieben worden waren. Bei der einheimischen Roma-Bevölkerung betrug dieser Anteil immer noch 8 Prozent. 2011 bezifferte das UN-Entwicklungsprogramm den Anteil der Roma, die nicht in der Lage waren, sich notwendige Medikamente zu besorgen, auf 19 Prozent.²⁰⁹ 26 Prozent aller Befragten hatten ausstehende Arztrechnungen.²¹⁰ Im Rahmen der ebenfalls bereits erwähnten Umfrage des CEDEM, die einen Bevölkerungsschnitt repräsentiert, gaben 45 Prozent aller Befragten an, dass Roma beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen diskriminiert würden.²¹¹

Auch die Europäische Kommission stellt in ihrem Fortschrittsbericht fest, dass Roma beim Zugang zu medizinischen Leistungen diskriminiert werden.²¹² Ein bereits etwas älterer Bericht des *European Roma Rights Centre* (ERRC) an das CERD belegt, dass medizinisches Personal sich oftmals ablehnend gegenüber Roma verhält, was dazu führt, dass Roma Ärzte und medizinische Einrichtung nur in Notfällen aufsuchen.²¹³ Auch das US-Außenministerium

²⁰⁴ Center for Democracy and Human Rights (CEDEM): Lokalna studija stanovanja romske i egipćanske populacije u opštini Herceg Novi, S. 15, verfügbar unter: <http://cedem.me/sr/publikacije/finish/13-publikacije/494-lokalna-studija-stanovanja-re-populacije-u-optini-herceg-novi.html>

²⁰⁵ Government of Montenegro, 2010, Medium-term Report on MDGs in Montenegro, S. 29, zitiert nach: Unicef/Romachildren: Montenegro (ohne Datum), verfügbar unter: http://www.romachildren.com/?page_id=660#_ftn2 (zuletzt eingesehen am 27.04.14)

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ United Nations Development Programme (UNDP): At Risk: The Social Vulnerability of Roma, Refugees and Internally Displaced Persons in Montenegro, Podgorica, November 2006, S. 30

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ CEDEM: Romi se najviše diskriminišu, a žene najviše štite, *Vijesti*, 1.06.11, verfügbar unter: <http://www.vijesti.me/vijesti/cedem-romi-se-najvise-diskriminisu-a-zene-najvise-stite-clanak-24064> (zuletzt eingesehen am 27.04.14)

²¹² Siehe: European Commission: Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 43

²¹³ European Roma Rights Centre/Centre for Roma Initiatives: Written comments of the European Roma Rights Centre (ERRC) and the Centre for Roma Initiatives ("CRI") concerning Montenegro for consideration by the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination at its 74th session, verfügbar unter: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/CRI_Montenegro_CERD74.pdf (ohne Datum) (zuletzt eingesehen am 25.04.14)

schreibt, dass Roma zuweilen Probleme hatten, einen Facharzt aufzusuchen, während dies für andere MontenegrinerInnen möglich war.²¹⁴

4.6. Armut und wirtschaftliche Unterstützung

Die bereits zitierte Erhebung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2011 ergab, dass 88 Prozent aller Roma in Montenegro unter relativer Armut und 29 Prozent unter absoluter Armut leiden. Bei Nicht-Roma, die im gleichen Wohnumfeld lebten, betrug der Anteil derjenigen, die als relativ arm galten, 46 Prozent. Als absolut arm galten hier 5 Prozent.²¹⁵ Nahezu drei Viertel aller Befragten einer Studie, die das CEDEM 2011 in der montenegrinischen Hauptstadt, in Nikšić und Berane durchführte, bezeichneten ihre Lage als sehr schlecht. 11,7 Prozent bezeichneten sie als eher schlecht und nur 17,1 Prozent waren der Meinung, dass sie „irgendwie über die Runden kämen“.²¹⁶ Bei der bereits zitierten Studie des UN-Entwicklungsprogramms 2011 gaben 49 Prozent der Befragten an, dass sie nicht in der Lage waren ihre Rechnungen zu bezahlen. Dies betraf insbesondere Stromkosten, Wasser, aber auch Arztrechnungen.²¹⁷

Wie eine Umfrage des CEDEM vom Juni 2013 ergab, erhielten trotz ihrer wirtschaftlichen Notlage nur wenige Roma irgendeine Form staatlicher Unterstützung.²¹⁸ Obwohl nahezu alle Befragten ein oder mehrere Kinder hatten, gaben nur 12,2 Prozent der Befragten an, Beihilfen bei der Geburt erhalten zu haben; nur knapp ein Fünftel erhielt Kindergeld. 6 Prozent der Befragten erhielten eine Unterstützung aufgrund einer vorliegenden Behinderung und 11,4 Prozent wurden zumindest zeitweise von der Gemeinde oder anderen Trägern untergebracht. Etwas mehr als ein Drittel der Befragten erhielt manchmal Nahrungsmittelhilfe, gut ein Viertel selten. Kleiderhilfe erhielt ein knappes Drittel der Befragten manchmal, gut ein Viertel diese selten.²¹⁹

4.7. Die Situation der Kosovo-Roma und -ÄgypterInnen

Besonders besorgniserregend ist die Situation der circa 3200 noch verbleibenden Kosovo-Roma und -ÄgypterInnen, von denen die überwiegende Mehrheit nach wie vor in Flüchtlingslagern und Behelfsunterkünften insbesondere in der montenegrinischen Hauptstadt Podgorica und im nördlichen Berane lebt. Im Juli 2012 zerstörte ein Feuer weite Teile des improvisierten Flüchtlingslagers Konik am Rande der montenegrinischen

²¹⁴ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 36

²¹⁵ UNDP/WB/EC: Regional Roma survey 2011: Montenegro

²¹⁶ CEDEM: Romi se najviše diskriminišu, a žene najviše štite, *Vijesti*, 1.06.11

²¹⁷ UNDP/WB/EC: Regional Roma survey 2011: Montenegro

²¹⁸ Centre for Democracy and Human Rights (CEDEM): Report social position of Roma and Egyptians and government support to Roma and Egyptian population, Podgorica, Juni 2013, verfügbar unter: <http://cedem.me/en/programmes/empirical-research/other-opinion-polls/finish/41-opinion-polls/411-report-on-the-social-protection-of-roma-and-egyptians-key-findings-june-2013.html> (zuletzt eingesehen am 27.04.14)

²¹⁹ Ibid.

Hauptstadt. Dieses wurde im Sommer 1999 errichtet um die Roma aufzunehmen, die aus dem Kosovo vertrieben wurden. Durch das Feuer wurden binnen weniger Stunden circa 800 Personen obdachlos.²²⁰ Nachdem sie mehrere Monate in Zelten ausharren mussten, stellte die montenegrinische Regierung ihnen schließlich Container bereit, welche jedoch keinesfalls den Kriterien für angemessenes Wohnen entsprechen.²²¹

Der Unwillen der montenegrinischen Regierung, den Kosovo-Roma und -ÄgypterInnen eine dauerhafte Bleibe zu verschaffen und sie zu integrieren, entspricht ihrem Wunsch, sie mögen am Ende doch noch in den Kosovo zurückkehren; die Mehrheit der Betroffenen lehnt dies jedoch ab. Die Bedingungen in Konik wurden von internationalen Organisationen mehrfach aufs Schärfste kritisiert. In ihrem Bericht von Februar 2012 bezeichnete die Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats die Bedingungen in Konik als unmenschlich und gefährlich und forderte eine baldige Schließung des Lagers.²²² Im März 2014 erklärte der Menschenrechtskommissar des Europarats, Nils Muižnieks, im Anschluss an seine Visite in Montenegro, dass es Orte wie Konik in Europa gar nicht geben dürfe.²²³

Kosovo-Roma sind in Montenegro in besonderem Maße vom Problem der Staatenlosigkeit betroffen. Im Anschluss an die Volkszählung aus dem Jahr 2011 identifizierten die montenegrinischen Behörden 4312 Personen, die angaben, staatenlos zu sein. 38 Prozent bezeichneten sich als Roma oder „ÄgypterInnen“.²²⁴ Laut Auskunft des UN-Flüchtlingswerks betrifft dieses Problem jedoch auch Personen, die im Rahmen von sogenannten Rückübernahmeabkommen nach Montenegro abgeschoben wurden. Das UN-Flüchtlingswerk kritisiert, dass die Abkommen sich ausschließlich auf die Frage des Geburtsorts konzentrieren, ohne zu untersuchen, ob eine Person auch tatsächlich die Möglichkeit hat, die Staatsangehörigkeit des jeweiligen Staats zu erwerben.²²⁵

²²⁰ Siehe dazu z.B.: Fire destroys Kosovo Roma refugee camp in Montenegro, AFP, 25.07.12, verfügbar unter: <http://reliefweb.int/report/montenegro/fire-destroys-kosovo-roma-refugee-camp-montenegro>; Montenegro: Roma protest over temporary housing, B92, verfügbar unter: http://www.b92.net/eng/news/region.php?yyyy=2012&mm=07&dd=25&nav_id=81449 (beide zuletzt eingesehen am 27.04.14)

²²¹ Montenegro: Konik Refugees Move into Containers, Balkan Insight, 27.11.14, verfügbar unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/montenegro-s-burned-out-refugees-move-into-containers> (zuletzt eingesehen am 27.04.14)

²²² European Commission against Racism and Intolerance (ECRI): ECRI report on Montenegro (fourth monitoring cycle) (CRI(2012)5), Straßburg, 21. Februar 2012, S. 7 und 8, verfügbar unter: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dsee/dv/0327_07/0327_07en.pdf (zuletzt eingesehen am 26.04.14)

²²³ Council of Europe/Commissioner for Human Rights: Montenegro needs to do more to address past human rights violations and ensure media freedoms (Presseerklärung), 21.03.14, verfügbar unter: <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/montenegro-needs-to-do-more-to-address-past-human-rights-violations-and-ensure-media-freedoms;jsessionid=15D933B151FE65D60C7A6BFFE017E356> (zuletzt eingesehen am 24.04.14)

²²⁴ Zitiert nach: US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 26

²²⁵ "Even if some of the persons who are returned to Montenegro pursuant to this agreement are able to acquire Montenegrin citizenship, the problem with the readmission provision is that it focuses solely on the person's place of birth and does not appear to allow any consideration of the various forms of an appropriate connection between an individual and a successor State and whether they would be able to acquire nationality there." (UNHCR: Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report - Universal Periodic Review: Montenegro, Juli 2012, S. 6)

Am 31.12.13 lief die Frist, bis zu der sich Flüchtlinge und Binnenvertriebene aus anderen Landesteilen des ehemaligen Jugoslawiens um einen dauerhaften Aufenthaltstitel als AusländerIn in Montenegro bewerben konnten, erneut aus.²²⁶ Laut EU Kommission hatten sich bis Mai 2013 58 Prozent aller Vertriebenen aus dem ehemaligen Jugoslawien um einen befristeten oder dauerhaften Aufenthaltstitel beworben, von denen 37 Prozent einen dauerhaften Aufenthaltstitel erhielten.²²⁷ Unter Kosovo-Roma und –ÄgypterInnen war dieser Anteil allerdings wesentlich geringer: Im November 2013 teilte das montenegrinische Innenministerium mit, dass nur 16 Prozent der BewohnerInnen von Konik einen dauerhaften Aufenthaltstitel erhalten hatten.²²⁸

Wie die Europäische Kommission und auch das US-Außenministerium mitteilten, waren die Bedingungen, um einen Aufenthaltstitel zu erwerben, extrem schwierig.²²⁹ Das US-Außenministerium schreibt, dass besonders Roma, Ashkali und Kosovo-ÄgypterInnen Schwierigkeiten hatten, die erforderlichen Unterlagen beizubringen, da viele von ihnen entweder nie Geburtsunterlagen besessen hatten oder diese während des Kriegs verloren gingen.²³⁰

Die montenegrinische Regierung kündigte inzwischen an, dass sie Personen, die sich bis zum Stichtag nicht um einen dauerhaften Aufenthaltstitel beworben haben, als Illegale betrachten würde.²³¹

4.8. Aktionspläne zur Verbesserung der Situation von Roma und „ÄgypterInnen“

Obwohl Montenegro den Anspruch hat, ethnische Minderheiten in vorbildlicher Weise politisch zu integrieren, sind Roma weder in der Regierung noch im Parlament vertreten. Laut dem US-Außenministerium argwöhnten Vertreter von Roma-Organisationen, dass die Mindestanforderungen für eine politische Vertretung im Parlament von 0,7 Prozent der Stimmen zu hoch sei, um Roma einen Zugang zum Parlament zu öffnen, zumal auch viele Roma nicht die montenegrinische Staatsangehörigkeit besäßen.²³²

Montenegro ist seit 2005 Mitglied der sogenannten Dekade für die Einbeziehung oder Integration („Inclusion“) der Roma und hält seit Juli 2013 den Vorsitz der Dekade.²³³ Im April 2012 verabschiedete die montenegrinische Regierung eine neue Strategie zur Verbesserung

²²⁶ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 21

²²⁷ European Commission: Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 43

²²⁸ Zitiert nach: US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 23)

²²⁹ European Commission: Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 43

²³⁰ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 24

²³¹ Ibid., S. 21

²³² Ibid., S. 28

²³³ Montenegro wird den Vorsitz der Dekade noch bis Ende Juni haben.

der Situation der Roma und „ÄgypterInnen“ in Montenegro für die Jahre 2012 bis 2013.²³⁴ Im Januar 2013 verabschiedete sie einen entsprechenden Aktionsplan.²³⁵ In ihrem vierten Bericht zur Umsetzung der Visaliberalisierung mit den Staaten des sogenannten westlichen Balkans von November 2013 schreibt die Europäische Kommission, dass die Strategie zur Verbesserung der Lage der Roma noch nicht umgesetzt worden sei.²³⁶ Das CEDEM kritisiert die schleppende Umsetzung der Strategie und das Fehlen einer Finanzierung.²³⁷ Internationale Organisationen wie der Europarat sowie das US-Außenministerium sehen zwar kleine Fortschritte. Diese würde jedoch nicht ausreichen, um die Lage der Roma dauerhaft zu verbessern. Das US-Außenministerium kritisiert, dass sich die rechtliche Situation der Roma kaum verbessert habe.²³⁸ Der Beratende Ausschuss für die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats spricht von ihrem nahezu vollständigen Ausschluss aus dem Wirtschaftsleben, aller Bemühungen zum Trotz.²³⁹

5. Freizügigkeit

Seit dem 19. Dezember 2009 können die BürgerInnen Montenegros ohne Visum in die Länder der Europäischen Union und des Schengenraums einreisen. Die Aufhebung der Visumpflicht gilt für Kurzaufenthalte von weniger als 90 Tagen. Montenegro hatte zuvor ein Rückübernahmeabkommen mit der Europäischen Union unterzeichnet, das bereits bestehende bilaterale Abkommen mit den wichtigsten Zielländern der MigrantInnen verstärkt und ergänzt.²⁴⁰

Allerdings richtet sich die Aufmerksamkeit der Europäischen Union nicht auf Montenegro. Die europäische Grenzagentur FRONTEX bezeichnete das „Risiko“, dass BürgerInnen Montenegros das Recht auf Asyl „missbrauchen“ könnten, als niedrig.²⁴¹ 2012 beantragten, laut EUROSTAT-Zahlen, 1.310 montenegrinische StaatsbürgerInnen in Ländern der Europäischen Union und der Schweiz Asyl, mehr als doppelt so viel als im Vorjahr.²⁴²

²³⁵ European Commission: Commission staff working document Montenegro 2013: Progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), S. 43

²³⁶ European Commission: Fourth Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, (COM(2013) 836 final), Brüssel, 28.11.2013, S. 10

²³⁷ Centre for Democracy and Human Rights(CEDEM)/Youth Initiative for Human Rights (YIHR): NGO Comments on the State Party Report (CCPR/C/MNE/1), Podgorica, Oktober 2013, S. 16

²³⁸ US Department of State: Montenegro 2013 human rights report, Washington, Februar 2014, S. 46

²³⁹ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Second Opinion on Montenegro adopted on 19 June 2013

²⁴⁰ Siehe dazu: Selective Freedom. The visa liberalisation and restrictions on the freedom of movement in the Balkans, Juni 2012, S. 46 und 47, (verfügbar unter: http://romarights.files.wordpress.com/2012/07/chachipe_visa_liberalisation_report_270612.pdf) (zuletzt eingesehen am 27.04.14)

²⁴¹ Frontex: Western Balkans Annual Risk Analysis 2013, Warschau, Mai 2013, S. 24, verfügbar unter:

http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2013.pdf (zuletzt eingesehen am 28.04.14)

²⁴² European Commission: Fourth Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, (COM(2013) 836 final), Brüssel, 28.11.2013, S. 28

Wie andere Staaten des sogenannten westlichen Balkans hat Montenegro seine gesetzlichen Bestimmungen im Vorfeld der Aufhebung der Visumpflicht an die Anforderungen von Seiten der Europäischen Union angepasst. Das neue Gesetz zur Grenzkontrolle vom 22. Oktober 2009²⁴³ sieht sogenannte Mindestkontrollen bei der Ein- und Ausreise vor. Im Falle des Verdachts, dass Reisende die Sicherheit des Landes gefährden könnten, sind umfassende Kontrollen vorgesehen.²⁴⁴

In ihrem ersten Bericht zur Visaliberalisierung mit den Staaten des sogenannten westlichen Balkans berichtet die Europäische Kommission, dass, vermutlich ab dem Zeitpunkt der Aufhebung der Visumpflicht für Kurzaufenthalte, bis zum 1. April 2011 538 montenegrinische BürgerInnen an der Ausreise gehindert wurden, da sie die Einreisebestimmungen für den Schengenraum nicht erfüllten oder andere Gründe angegeben wurden.²⁴⁵

In ihrem vierten Bericht zur Aufhebung der Visumpflicht schreibt die Europäische Kommission, Montenegro habe im Zusammenhang mit dem sogenannten Missbrauch des Asyl(recht)s in Mitgliedstaaten der Europäischen Union keine Verbindung mit der Organisierten Kriminalität feststellen können.²⁴⁶ Wie die Kommission weiter berichtet, hat Montenegro seine Kontrollen bei der Ausreise dennoch verstärkt, um einen Missbrauch des Asylrechts zu verhindern. Neben Reisedokumenten würde unter anderem auch überprüft, ob die Ausreisewilligen über eine Krankenversicherung und die nötigen Finanzen verfügen würden.²⁴⁷

²⁴³ Zakon o graničnoj kontroli (Gesetz zur Grenzkontrolle), 22. Oktober 2009, veröffentlicht im: *Öffentlichen Amtsblatt Montenegros*, Nr. 72/09 vom 30.10.09, verfügbar unter: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag={815EEDCC-C6A6-41DB-AEF2-EF34F2F8280F}> (zuletzt eingesehen am 28.04.14)

²⁴⁴ Siehe Artikel 36 und 37 des Gesetzes.

²⁴⁵ Commission staff working paper on the post-visa liberalisation monitoring for the Western Balkan countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, SEC(2011) 695 final, 30.05.2011, S. 8, verfügbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010997%202011%20INIT> (zuletzt eingesehen am 28.04.14)

²⁴⁶ European Commission: Fourth Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, (COM(2013) 836 final), Brüssel, 28.11.2013, S. 16

²⁴⁷ Ibid., S. 15

Herausgegeben von:

Förderverein PRO ASYL e.V.
Postfach 16 06 24
60069 Frankfurt/Main
Telefon: 069 / 24 23 14 10
Fax: 069 / 24 23 14 72

Internet: www.proasyl.de

E-Mail: proasyl@proasyl.de

Spendenkonto:

Bank für Sozialwirtschaft Köln
BLZ 37020500 Konto-Nr. 8047300
IBAN: DE62 3702 0500 0008 0473 00
BIC: BFSWDE33XXX

Veröffentlicht im Mai 2014

PRO ASYL
DER EINZELFALL ZÄHLT.