

Kosovo: Zur Rückführung von Roma

Update der SFH-Länderanalyse

Rainer Mattern

Weyermannsstrasse 10
Postfach 8154
CH-3001 Bern

Für Paketpost:
Weyermannsstrasse 10
CH-3008 Bern

T++41 31 370 75 75
F++41 31 370 75 00

info@osar.ch
www.osar.ch

Bern, 21. Oktober 2009

PC-Konto
30-16741-4
Spendenkonto
PC 30-1085-7

Impressum

HERAUSGEBERIN

 Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH
Postfach 8154, 3001 Bern
Tel. 031 370 75 75
Fax 031 370 75 00
E-Mail: info@fluechtlingshilfe.ch
Internet: www.fluechtlingshilfe.ch
PC-Konto: 30-1085-7


AUTOR

Rainer Mattern

SPRACHVERSIONEN

deutsch, französisch

COPYRIGHT

© 2009  Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Bern
Kopieren und Abdruck unter Quellenangabe erlaubt.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Politische Entwicklungen	2
2.1	Transfer der Verantwortlichkeiten	2
2.2	Beteiligung der Minderheiten am politischen Prozess	3
2.3	Der serbische Teil Kosovos	4
2.4	Rolle der internationalen Organisationen im Zusammenhang mit Minderheitenschutz	4
3	Polizei und Justiz	5
3.1	Kosovo-Polizei	5
3.2	Justiz	6
3.3	Rechtliche Schutzmechanismen zugunsten der Minderheiten	7
3.3.1	Ombudsperson	7
3.3.2	Human Rights Advisory Panel	7
3.3.3	Anti-Diskriminierungsgesetz	7
3.3.4	Beteiligung der Minderheiten auf Gemeindeebene	7
3.3.5	Beteiligung der Minderheiten in Polizei und Justiz	8
4	Rückführung von Roma aus verschiedenen Staaten	8
4.1	Zahlen zur Rückkehr	9
4.2	Bisherige Erfahrungen mit Reintegration	10
4.3	Warnende Stimmen	10
4.4	Praxis der Rückführungen	11
4.4.1	Freiwillige und erzwungene Rückkehr	12
4.4.2	Zuständigkeit für RückkehrerInnen	12
4.4.3	Assistenz für RückkehrerInnen	13
4.5	Welche Situation finden Roma-RückkehrerInnen vor?	13
4.5.1	Legales Vakuum, Fehlen ziviler Registrierung, fehlende Staats- angehörigkeit	13
4.5.2	Allgemeine Lebensbedingungen	13
4.5.3	Wohnen	14
4.5.4	Eigentumsrechte	14
4.5.5	Beschäftigung	14
4.5.6	Gesundheit	14
4.5.7	Sicherheit, Diskriminierung	15
4.5.8	Bildung	17
4.6	Bleiverseuchte Roma-Lager in Mitrovica	17
5	Schlussbetrachtung	18

1 Einleitung

Kosovo ist nach wie vor entlang ethnischen Linien geteilt. Klientelismus und Ethno-Nationalismus sind immer noch bestimmend für das Leben der verschiedenen ethnischen Gruppen. Das Land ist durch den Ibar-Fluss politisch getrennt, weder die kosovarische Regierung noch die EU-Missionen haben im Norden bislang massgeblichen Einfluss.

Durch die Konzentration der internationalen Gemeinschaft und der lokalen Institutionen auf die Hauptkonflikte zwischen dem albanischen und serbischen Bevölkerungsteil wurden die sehr schwierigen Lebensumstände der anderen Minderheiten tendenziell vernachlässigt. Sie konnten, obwohl ihnen im kosovarischen Parlament Sitze eingeräumt sind, im von albanischer und serbischer Seite dominierten politischen Prozess kaum als relevante Akteure in Erscheinung treten und ihre eigenen Interessen zur Geltung bringen. Mit der Unabhängigkeitserklärung hat sich die Situation der ethnischen Minderheiten in Kosovo nicht verbessert. Zwar haben sich Befürchtungen eines Exodus der serbischen Minderheit nicht erfüllt, doch hat sich gezeigt, dass die Unabhängigkeit Kosovos in keiner Weise ein Allheilmittel gegen die wirtschaftliche Misere ist und auch nicht gegen die prekäre Lage der Minderheiten.¹

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt ist nach wie vor mehr als düster. Die allgemeine Arbeitslosenquote ist nach offizieller Darstellung bei 45 Prozent,² nach inoffizieller deutlich höher, und ohnehin die höchste im Balkanraum. Viele der Beschäftigungslosen sind langzeitarbeitslos. Bei den Jugendlichen und Heranwachsenden liegt die Quote bei 70 Prozent, und jedes Jahr drängen über 30'000 Schulabgänger auf den Arbeitsmarkt. Nur ein Sechstel davon hat die Chance, eine Stelle zu finden. Die Arbeitslosigkeit unter den ethnischen Minderheiten ist schliesslich noch weit höher als die der Mehrheitsbevölkerung, am deutlichsten bei den Roma. Sehr viele unter ihnen haben weniger als einen US-Dollar pro Tag zur Verfügung.³

Unbestritten sind unter Kosovos Minderheiten die Roma-Gemeinschaften die verletzlichste und marginalisierteste Gruppe.⁴ Unter ihnen sind es die RückkehrerInnen, insbesondere die unter Zwang Zurückgeführten, die in einer besonders prekären Lage sind. Sie hatten nicht, wie die in Kosovo gebliebenen Roma die Gelegenheit, sich mit der veränderten Situation in Kosovo zu arrangieren. In ihren elementaren Bedürfnissen werden sie weder durch internationale noch durch kosovarische Institutionen ausreichend geschützt und unterstützt.

Europäische Staaten, darunter Deutschland und die Schweiz, handeln mit der kosovarischen Regierung bilaterale Rückübernahmeabkommen aus. Erwartet wird von

¹ Süddeutsche, Freitag im Armenhaus, 16. Februar 2009.

² Dzihic, Kramer, Kosovo after Independence, Is the EU's EULEX Mission Delivering on its Promises? Friedrich Ebert Stiftung, Juli 2009, S. 10.

³ Office of the Prime Minister; Strategy for the Integration of Roma, Ashkali und Egyptian Communities in the Republic Kosovo 2009 – 2015; Februar 2009, S. 45.

⁴ Es wird im folgenden der Begriff Roma-Gemeinschaften für Roma, Ashkali und ÄgypterInnen (RAE) verwendet. Ashkali und ÄgypterInnen sind, wie in früheren Publikationen der SFH dargestellt, ebenfalls den Roma zuzuordnen, vgl. auch Stéphane Laederich, Kosovo Rroma: The Situation after Independence, Rroma Foundation Reports, November 2008.

allen Seiten in nächster Zeit eine umfangreiche, in der Regel unfreiwillige Rückkehr von Angehörigen von Roma aus verschiedenen Staaten Westeuropas, aber auch aus Nachbarstaaten wie Montenegro und Mazedonien. Diese zunehmende Rückkehr ist letztlich eine Folge der Unabhängigkeit Kosovos, ist doch davon auszugehen, dass die Rückübernahme der kosovarischen Staatsangehörigen (von denen die meisten den Minderheiten angehören) ausdrückliche oder stillschweigende Bedingung der verschiedenen Staaten für eine Anerkennung des neuen Staates Kosovo war.

Die Situation in Kosovo bildet seit vielen Jahren einen Schwerpunkt in der Arbeit der Länderanalyse der SFH, insbesondere die Lage der ethnischen Minderheiten.⁵ Vom 7. bis 11. September 2009 führte der Autor eine Abklärungsreise in Kosovo durch.⁶

2 Politische Entwicklungen

2.1 Transfer der Verantwortlichkeiten

Es war in den vergangenen Jahren zwar gelungen, Parlaments- und Kommunalwahlen ohne grössere Probleme durchzuführen. Die ambitionierten Bemühungen von UNMIK, OSZE und EU, den Demokratieaufbau im Kosovo zu unterstützen, scheiterten bisher an ihrer Rolle als Repräsentanten einer Protektoratsstruktur.⁷ Eine politische und gesellschaftliche Modernisierung in Richtung einer Ablösung der vorherrschenden ethnonationalen Verhaltensweisen und des Klientelismus durch eine lebendige demokratische Kultur steht noch aus. Freedom House stuft Kosovo als das Land ein, das unter Berücksichtigung von Demokratie, politischer Freiheit (u.a. Bewegungsfreiheit für Minderheiten, politische Beteiligung der Frauen) und Menschenrechten die schlechteste Note in der Region verdient.⁸

Die Neugestaltung der internationalen Präsenz in Kosovo nach der Unabhängigkeitserklärung stiess auf viele Schwierigkeiten. Infolge der serbischen Proteste gegen den Ahtisaari-Plan und der russischen Unterstützung Serbiens im UNO-Sicherheitsrat war es nicht möglich, ein Mandat des Sicherheitsrats für die EU-Missionen zu gewinnen. EULEX arbeitet jetzt unter dem Schirm der UNO und ist «statusneutral», auch wenn die meisten EU-Staaten Kosovo anerkannt haben. In einem so genannten Sechs-Punkte-Plan, bei dessen Ausarbeitung die kosovarische Regierung übergangen wurde, wurde Serbien im Norden Kosovos ein weitergehendes Mitspracherecht hinsichtlich Polizei, Zoll, Justiz, Transport, Infrastruktur, Grenzen der serbischen Gemeinden und religiöses orthodoxes Erbe der serbischen Religion eingeräumt. Dieser von UNO-Generalsekretär Ban erarbeitete und vom Sicherheitsrat einstimmig bewilligte Plan wird von Kosovos Regierung als Unterminierung

⁵ SFH, www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslaender/europe/kosovo.

⁶ Gespräche fanden statt mit Roma-Vertretern in Mitrovica, Laplje Selo und Prizren mit Besichtigung von verschiedenen Roma-Lagern und Unterkünften, Gespräche mit UNMIK, OSCE, WHO, EULEX, der Ombudsperson, der schweizerischen Botschaft, einem Vertreter der Kosovo-Regierung und weiteren Akteuren.

⁷ Dzhic Vedran und Kramer Helmut, Der Kosovo nach der Unabhängigkeit, Hehre Ziele, enttäuschte Hoffnungen und die Rolle der Internationalen Gemeinschaft, Friedrich Ebert Stiftung, September 2008.

⁸ Freedom House, Freedom in the World 2009 – Kosovo, 16. Juli 2009.

der Unabhängigkeit abgelehnt. Dass er auf eine De-facto-Teilung Kosovos hinausläuft, ist nicht auszuschliessen.

Die Aufgaben der UNO-Mission UNMIK sind im November 2008 auf die kosovarische Regierung übergegangen. Die UNMIK hat ihr Personal auf noch 510 Personen abgebaut und spielt im albanisch bewohnten Teil Kosovos keine tragende Rolle mehr, die kosovarische Regierung drängt auf rasche Beendigung ihres Mandats und ignoriert die Organisation weitgehend. Sie ist vor allem noch im serbischen Norden Kosovos von Bedeutung, da die EULEX dort kaum Zugang hat.⁹ Es herrscht in Kosovo noch immer ein institutionelles Chaos, das verschiedentlich mit dem Bild eines Versuchslabors beschrieben wird.

Das UNHCR nimmt im Wesentlichen noch Monitoringaufgaben wahr. Im Zusammenhang mit Fragen der Rückkehr bleibt die Organisation bei ihrer Position vom Juni 2006, dass Roma und SerblInnen weiterhin internationalen Schutz benötigen und ihre Rückkehr nur auf freiwilliger Basis geschehen darf.¹⁰

Die EULEX ist die grösste nichtmilitärische Mission, die die EU je entsandt hat. Sie soll die Institutionen Kosovos stärken, insbesondere im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, der Polizei, der Rechtsprechung und der Zollaufgaben. Die EULEX erreichte am 6. April 2009 die volle operationale Stärke, im Mai 2009 gehörten ihr 2559 Beschäftigte, davon 1651 internationale und 918 lokale an. Die drei Einheiten (Polizei, Justiz und Zoll) haben gegenüber der kosovarischen Institutionen primär beratende Funktion.

Auch in der Frage, wer für den Schutz der ethnischen Minderheiten zuständig ist, gab es seit der Unabhängigkeitserklärung vom 17. Februar 2008 einen Zuständigkeitswirrwarr. Weitgehend beschränken sich die internationalen Akteure auf Beratung (*Monitoring, Mentoring and Advising*). Direkte exekutive Aufgaben gibt es nur noch sehr eingeschränkt (zum Beispiel in der Aufarbeitung von Kriegsverbrechen und Bekämpfung organisierter Kriminalität).¹¹

2.2 Beteiligung der Minderheiten am politischen Prozess

20 von 120 Sitzen sind für VertreterInnen der Minderheiten reserviert (zehn für SerblInnen, zehn für andere Gemeinschaften).¹² Um Angelegenheiten zu entscheiden, die Minderheiten betreffen, müssen eine Mehrheit des Parlaments und eine Mehrheit der MinderheitenvertreterInnen anwesend sein und abstimmen. Damit soll ein Boykott der Minderheiten-VertreterInnen im Legislationsprozess verhindert werden. Solange diese aber wie die serbischen ParlamentarierInnen die Versammlung boykottieren, gibt es keine effektive Beteiligung der Minderheiten. Wohl gibt es ein Komitee (*Committee on the Rights and Interests of Communities/CRIC*), das aus albanischen, serbischen und sonstigen RepräsentantInnen zusammengesetzt ist. Doch

⁹ Insgesamt 62 Staaten haben Kosovo als unabhängigen Staat anerkannt, darunter die meisten Staaten der EU.

¹⁰ UNHCR's Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo (Juni 2006).

¹¹ Balkan Insight, I'm here to advice, not administer, Kosovo, Interview with Pieter Feith, 28. Januar 2009.

¹² Minority Rights Group International, Filling the Vacuum: Ensuring Protection and Legal Remedies for Minorities in Kosovo, 26. Mai 2009, S. 17.

garantiert die blosse Existenz dieses Gremiums noch keinen Einfluss. Es fehlt noch daran, dass Minister genügend Interesse und Dialogbereitschaft für einen Zusammenarbeit mit ihm aufbringen und auf seine Empfehlungen eingehen.

2.3 Der serbische Teil Kosovos

Die Rechnung Belgrads, für die Bedürfnisse der serbischen Bevölkerung im Norden aufzukommen und die serbische Bevölkerung im übrigen Kosovo abzuschirmen, scheint nicht aufzugehen. Die SerbInnen südlich des Ibars sehen die Situation pragmatisch, betrachten die Kooperation mit den kosovarischen Behörden als langfristig unvermeidlich und haben auch schon die Boykottaufrufe der serbischen Instanzen einfach nicht befolgt. So wollen etwa die meisten Bewohner Strpces bleiben und versuchen, sich mit den kosovo-albanischen Nachbarn zu arrangieren; Strpce könnte ein gelungenes Modell für den Dezentralisierungsprozess in Kosovo werden.¹³ Im Norden Kosovos ist es einfacher für die serbische Bevölkerung, die kosovarische Regierung zu ignorieren. Die Situation dort ist sehr instabil, latent gewalttätig und ein fruchtbarer Boden für Kriminalität und mafiöse Geschäfte.

Im Allgemeinen hat sich seit der Erklärung der Unabhängigkeit Kosovos die Situation der Serben hinsichtlich ihrer Sicherheit nicht signifikant verändert. HLC-Kosovo vermerkte, dass die Serben sich generell nach dem 17. Februar 2008 unsicher fühlten, selbst dann, wenn es keine ethnisch motivierten Zwischenfälle gibt.¹⁴

2.4 Rolle der internationalen Organisationen im Zusammenhang mit Minderheitenschutz

Die beiden EU-Missionen EULEX und *International Civilian Office* (ICO) haben im Zusammenhang mit dem Schutz ethnischer Minderheiten oder mit Fragen der Rückführung keine exekutive Verantwortung. Verlautbarungen beider Institutionen an die Adresse der Regierung Kosovos halten zwar den Schutz der ethnischen Minderheiten hoch.¹⁵ Das heisst aber keineswegs, dass die Minderheiten sich mit ihren Problemen an EULEX oder ICO wenden können oder sollen. Dafür sind Grösse und Kapazitäten beider Institutionen zu gering. Primäre Aufgabe der EULEX ist es, Polizei, Justiz und Zoll auszubilden und zu trainieren, im Rahmen dieser Aufgaben kann eine Beratung der kosovarischen Beamten erfolgen. Diese brauchen sich aber an die Empfehlungen der EULEX nicht zu halten. Beschwerden etwa wegen Missbräuchen der Polizei sind an die Kosovo-Polizei zu richten. Würden sie stattdessen an die EULEX adressiert, würde diese die Beschwerdeführer an die Kosovo-Polizei verweisen.¹⁶ Für ein Vorgehen der ethnischen Minderheiten gegen ICO/EULEX gibt es keine rechtliche Handhabe.¹⁷

¹³ International Crisis Group, Kosovo: Strpce, a Model Serb Enclave, 15. Oktober 2009.

¹⁴ Humanitarian Law Center, Ethnic Communities in Kosovo in 2007 and 2008, S. 187 ff.

¹⁵ So zum Beispiel Pieter Feith, Der Minderheitenschutz als grosse Herausforderung für Pristina, NZZ, 17. Februar 2009.

¹⁶ Gespräch mit einem Repräsentanten von EULEX am 9. September 2009: Die Kosovo-Polizei ist so genannte *first responder*, EULEX *second responder*, KFOR *third responder*. Stufe zwei und drei würden nur bei einer äusserst gravierenden Sicherheitssituation in Kraft treten.

¹⁷ Minority Rights Group International, Filling the Vacuum: Ensuring Protection and Legal Remedies for Minorities in Kosovo, 26. Mai 2009, S. 23.

Zwar sind ethnisch motivierte Vergehen nach dem Gesetz strafbar. Art 115 des kosovarischen Strafgesetzes stellt das Schüren von nationalem rassistischem, religiösem oder ethnischem Hass unter Strafe. Im Jahr 2007 waren es drei Vergehen, die nach dieser Vorschrift bestraft wurden, im Jahr 2008 waren es fünf. Das ist wenig angesichts der unter den ethnischen Gruppen angespannten Lage. Ein Assessment der EULEX fand heraus, dass die Kosovo-Polizei bei den meisten Delikten nicht die Kapazität hatte, die ethnische Zugehörigkeit der Opfer festzustellen, noch weniger die ethnisch begründete Motivation der Täterschaft (nur bei Delikten nach Art. 115 des Strafgesetzes wird das gemacht).¹⁸

Ob unter den gegebenen Verhältnissen die EU-Mission überhaupt den Rechtsstaat wird stärken könne, ist nicht unumstritten.¹⁹ Die EULEX ist in der Wahrnehmung der kosovarischen Bevölkerung ein ähnliches Gebilde wie die UNMIK, die mit einem viel grösseren Personalbestand im Bereich der Justiz wenig erreicht hat. Die internationalen Richter müssen sich auf Dolmetscher und Übersetzer verlassen, sind nicht nur mit einer chaotischen kosovarischen Verwaltung konfrontiert, sondern auch mit drei verschiedenen Rechtssystemen. Kritische Stimmen meinen, dass lediglich die Dienstkleidung der früheren UNO-Angestellten durch EU-Uniformen ausgetauscht wurden und dass die Mission eher eine gesichtswahrende Übung für die EU an Stelle einer effektiven Rechtsstaatsmission ist.²⁰

3 Polizei und Justiz

Asylbehörden verweisen asylsuchende Minderheitsangehörige aus Kosovo regelmässig darauf, dass es dort funktionierende nationale und internationale Sicherheitsstrukturen gebe, an die sie sich hätten wenden können oder nach einer Rückkehr wenden sollen. Auch die Entscheidung des schweizerischen Bundesrats, im April 2009 Kosovo als verfolgungssicheres Land (so genanntes *Safe Country*) zu benennen, geht von funktionierenden Sicherheits- und Schutzmechanismen in diesem Staat aus.

3.1 Kosovo-Polizei

Die Polizei unterliegt häufig politischer Beeinflussung, was auf die politische Kultur in Kosovo, die mit institutioneller Unabhängigkeit zu wenig vertraut ist, zurückzuführen ist. Die niedrigen Gehälter der Polizisten fördern die Korruption. Im Kampf gegen organisierte Kriminalität und Korruption gibt es gravierende Defizite. Die Ausbildung und Ausrüstung der Polizisten ist noch nicht ausreichend.²¹

Die Kosovo-Polizei (KP) ist dem Innenministerium unterstellt und auf 33 Polizeistationen und 5 regionale Hauptquartiere verteilt. In Nordkosovo berichtet die KP nicht an das Kommando in Prishtina, sondern bis auf Weiteres an den Leiter der EULEX-

¹⁸ EULEX Programme Report, Juli 2009, S. 26.

¹⁹ Dzihic, Kramer, Kosovo after Independence, Is the EU's EULEX Mission Delivering on its Promises? Friedrich Ebert Stiftung, Juli 2009.

²⁰ Dzihic, Kramer, a.a.O., S. 20.

²¹ OSCE, Background Report, Human Rights, Ethnic Relations and Democracy in Kosovo, Summer 2007 – Summer 2008, 7. September 2008, S. 8.

Polizei. Die KP besteht aus 7000 Polizisten. Ethnische Minderheiten machen 16 Prozent des Polizeikorps aus, davon sind 10 Prozent SerblInnen, 14 Prozent sind Frauen.

Nach der einseitig erklärten Unabhängigkeit verliess ein grosser Teil der serbischen Polizisten ihre Arbeit und boykottierten damit die Polizeistrukturen. Bis Ende Juni 2009 kehrten 310 von ursprünglich 325 Polizisten, die ursprünglich ihren Dienst quittiert hatten, an ihren Arbeitsplatz zurück.²²

3.2 Justiz

Dass das kosovarische Polizei- und Justizsystem sehr schwach ist und eine unabhängige Strafverfolgung und Rechtsprechung kaum gewährleisten kann, ist allgemein bekannt und überhaupt Grund für die Rechtsstaatlichkeitsmission der EU. Das Fehlen von Personal, Budget und geeigneten Räumen hat vor allem in der Justiz Pendenzenberge verursacht, die immer noch wachsen.²³

Die Gründe für die Schwäche der Justiz sind bekannt und waren Gegenstand vieler Berichte (serbische Parallelstrukturen, drei verschiedene Rechtsquellen, Ineffizienz, gewaltige Pendenzenberge, schlecht bezahltes Justizpersonal, Klima der Straflosigkeit, fehlender Zeugenschutz).²⁴ Die Ineffizienz der Justiz bekommen besonders die Roma zu spüren: Für sie bleibt es ein Versagen, dass keine Verbrechen gegen Roma verfolgt und bestraft wurden, weder im Zusammenhang mit den Vertreibungen von 1999 noch denen aus dem Jahr 2004.

Die Schwäche des Justizsystems liegt weniger in der Schaffung neuer Gesetze, vielmehr in ihrer Implementierung. Die Dauer der Straf- und Zivilrechtsverfahren ist exzessiv, Gerichtsentscheide werden überhaupt nicht oder mit Verzögerung vollstreckt, schon weil es gar nicht genügend Vollstreckungsbeamte gibt. Das ist kennzeichnend für ein völlig ineffizientes System, in das die kosovarische Bevölkerung kein Vertrauen hat. Die Unzufriedenheit mit den Gerichten ist grösser als die Unzufriedenheit mit jeder anderen kosovarischen Institution.²⁵ Fehlende GefängnisKapazitäten, Verzögerungen der Verfahren durch Rechtsmittel und Korruption sind notorisch.²⁶

²² NZZ, Rückkehr der Serben zu Kosovos Polizeidienst, 2. Juli 2009.

²³ EULEX Programme Report, Juli 2009, S. 26.

²⁴ Commissioner for Human Rights, Report of the Council of Europe Commissioner for Human Rights Special Mission to Kosovo, 2. Juli 2009, S. 9, 2009; OSCE, Background Report, Human Rights, Ethnic Relations and Democracy in Kosovo, Summer 2007 – 2008, S. 5; UNDP, Kosovo, Assessment Report on Access to Justice in Kosovo, ohne Datum, Minority Rights International, Filling the Vacuum: Ensuring Protection and Legal Remedies for Minorities in Kosovo, Juni 2008; SFH, Kosovo: Update, Aktuelle Entwicklungen, 12. August 2008.

²⁵ UNDP, Kosovo: Early Warning Report, Juni 2008.

²⁶ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Report of the Council of Europe Commissioner for Human Rights Special Mission to Kosovo, 2. Juli 2009, S. 9.

3.3 Rechtliche Schutzmechanismen zugunsten der Minderheiten

3.3.1 Ombudsperson

Am 4. Juni 2009 wurde Sami Kurteshi vom Parlament Kosovos als neue Ombudsperson gewählt. Die Wirkung dieser Institution ist dadurch eingeschränkt, dass die Ombudsperson zwar Empfehlungen abgeben kann, die aber nicht bindend sind. Rechtliche Erzwingungsmöglichkeiten bestehen nicht. Lediglich wenn das Verfassungsgericht solche Empfehlungen aufgreift, kann eine Bindungswirkung erzielt werden. Seit die Stelle nicht mehr durch einen Internationalen Repräsentanten besetzt wird, sondern durch einen kosovo-albanischen Vertreter, fürchten die Minderheiten, dass dessen Nähe zur kosovo-albanischen Elite seine Unbefangenheit tangieren könnte.²⁷ Dem Gesetz nach ist die Ombudsperson frei von Instruktionen und Beeinflussungen durch staatliche Instanzen. Grösstes Problem ist neben der Unverbindlichkeit der Empfehlungen der Ombudsperson die Finanzierung dieser Stelle. Zudem hat die Ombudsperson keine Möglichkeit, die Handlungen der internationalen Akteure zu überprüfen, da diese nicht an die Kosovo-Verfassung gebunden sind.²⁸

3.3.2 Human Rights Advisory Panel

Das Gremium beruht auf der UNMIK-*Regulation* Nr. 2006/12 und soll sich mit Beschwerden über Verletzungen der Menschenrechte durch die UNMIK-Verwaltung (zum Beispiel Rassismuskonvention oder Konvention zu zivilen und politischen Rechten) befassen.²⁹ Nach dem Bedeutungsverlust der UNMIK ist auch diese Institution kein effektives Instrument mehr im Zusammenhang mit aktuellen oder neu auftretenden Problemen der Minderheiten; zudem sind Finanzen und Personal knapp.³⁰

3.3.3 Anti-Diskriminierungsgesetz

Das im Jahr 2004 erlassene Gesetz gilt als sehr umfassend, enthält jedoch vage Definitionen, ausserdem bleibt unklar, welche Institution für die Umsetzung und Rechtserzwingung zuständig sein soll. Seine Wirkung verpufft auch dadurch, dass das Gesetz in der kosovarischen Gesellschaft unbekannt ist und keine Klarheit darüber herrscht, was Diskriminierung eigentlich ist. Das hat dazu geführt, dass nur wenige Beschwerden und Verfahren wegen Verletzungen dieser Bestimmungen eingeleitet wurden und auch die Minderheiten davon nicht Gebrauch machen.³¹

3.3.4 Beteiligung der Minderheiten auf Gemeindeebene

Die Minderheiten sind über die existierenden Rechtsinstrumente (Gemeinde- und Mediationskomitees als Anti-Diskriminierungs-Mechanismen), die ihnen auf Gemein-

²⁷ Minority Rights International, *Filling the Vacuum: Ensuring Protection and Legal Remedies for Minorities in Kosovo*, Juni 2008, S. 12.

²⁸ Minority Rights international, a.a.O., S. 20.

²⁹ Minority Rights International, a.a.O.; Frankfurter Rundschau online, 20. Juni 2009, Quelle: www.fr-online.de/in_und_ausland/politik/aktuell/1836888_Menschenrechtskommissar-Hammarberg-im-Interview-Endstation-Kosovo.html.

³⁰ Frankfurter Rundschau online, a.a.O.

³¹ Minority Rights International, a.a.O.

deebene zustehen würden, meist nicht informiert. Sie sprechen oft nicht dieselbe Muttersprache wie die Gemeindeverwaltung. Fehlen ihnen persönliche Dokumente, sind sie vor dem Gesetz nicht anerkannt, können nicht wählen oder ist ihnen der Zugang zu weiteren Rechten verwehrt. Viele dieser Instrumente waren bereits vor der Unabhängigkeit Kosovos gesetzlich eingeführt, ohne dass sich an der alltäglichen Realität der Minderheiten viel geändert hätte.³²

3.3.5 Beteiligung der Minderheiten in Polizei und Justiz

Es gibt zu wenige Minderheitenvertreter in den Sicherheits- und Justizstrukturen. Eine solche Massnahme wäre geeignet, Vertrauen in das Justizsystem aufzubauen und würde der Forderung in Art. 4 *Council of Europe Framework Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (FCNM) entsprechen, proaktiv Gleichheit für Minderheiten herzustellen. Das Problem ist wie meist nicht das einer fehlenden rechtlichen Grundlage, sondern das der Umsetzung, jedenfalls bleiben die für Minderheiten, insbesondere für Roma-Gemeinschaften, reservierten Posten weitgehend leer.³³

4 Rückführung von Roma aus verschiedenen Staaten

Nach Einschätzung des Europäischen Menschenrechtskommissars ist Kosovo unter politischem Druck, die Rückübernahmeabkommen mit verschiedensten Staaten abzuschliessen, ohne überhaupt ein Budget oder die Kapazität zu haben, für die zurückgeführten Personen zu sorgen.³⁴ Die Regierung Kosovos wird als zu schwach eingeschätzt, um den Forderungen der europäischen Regierungen etwas entgegenzusetzen.³⁵ Der Zusammenhang zwischen der Anerkennung von Kosovo als eigenständigem Staat und der Verpflichtung, aus Kosovo stammende Personen zurückzunehmen, ist naheliegend. Ein grosser Teil der zurückzuführenden Personen gehören den Roma-Gemeinschaften an.

In der Vergangenheit war es die UNO-Übergangsverwaltung UNMIK, die Rückführungswünsche westlicher Staaten geprüft und allenfalls gebremst hat. Sie evaluierte bis November 2008 das Risikopotenzial bei Rückführungen. Während Organisationen wie die UNMIK oder das UNHCR³⁶ in der Nachkriegssituation auf die besonders verletzte Situation der Roma-Gemeinschaften oder serbischer RückkehrerInnen hinwiesen,³⁷ spielen im Rahmen der neuen Abkommen weder die ethnische Zugehör-

³² Minority Rights International, a.a.O.

³³ Minority Rights International, a.a.O.

³⁴ Council of Europe, Kosovo: «Human Rights should not be held hostage to current political tensions» says Commissioner Hammarberg, Press Release, 27. März 2009.

³⁵ Gespräch mit der Ombudsperson am 7. September 2009.

³⁶ Nach der immer noch gültigen Position vom Juni 2006 des UNHCR benötigen Roma, SerblInnen und AlbanerInnen in einer Minderheitensituation unverändert Schutz und sollten nur auf freiwilliger Basis zurückkehren.

³⁷ Das dort angesiedelte Büro für Gemeinschaften, Rückkehr und Minderheiten der UNMIK (OCRM) stellte Kriterien auf für die Rückkehr von Flüchtlingen, die jedoch nach und nach auf Drängen einzelner EU-Staaten zurückgenommen wurden (so wurde noch unter der UNO-Verwaltung das bis Herbst 2007 von der UNMIK aufrechterhaltene Kriterium, dass für Ashkali und Ägypter ausreichender Wohnraum zur Verfügung stehen muss, fallen gelassen).

rigkeit noch der Gesundheitszustand der zurückgeführten Personen eine Rolle. Weder die kosovarische Regierung noch die EU-Missionen haben Instrumente in der Hand, problematische oder erkennbar nicht nachhaltige Rückführungen abzulehnen. Die Ablehnungsquote von Anfragen der Staaten hatte zuvor teilweise bei 80 Prozent gelegen, im Sommer 2007 lag sie immer noch bei rund 60 Prozent.³⁸ Der «humanitäre» Filter, der unhaltbare Rückführungsprozesse und Massenrückkehr verhindern sollte, ist nach dem Transfer der Verantwortlichkeiten auf die Kosovo-Regierung weggefallen. Entscheidend wird nur noch der Wunsch der unterschiedlichen Staaten sein, ihre Rückführungspolitik durchzusetzen.

4.1 Zahlen zur Rückkehr

Ungefähr 235'000 SerblInnen, Roma und andere Minderheitenangehörige flohen am Ende des Krieges, die Mehrheit nach Serbien. Im Jahr 2004 wurden erneut 4200 Minderheitsangehörige vertrieben.

Nach den Angaben der Kosovo-Regierung leben heute 45'000 bis 50'000 Roma, Ashkali und ÄgypterInnen aus Kosovo in Serbien, davon sind 23'000 als IDP registriert. 35'000 Mitglieder dieser Gemeinschaft halten sich in Deutschland auf als (meist abgelehnte) Asylsuchende, und ungefähr 10'000 leben als Flüchtlinge in Montenegro, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina.³⁹ Der Rückkehrprozess verlief seit dem Krieg sehr schleppend. So sind nach UNHCR-Angaben bis April 2009 insgesamt nur 7940 RAE zurückgekehrt. Der Rückkehrtrend hat sich seit 2003 stetig verlangsamt. Eine beträchtliche Zahl der RückkehrerInnen hat Kosovo inzwischen wieder verlassen, genaue Zahlen gibt es dazu nicht. Der UNO-Generalsekretär geht von insgesamt sehr niedrigen Rückkehrzahlen aus.⁴⁰ Im Jahr 2008 kam es zu einer dramatischen Abnahme freiwilliger Rückkehr nach Kosovo, lediglich 582 Minderheitenangehörige kehrten nach Kosovo zurück.⁴¹ Seit der Unabhängigkeitserklärung Kosovos ist der Rückkehrprozess von SerblInnen praktisch zu einem Stillstand gekommen.

Die Kosovo-Regierung erwartet nach eigenen Angaben, dass in nächster Zukunft erhebliche Zahlen von Roma, Ashkali und ÄgypterInnen nach Kosovo zurückgeführt werden.⁴² Sie geht davon aus, dass sich dadurch die ökonomische Situation der Roma-Gemeinschaften weiter verschlechtern wird, schon wegen des Wegfalls der Einkünfte aus der Diaspora.⁴³ Auch der Regierung ist klar, dass eine Massentrückkehr sowohl Politik als auch Gesellschaft überlasten würde, zumal die Aufnahmekapazitäten der Roma-Siedlungen das gar nicht hergeben würden. Allgemein wird damit gerechnet, dass grössere Zahlen von Roma Kosovo wieder verlassen würden. Es ist festzuhalten, dass die Bereitschaft der kosovarischen Regierung, Roma-

³⁸ Stephan Dünwald, *Angeordnete Freiwilligkeit, Zur Beratung und Förderung freiwilliger und angeordneter Rückkehr durch Nichtregierungsorganisationen in Deutschland*, 2008.

³⁹ Office of the Prime Minister; *Strategy for the Integration of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in the Republic Kosovo 2009 – 2015*; Februar 2009, S. 17.

⁴⁰ Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 30. September 2009.

⁴¹ Dzihic, Kramer, *Kosovo after Independence, Is the EU's EULEX Mission Delivering on its Promises?* Friedrich Ebert Stiftung, Juli 2009.

⁴² Office of the Prime Minister; *Strategy for the Integration of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in the Republic Kosovo 2009 – 2015*; Februar 2009, S. 17 ff.

⁴³ Office of the Prime Minister, Februar 2009, S. 15.

Rückführungen in grosser Zahl hinzunehmen, mit der Erkenntnis gepaart ist, dass solche Rückkehrprozesse weder tragbar, noch nachhaltig sind.

4.2 Bisherige Erfahrungen mit Reintegration

Im September 2007 hatten die UNMIK und die provisorische Regierung Kosovos eine *Strategy for the Reintegration of Repatriated Persons* im Zusammenhang mit der erzwungenen Rückkehr nach Kosovo publiziert. Verschiedene Ministerien erhielten Zuständigkeiten im Zusammenhang mit Rückkehr (z.B. für die Information der Rückkehrer und den Transport vom Flughafen in die Gemeinden). Diese Pläne wurden bisher nicht in die Realität umgesetzt, es erfolgte auch keine Unterstützung der Zurückgeführten durch die Gemeinden. Sie wurden in der Regel sich selbst überlassen.⁴⁴ Das *Ministry for Communities and Return* fokussiert weiterhin auf freiwillige Rückkehr (für die sich am ehesten ausländische Geldgeber finden lassen).

Eine neue Untersuchung zur Situation aus Deutschland zurückgeführter Roma hat gezeigt, dass diese in eine Situation der Unsicherheit zurückkehrten. Die meisten Rückkehrer konnten nicht an ihren früheren Wohnorten leben, sei es, dass ihre Wohnungen nicht mehr existierten, sei es, dass dort keine Roma-Community mehr besteht und sie sich zu exponiert und unsicher fühlten. Neben der Angst vor rassistischen Übergriffen gab es unter den Zurückgeführten Befürchtungen, die Existenz nicht sichern zu können. Unzureichender und knapper Wohnraum muss nun mit mehreren Personen geteilt werden, die Wohnverhältnisse werden als unzumutbar beschrieben. Da nur der Lebensunterhalt gesichert werden kann, wenn auf ein breites soziales Netz zurückgegriffen werden kann, verbleiben Familien und Nachbarn als einzige Quelle der Unterstützung. Das führt aber zu «sekundärer Migration», weg vom Herkunftsort (nur dort können Anträge auf Sozialhilfe gestellt werden), manchmal in die Elendslager der benachbarten Staaten oder zurück in westeuropäische Staaten.⁴⁵

4.3 Warnende Stimmen

Die Rückkehr von Minderheitsangehörigen nach Kosovo zu erzwingen, ist aus Sicht des Europäischen Kommissars für Menschenrechte, Thomas Hammarberg, unhaltbar.⁴⁶ Er fordert die Europäischen Regierungen auf, erzwungene Rückkehr von Minderheitenangehörigen nach Kosovo zu vermeiden und deren Status zu regeln, bis die Verhältnisse in Kosovo eine sichere Rückkehr erlauben. Der Rückkehrprozess muss nach seiner Auffassung geplant, kommuniziert (*informed*) und nachhaltig sein. Es gibt nach seiner Einschätzung derzeit keine Kapazitäten in Kosovo, RückkehrerInnen in grosser Zahl aufzunehmen. «Für eine Rückkehr, die diesen Namen verdient und nicht bloss Abschiebung ist, ist die Zeit noch nicht reif. Was unsere Regierungen oft vergessen: Ohne Integration im Ursprungsland sind die Abgeschobenen umgehend wieder da. Manche sprechen schon zugespitzt von *Recycling*... Nach mei-

⁴⁴ Das berichteten zurückgekehrte Roma im September 2009.

⁴⁵ Stefan Dünwald, Bericht zur Lebenssituation abgeschobener Roma, Ashkali und Angehörigen der Ägypter-Minderheit im Kosovo, Oktober 2009.

⁴⁶ Council of Europe, Press Release, «Human Rights should not be held hostage to current political tensions» says Commissioner Hammarberg, 27. März 2009; Commissioner for Human Rights, Report of the Council of Europe Commissioner for Human Rights Special Mission to Kosovo, 2. Juli 2007.

nem Eindruck handhaben die Regierungen die Frage aber sehr technisch: Kosovo ist jetzt selbständig, also können wir Rückführungsabkommen schliessen.»⁴⁷

Die Expertengruppe des Europarats verlangte am 1. Juli 2009, dass keine Situation einer zweiten Vertreibung geschaffen werden darf, indem Kosovo-Roma in andere Regionen Südosteuropas zurückgeführt werden. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, zu überwachen, dass jegliche Rückkehr nur auf der Basis von Freiwilligkeit und in Übereinstimmung mit der Resolution 1244 des UNO-Sicherheitsrats geschieht.⁴⁸

Walter Kälin, UNO-Vertreter des Generalsekretärs für die Rechte der intern Vertriebenen, drückte seine Besorgnis aus über die Lage der innerhalb Kosovos vertriebenen Roma-Gemeinschaften. Da sie keine anerkannten Wohnsitze hätten, fehlten ihnen der Zugang zu Unterkunft, staatlicher Unterstützung und Gesundheitsversorgung.⁴⁹

Auch neue Publikationen zur Rückkehr weisen darauf hin, dass die Rückkehr der folgenden Gruppen mit Risiken behaftet ist und deshalb nur auf einer strikt freiwilligen Basis erfolgen sollte: Kosovo-SerblInnen, Kosovo-Roma und Kosovo-AlbanerInnen in einer Minderheitssituation, daneben Personen in ethnisch gemischten Ehen und Personen, die aus gemischten Ehen stammen, solche die der Kollaboration mit den serbischen Behörden in der Zeit nach 1990 verdächtigt werden, und Opfer von Menschenhandel.⁵⁰

Der Druck auf die Roma-Flüchtlinge ist in den vergangenen Monaten so gross geworden, dass eine eigentliche Fluchtbewegung innerhalb Europas entstanden ist, bei der Flüchtlinge versuchen, einer Abschiebung zu entgehen und auf andere Länder auszuweichen. Das wiederum hat Abschiebungen im Rahmen des Dublin-II-Abkommens zur Folge. Die immer noch gültige Position des UNHCR zur Schutzbedürftigkeit von Individuen aus dem Jahr 2006 wird nicht mehr beachtet.

Damit ist noch nicht die Situation der Roma-Flüchtlingen in den anderen Staaten Ex-Jugoslawiens angesprochen, in denen die Flüchtlinge kein Asylgesuch stellen konnten, sondern ad hoc aufgenommen wurden und immer noch in prekären Umständen ohne Aussicht auf eine nachhaltige Integration leben.

4.4 Praxis der Rückführungen

Seit November 2008 wird die freiwillige Repatriierung durch das Ministerium für Gemeinden und Rückkehr koordiniert, die zwangsweise Rückführung durch das Innenministerium Kosovos.

⁴⁷ Frankfurter Rundschau online, 20. Juni 2009, Quelle: www.fr-online.de/in_und_ausland/politik/aktuell/1836888_Menschenrechtskommissar-Hammarberg-im-Interview-Endstation-Kosovo.html.

⁴⁸ Quelle: www.roma-kosovoinfo.com/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=76&Itemid=.

⁴⁹ UN News Service, Kosovars displaced by war face reintegration obstacles, say UN rights expert, 7. Juli 2009.

⁵⁰ Country of Return Information Project, Country Sheet Kosovo, Januar 2009, S. 12.

Die Roma werden zum überwiegenden Teil nicht freiwillig zurückkehren. Die Personen, die keine Unterkunft mehr in Kosovo und keine funktionierenden Netzwerke haben, werden diesen Schritt nicht von sich aus tun, hinzukommen fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten und insgesamt fehlende Perspektiven. Fehlende Freiwilligkeit wird es auch bei denen geben, die Vertreibung selbst erlebt und deshalb Angst vor einer Rückkehr haben, und denjenigen, denen zu Recht oder zu Unrecht frühere Kollaboration mit der serbischen Administration vorgeworfen wird.

4.4.1 Freiwillige und erzwungene Rückkehr

Rückkehrer auf freiwilliger Basis und Personen, die zurückgeführt werden (der weit- aus häufigere Fall), erleiden in Kosovo ein völlig unterschiedliches Schicksal. Im ersteren Fall gibt es Unterstützung bei der Ankunft durch internationale und lokale Organisationen und weitere Hilfe.⁵¹ Die zwangsweise Zurückgeführten bleiben ohne wirkliche Unterstützung und sind nicht selten obdachlos. Diese unterschiedliche Behandlung mag aus der Sicht der Asylbehörden Sinn machen, einem sicheren und nachhaltigen Rückkehrprozess dient sie nicht.

4.4.2 Zuständigkeit für RückkehrerInnen

Die Reintegrations-Strategie der Regierung⁵² fordert die beteiligten Akteure auf, alles in ihrer Macht tun, um gute Bedingungen für Roma-RückkehrerInnen zu schaffen, damit sie gleiche Rechte wie die anderen ethnischen Gemeinschaften in Kosovo ohne jegliche Diskriminierung in Anspruch nehmen können. Diese guten Absichten stehen in sehr krassem Gegensatz zur Situation vor Ort. In Wirklichkeit fehlt es in den Gemeinden, die für die Aufnahme der RückkehrerInnen zuständig wären, nicht nur an Finanzen, sondern auch an Informationen, was sie überhaupt mit den zurückgekehrten Personen anfangen sollen. Die Koordination zwischen Regierung und Gemeinden ist unzureichend. Die Gemeinden sind auf solche Aufgaben nicht nur nicht vorbereitet, sondern haben meist auch kein Budget dafür. Wenn sie eines haben, kann es geschehen, dass sie die Gelder im Interesse der Mehrheitsbevölkerung einsetzen.⁵³ Ersatzunterkünfte für zurückgeführte Roma gibt es nicht. Die Zurückgeführten müssen sich in aller Regel den Weg zu ihrem künftigen Wohnort, meist bei Verwandten, selbst suchen.

Die Last der Aufnahme liegt vor allem auf den Roma-Gemeinschaften – und damit auf der ärmsten und marginalisiertesten Gruppe. Nicht alle Bedürftigen erhalten Sozialhilfe, die nach strengen Kriterien vergeben wird. RückkehrerInnen können in Lagern landen, deren Auflösung seit vielen Jahren gefordert wird oder bereits proklamiert wurde (zum Beispiel das Lager Plementina bei Obiliq). Sogar in den bleivergifteten Lagern in Nord-Mitrovica waren Personen anzutreffen, die aus Deutschland und Montenegro zurückgeführt worden waren.⁵⁴ Der Einzug in solche Lager ist zwar

⁵¹ Für die Schweiz etwa das Rückkehrhilfeprogramm Westbalkan des BFM und der DEZA, das sich an verletzte Personen, darunter ethnische Minderheiten richtet.

⁵² Office of the Prime Minister; Strategy for the Integration of Roma, Ashkali und Egyptian Communities in the Republic Kosovo 2009 – 2015; Februar 2009.

⁵³ Gespräch mit dem Sonderbeauftragten des UNO-Generalsekretärs für Kosovo, L. Zannier am 7. September 2009.

⁵⁴ Bei der Besichtigung der Lager Cesmin Lug und Osterode am 8. September 2009 waren mehrere Rückkehrerfamilien anzutreffen.

«illegal» und seitens der Behörden nicht erwünscht. Er zeigt aber, in welcher Not sich die RückkehrerInnen bei der Wohnungssuche befinden.

4.4.3 Assistenz für RückkehrerInnen

Keine wirksame Hilfe gibt es in der Frage der Unterkunft, der Information⁵⁵ oder gar in Fragen des Lebensunterhalts.⁵⁶ Den Zurückgeführten können gewisse Monitoringleistungen zugute kommen, von denen sie aber nicht leben können. UNHCR macht mit der Hilfe einer lokalen NGO ein Monitoring am Flughafen. Nach unseren Informationen werden jedoch nicht alle RückkehrerInnen erfasst, sondern nur diejenigen, die vom Aussehen her in diese Kategorie fallen könnten. Es gibt keine Vorabinformationen über deren Ankunft. Ein Programm des UNHCR sieht vor, dass Zurückgekehrte aufgesucht und erfasst werden, so dass ihnen bei der Beschaffung von Identitätsausweisen geholfen werden kann. Auch die Ombudsperson schätzt die Situation so ein, dass die Zurückgeführten weitgehend ihrem Schicksal überlassen sind und dass es sich nicht um Rückkehr in Würde handelt.⁵⁷

4.5 Welche Situation finden Roma-RückkehrerInnen vor?

4.5.1 Legales Vakuum, Fehlen ziviler Registrierung, fehlende Staatsangehörigkeit

Personen, die zurückgeführt werden, haben damit noch nicht die notwendigen Papiere, die den Zugang zu sozialen Diensten, zu medizinischer Versorgung etc. ermöglichen. Fehlt es schon am Geburtsnachweis, ist damit noch nicht einmal die Existenz der betreffenden Person nachgewiesen. Ohne diese Nachweise können die Zurückgeführten auch nicht einen Pass erhalten und haben als staatenlos zu gelten.⁵⁸ Viele Roma wissen nicht, wohin sie sich wenden können, um solche Papiere zu erhalten.

4.5.2 Allgemeine Lebensbedingungen

36,7 Prozent der Roma-Gemeinschaften leben in extremer Armut (weniger als 1 US-Dollar pro Tag), und ihre Arbeitslosenquote liegt zwischen 95 und 100 Prozent. Es ist unbestritten, dass ein grosser Teil der Roma-Bevölkerung ohne die Sozialhilfe von 35 bis 65 Euro pro Monat je Haushalt (nicht etwa pro Person) nicht überleben könnte. Diese Beträge decken den Grundbedarf einer Familie nicht. Hinzu kommt, dass nicht alle Bedürftigen Sozialhilfe erhalten, da die Kriterien sehr streng sind (so ist immer noch Bedingung, dass ein unter fünfjähriges Kind in der Familie sein muss), und dass Ansprüche auf Sozialhilfe nur in der Gemeinde durchgesetzt werden können, in der eine Person oder Familie vor der Flucht gemeldet war.

⁵⁵ Minority Rights International, Filling the Vacuum: Ensuring Protection and Legal Remedies for Minorities in Kosovo, Juni 2008.

⁵⁶ So genannte URA2-Programme gewähren den aus drei deutschen Bundesländern Zurückgeführten, begrenzte finanzielle Unterstützung.

⁵⁷ Gespräch vom 7. September 2009.

⁵⁸ Art 155 der Verfassung Kosovos gibt Anlass zur Interpretation, dass Personen, die vor dem 1. Januar 1998 Kosovo verlassen haben, kein Anrecht auf den Erwerb der kosovarischen Staatsangehörigkeit haben, vgl. Stéphane Laederich, Kosovo Roma: The Situation after Independence, November 2008; Minority Report, by Stephan Mueller, 16. Dezember 2008.

4.5.3 Wohnen

Kurz nach dem Krieg wurden viele Roma-Mahallas vollkommen zerstört, so zum Beispiel in Prishtina, wo sich seither kaum mehr Roma angesiedelt haben. Wurden Roma-Häuser nicht zerstört und die Eigentümer vertrieben, sind diese Häuser meist von anderen Roma oder armen AlbanerInnen besetzt. Eine Räumung zu erreichen, ist nicht nur schwierig, sondern extrem zeitaufwändig. Wurde eine Räumung erreicht, wird das Haus nicht selten vor dem Auszug mutwillig beschädigt. Grundproblem vieler Roma-Behausungen sind das Fehlen von Eigentumstiteln, Fehlen der Infrastruktur (Elektrizität, Wasser, Abwasser, Müllentsorgung, Zugang zu öffentlichen Transporten). Familien leben zehn Jahre nach dem Krieg immer noch in Kollektivzentren, so zum Beispiel in Nord-Mitrovica und Leposavic. Die Wohnungen von Verwandten bilden die einzige Lösung, deren Wohnungen sind jedoch oft zu klein und bereits überbelegt. Insgesamt sind die Wiederaufbauprogramme nach dem Krieg im Verhältnis zum gesamten Bauvolumen und auch im Verhältnis zur Zahl der vertriebenen Personen nur sehr wenigen Roma zugute gekommen, noch seltener RückkehrerInnen.⁵⁹

4.5.4 Eigentumsrechte

Rückkehr kann Probleme für die Rückkehrer wie für die Personen bringen, die in deren Haus wohnen. Letztere wollen das Haus nicht verlassen, weil sie dann ebenfalls wohnungslos sind. Sie werden oft behaupten, das Haus rechtmässig erworben zu haben, was zu langwierigen Verfahren führen kann, in wessen Eigentum das Haus steht. So haben viele Ashkali in Fushe Kosova/Kosovo Polje Land von Serben gekauft, ohne die Transaktion zu dokumentieren. Sie können nach einer Rückkehr unter Umständen ihr Eigentum nicht mehr beweisen. Die Ressourcen der für die Eigentumsfragen zuständigen Kommissionen reichen nicht aus, die 40'000 Klagen zu behandeln. Kataster und Gerichtsunterlagen waren nach dem Krieg nach Serbien transferiert worden und sind immer noch dort.⁶⁰

4.5.5 Beschäftigung

Die Arbeitslosenquote ist bei den Roma-Gemeinschaften weit höher als im Landesdurchschnitt und geht je nach Wohnort gegen 100 Prozent, das Pro-Kopf-Einkommen ist viel niedriger, und ein grosser Teil von ihnen lebt in extremer Armut. Nach einer Untersuchung im Jahr 2006 waren von 12'126 Beschäftigten in 1547 Unternehmen 12 Personen (0,1 Prozent) Angehörige der Roma-Gemeinschaften.⁶¹ Roma sind die letzten, die eine Stelle finden, es sei denn, sie können Englisch sprechen und in internationalen Organisationen unterkommen.

4.5.6 Gesundheit

Auch wenn es wenig Untersuchungen zum Gesundheitsstatus der Roma-Gemeinschaften gibt, stimmen Experten darin überein, dass es grosse Unterschiede zwi-

⁵⁹ Bei der Abklärungsreise wurden neu gebaute Häuser für Roma-Gemeinschaften in Mitrovica-Süd und in Prizren besichtigt, die für Roma aus Kosovo und den Nachbarstaaten gebaut wurden.

⁶⁰ OSCE, Human Rights, Ethnic Relations and Democracy in Kosovo, Summer 2007 – 2008, S. 16.

⁶¹ Office of the Prime Minister; Strategy for the Integration of Roma, Ashkali und Egyptian Communities in the Republic Kosovo 2009 – 2015, Februar 2009, S. 45.

schen der Gesundheit der Roma und der Mehrheitsbevölkerung gibt und dass die schlechte Gesundheit der Roma darauf zurückzuführen ist, dass sie unter den verarmten Schichten übervertreten sind.⁶² Untersuchungen aus den Jahren 2001, 2004 und 2005 weisen auf hohe Anteile von Fehlgeburten, geringen Einsatz von Verhütungsmitteln und Unkenntnis darüber, fehlenden Zugang zu frischem Wasser sowie Fehlen von Toiletten und Waschgelegenheiten im Haus hin. 86 Prozent der Roma-Gemeinschaften hatten keinen Zugang zu den kostenfreien Medikamenten (*Essential Drug List*), während das für 47 Prozent der Mehrheitsbevölkerung der Fall war.⁶³ Roma gehen nach Möglichkeit nach Serbien oder in den serbischen Teil Kosovos, um sich medizinisch behandeln zu lassen.

In Kosovo gibt es kein Krankenversicherungssystem. Die meisten der eigentlich kostenfreien Medikamente sind zudem in öffentlichen Apotheken nicht vorrätig, sondern nur in privaten oder bei Grosshändlern, die diese Medikamente ausschliesslich gegen Bezahlung abgeben. Damit sind sie für die meisten Angehörigen der Roma-Gemeinschaften ohnehin nicht verfügbar. Bei den *out of pocket payments*, die im Gesundheitssystem in Kosovo immer noch üblich sind, sind die Roma als einkommensschwächste Gruppe auch am meisten ausgeschlossen. Sobald aufwändige und teure Behandlungsformen gefragt sind, sobald spezielle Medikamente erforderlich sind, kommt Behandlung ohnehin nur gegen Bezahlung in Frage.⁶⁴

4.5.7 Sicherheit, Diskriminierung

Die generelle Situation wird in Kosovo seitens der internationalen Organisationen als relativ ruhig, aber fragil eingeschätzt.⁶⁵ Mitrovica und Nord-Kosovo bleiben Orte, an denen sich Konflikte jederzeit wieder entzünden können. Für Entwarnung ist es aus verschiedenen Gründen zu früh:

Auch wenn die Zahl ernster Zwischenfälle in den letzten Jahren nach der Einschätzung internationaler und kosovarischer Institutionen stark zurückgegangen ist, gibt es die alltäglichen Schikanierungen, Beschimpfungen und Bedrohungen der Roma-Bevölkerung weiterhin. Sie erreichen in aller Regel nicht Polizei und Gerichte, sei es, dass sie nicht gemeldet werden, sei es, dass sie als geringfügig oder nicht ethnisch motiviert eingestuft werden. Die Frage des *Un- oder Underreporting*, d.h. der unterbliebenen Anzeige durch die Roma-Bevölkerung oder der unterbliebenen Wahrnehmung angezeigter Zwischenfälle durch die zuständigen Institutionen, kann unterschiedliche Ursachen haben: Die Angst vor Racheakten kann ebenso eine Rolle spielen wie das Misstrauen gegenüber einer als ineffizient oder unwillig empfundenen Polizei oder das Bewusstsein, selbst in einer schwachen Position zu sein.⁶⁶ Die ausgebliebenen Erfolge der internationalen und nationalen Sicherheitskräfte in der Aufklärung solcher Vorfälle sind zudem wenig vertrauensfördernd. Dass die Roma-Gemeinschaften bei der Polizei und in den Gerichten untervertreten sind, mag ein weiterer Grund für das fehlende Vertrauen sein.

⁶² Office of the Prime Minister; a.a.O., S. 58.

⁶³ Office of the Prime Minister, a.a.O., S. 59.

⁶⁴ Die SFH führt seit Jahren Recherchen zur Gesundheitsversorgung in Kosovo durch eine Kontaktperson vor Ort durch.

⁶⁵ Zum Beispiel Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 30. September 2009.

⁶⁶ So erschienen die 40 Mitglieder der Ashkali-Gemeinschaft von Vushtrri/Vucitern nicht vor Gericht, wo sie hätten zu den Übergriffen im März 2004 aussagen sollen; OSCE, Four years later, Follow Up of the March 2004 Riot Cases before the Kosovo Criminal Justice System, Juli 2008, S. 6.

Mehrere Menschenrechtsorganisationen wiesen im August 2009 darauf hin, dass es wieder zu Gewalt gegen Roma gekommen ist. Ein Fernsehprogramm in Roma-Sprache hatte am 13. August 2009 berichtet, dass in Gnjilane/Gjilan mehrere Roma von Albanern angegriffen und verletzt wurden. Die Vorfälle seien der Polizei nicht gemeldet worden, weil die Opfer Vergeltung fürchteten. Ähnliche Vorfälle wurden aus Ferizaj/Urosevac gemeldet, wo es zwischen 17. und 22. August 2009 zu einer Serie von verbalen und physischen Attacken gegen Roma gekommen sein soll. Amnesty International, Human Rights Watch und Romano Chachipe forderten die Untersuchung dieser Vorgänge.⁶⁷

Wie bei Gesprächen mit internationalen oder kosovo-albanischen Akteuren⁶⁸ während der Abklärungsreise im September 2009 deutlich wurde, glauben diese nicht an aktuelle Sicherheitsprobleme für die Roma-Gemeinschaften, sondern führen neuere Berichte über die Sicherheitsproblematik oder zu den oben genannten Vorfällen im August 2009 auf ein Lobbying von Roma-Organisationen zurück. Äusserungen zur Sicherheitslage der Roma werden, das ist seit Jahren so, in unterschiedlichen Kontexten unterschiedlich ausfallen, je nachdem, ob mit Betroffenen gesprochen wird oder mit Personen, die keine unmittelbaren Wahrnehmungen gemacht haben, ob albanische Dolmetscher zugegen sind, ob sich politisch saturierte Roma-Repräsentanten äussern und ob Gespräche als vertraulich angesehen werden.⁶⁹ Selbst wenn es sein mag, dass die tatsächliche Gefahrenlage nicht immer identisch ist mit der «gefühlten», wurde in sämtlichen Gesprächen im September 2009 mit verschiedenen Roma deutlich, dass sie sich nicht jederzeit überall hin trauen, vor allem nicht abends oder nachts, sondern gut abwägen, ob sie ihre Siedlung, ihr Dorf oder ihre Enklave verlassen. Eine Wiederholung der Pogrome von 2004 halten sie für jederzeit möglich.

Ob ethnische oder rein kriminelle Motive bei Übergriffen auf Roma bestimmend sind, ist unerheblich. Es ist die Schutzlosigkeit der Roma ausserhalb ihrer Viertel oder Siedlungen wie auch Ungewissheit, ob solche Aktionen verfolgt und bestraft werden, die sie zum prädestinierten Ziel von Übergriffen werden lassen.⁷⁰

Dass die Roma-Gemeinschaften in Kosovo diskriminiert sind, ist unbestritten. Ihre Diskriminierung wird auch in den Strategieplänen der Kosovo-Regierung wie folgt beschrieben:

Cases of discrimination can be found in all spheres of daily life of the three communities. In education, access to health care, reconstruction of destroyed property, political participation and representation, participation in supported return programmes, the three communities or members of the three communities are disadvantaged against the Serb minority that has enjoyed great attention by international institu-

⁶⁷ Human Rights Watch, Kosovo: Investigate Attacks on Roma, 7. September 2009; Amnesty International, Kosovo: Investigate Attacks on Roma, 7. September 2009; Romano Chachipe, Whose responsibility, Reporting on ethnically motivated crime against Roma in Kosovo – A case study, 18. August 2009; Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 30. September 2009.

⁶⁸ Gespräch mit der Ombudsperson am 7. September 2009 und einem Repräsentanten von EULEX am 9. September 2009.

⁶⁹ Stéphane Laederich, Kosovo Rroma: The Situation after Independence, November 2008, S. 14.

⁷⁰ Stefan Dünnwald, Bericht zur Lebenssituation abgeschobener Roma, Ashkali und Angehörigen der Ägypter-Minderheit im Kosovo, Oktober 2009.

*tions that supervised the administration of Kosovo an the efforts of local institutions.*⁷¹

4.5.8 Bildung

Es gibt nur einen geringen Grad der Teilnahme am obligatorischen Schulbesuch, und nur wenige Angehörige der Roma-Gemeinschaften besuchen höhere Schulen oder die Universität. Es gibt wenige Roma-Lehrer. Soweit die Kinder die Schulen besuchen, können dies Schulen sein, in denen der Unterricht auf Albanisch, Serbisch oder Türkisch erfolgt. Unterricht auf Romanes gibt es in den öffentlichen Schulen nicht.

Die Situation ist verschärft unter Rückkehrerfamilien aus den westlichen Staaten, wo die Kinder die dortigen Sprachen gelernt haben und kein Serbisch oder Albanisch beherrschen. Es ist keine Seltenheit unter rückkehrenden Kindern oder Heranwachsenden, die etwa in Deutschland die Schule besucht haben, dass in Kosovo für sie kein Schulunterricht mehr stattfindet. Als Grund dafür werden fehlende Sprachkenntnisse wie auch Angst vor Belästigungen genannt. Die Belästigungen von Schülern, die Minderheiten angehören, ist in Kosovo weiterhin ein Problem.⁷²

4.6 Bleiverseuchte Roma-Lager in Mitrovica

Nach den Vertreibungen des Jahres 1999 waren deren rund 8000 BewohnerInnen in den Norden Kosovos, nach Serbien und in andere Länder geflohen. Die Mahalla wurde von einer albanischen Menschenmenge total zerstört. Die anwesenden KFOR-Truppen griffen nicht ein. Das UNHCR installierte für die Vertriebenen Lager in Nord-Mitrovica, die eine vorübergehende Lösung sein sollten, bis die Roma-Häuser in der Mahalla wieder aufgebaut sein würden. Alle diese Lager waren und sind unmittelbar neben den toxischen Schlackenhalde aus den im Jahr 2000 geschlossenen Trepca-Minen (einer Mine für Blei und andere Schwermetalle). Die Nähe zu den Abraumhalde bewirkt eine Kontaminierung sowohl des Bodens, der Luft und des Wassers. Später übernahm die UNMIK die Verantwortung für die Lager. Im Jahr 2004 wurden die Vergiftungen der Lagerinsassen öffentlich. Von der WHO durchgeführte Bluttests zeigten unakzeptabel hohe Bleiwerte im Blut der Lagerbewohner.⁷³ Je länger eine Person toxischen Einflüssen ausgesetzt ist, desto ernsthafter sind die Symptome (Angst, Schlaflosigkeit, Anämie, Gedächtnisverlust, Erschöpfung, Muskelspasmen, Desorientiertheit, Konvulsionen etc). Die Auswirkungen können irreversibel sein. Kinder nehmen das Blei leichter auf als Erwachsene.⁷⁴ Eine Umsiedlung eines Teils der BewohnerInnen in ein ehemalige KFOR-Camp (Osterode), das 150 Meter entfernt war, brachte die Roma nicht aus Bereich der Kontami-

⁷¹ Office of the Prime Minister; Strategy for the Integration of Roma, Ashkali und Egyptian Communities in the Republic Kosovo 2009 – 2015, Februar 2009, S. 16.

⁷² OSCE, Kosovo non majority communities within the primary and secondary educational systems, April 2009, S. 24.

⁷³ Am Tag vor dem Besuch im Cesmin-Lug-Lager verstarb ein 49-jähriger Bewohner des Lagers. In diesem wie in allen andern Todesfällen wird keine Autopsie gemacht, um eine eventuelle Bleivergiftung als Todesursache zu überprüfen. Es wird nicht einmal ein Totenschein ausgestellt, da von einer natürlichen Todesursache ausgegangen wird, sondern die Person wird sofort bestattet. Gespräch mit WHO-Vertretern, 9. September 2009.

⁷⁴ BBC News Kosovo, Kosovo's poisoned generation, 14. Januar 2008: Die WHO spricht von der höchsten bekannten Bleivergiftung in Europa.

nation heraus. Im Mai 2008 übergab UNMIK die Verantwortung für die Lager an die kosovarischen Behörden, die ihrerseits einer lokalen NGO die Verwaltung der Lager übertrug. Die Roma leben nun seit zehn Jahren in diesen Lagern. Weder die internationalen, noch die lokalen Stellen haben es geschafft, die Roma aus dieser für die Gesundheit der Bewohner, insbesondere der Kinder, desaströsen Lage zu evakuieren.⁷⁵

Es gibt inzwischen Wiederaufbau in der Roma-Mahalla im Süden der Stadt. 480 Angehörige der Roma-Gemeinschaften sollen dort untergebracht werden. 25 Roma-Familien, darunter 15 aus den Camps in Nord-Mitrovica kehrten im Juli 2009 in die Roma-Mahalla zurück.⁷⁶ Die meisten Bewohner der bleiverseuchten Lager sind nicht bereit, dorthin zu ziehen, solange nicht klar ist, ob der Boden in der Mahalla nicht ebenfalls kontaminiert ist und solange sie zudem befürchten müssen, weniger Sozialhilfe im albanischen Teil der Stadt zu bekommen und auch schlechtere Chancen für Tagelohnarbeiten zu haben.⁷⁷ Manche äussern zudem Angst um ihre Sicherheit im albanischen Teil der Stadt.

5 Schlussbetrachtung

Gespräche mit den unterschiedlichsten Akteuren in Kosovo haben erkennen lassen, dass niemand dort sich ernsthaft eine Aufnahme und Integration grosser Zahlen von Roma – die Kosovo-Regierung geht von jährlich 5000 zurückgeführten Roma aus – vorstellen kann. Es ist offensichtlich, dass die Bedingungen für eine tragfähige Rückkehr zahlreicher Roma, deren früheren Häuser und Wohnungen in aller Regel nicht mehr zur Verfügung stehen, nicht gegeben sind. Ihre elementarsten Grundrechte, nur schon das Recht auf eine menschenwürdige Unterbringung, können unter den heute gegebenen Verhältnissen nicht erfüllt werden. Die unter dem Druck der bevorstehenden Rückführungen entworfenen Strategien der Regierung zur Integration zurückgeführter Roma tun so, *als ob* das dennoch möglich sei. Geht man die gutgemeinten Vorschläge, Empfehlungen und Planungen durch, ist in aller Regel nicht sichtbar, wer sie finanzieren wird. Klar ist nur, dass es sich derzeit noch nicht um mehr als um Ideen handelt.

Der Staat Kosovo wird nichts in der Hand haben, die geplanten Rückführungen zu verweigern, da er aufgrund der neuen Übernahmeabkommen verpflichtet sein wird, diese zu vollziehen. Es ist zu befürchten, dass die westeuropäischen Staaten die Rückführung der Minderheitsangehörigen nur technisch abwickeln und dass für sie mit dem Flug nach Kosovo die Sache erledigt ist. Anders als früher die UNMIK wird die Regierung Kosovos nicht mehr unter Hinweis auf das Risikopotenzial für die zurückgeführten Roma die Rückführungen ablehnen können.

Nach den Forderungen des EU-Menschenrechtskommissars für Menschenrechte muss die Regierung Kosovos für die Minderheiten ein sicheres Umfeld schaffen, für

⁷⁵ Human Rights Watch, Kosovo: Poisoned by Lead, A Health and Human Rights Crisis in Mitrovica's Roma Campy, Juni 2009.

⁷⁶ Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 30. September 2009.

⁷⁷ Im serbischen Teil der Stadt wird Sozialhilfe pro Kopf gewährt, im albanischen nur pro Haushalt. Die Unterstützung ist im serbischen Teil durchschnittlich mindestens doppelt so hoch.

Unterkunft, Erziehung und Möglichkeiten zum Lebensunterhalt sorgen. Die kosovarische Regierung konnte das in den vergangenen Jahren schon nicht, und es gibt keinen Anlass zur Annahme, dass sie plötzlich dazu in der Lage sein soll.

Die internationalen Organisationen spielen im Rückführungsprozess keine entscheidende Rolle mehr, die UNMIK nicht, weil sie die Zuständigkeiten in diesem Bereich an die kosovarischen Behörden abgegeben hat, die Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX nicht, weil sie lediglich eine beratende Funktion hat, ohne dass ihre Empfehlungen befolgt werden müssen. Es bleiben für UNHCR und OSCE noch Monitoringaufgaben. Sie können Rückkehr begleiten, haben aber keinen unmittelbaren Einfluss mehr auf den Rückkehrprozess.

Die seit zehn Jahren ungelöste Problematik der bleivergifteten Lager in Nord-Mitrovica ist – wenngleich ein Extremfall – so doch exemplarisch dafür, dass Kosovo nicht bereit ist für eine sichere Rückkehr von Roma. Wenn es nicht einmal gelingt, zehn Jahre nach dem Krieg die damals Vertriebenen aus gesundheitsschädigenden Verhältnissen zu evakuieren, sie an einem sicheren Ort unterzubringen und dort, wo es keine Vergiftungsgefahr mehr gibt, für ihre medizinische Behandlung zu sorgen, wird die geplante Integration sehr viel grösserer Zahlen zurückgeführter Roma nicht funktionieren können. Der Einzug von RückkehrerInnen aus Deutschland und Montenegro in die kontaminierten Lager Cesmin Lug und Osterode zeigt die Not der rückgeführten Roma, eine Unterkunft zu finden.

Störend ist, dass die Asylbehörden der westlichen Länder sich seit Jahren um die Frage der Schutzfähigkeit des Staates Kosovo frotieren, also um die Frage, ob die neugeschaffenen Sicherheitsstrukturen den Minderheiten, insbesondere den Roma, effektiven Schutz bieten können. Zahlreiche Berichte haben in den vergangenen Jahren auf das Versagen und die Defizite der Justiz in diesem Bereich aufmerksam gemacht. Standardisierte Hinweise auf internationale und kosovarische Polizeistellen, KFOR und Justiz lassen eine vertiefte Untersuchung der Frage vermissen, weshalb die genannten Instanzen es über Jahre nicht geschafft haben, die gegen Roma begangenen Verbrechen zu untersuchen, die Verantwortlichen zu ermitteln und zu bestrafen. Fehlende Anzeigerstattung ist kein Beleg für eine gute Sicherheitssituation, sondern eher Indiz für eine fehlende Schutzgewährung.