

AMNESTY INTERNATIONAL ZUR SITUATION DER ROMA IM KOSOVO UND ZU DEN ABSCHIEBUNGEN VON ROMA IN DEN KOSOVO

ZENTRALRAT DEUTSCHER SINTI UND ROMA/ OSZE ODIHR: HEARING IM DEUTSCHEN BUNDESTAG/ PAUL-LÖBE HAUS ÜBER DIE "SITUATION VON ROMA, ASCHKALI UND KOSOVO-ÄGYPTERN IN KOSOVO : GEGENWÄRTIGE HERAUSFORDERUNGEN UND ZUKÜNFTIGE LÖSUNGSMÖGLICHKEITEN"

STELLUNGNAHME VON IMKE DIERBEN, REFERENTIN FÜR EUROPA UND ZENTRALASIEN BEI AMNESTY INTERNATIONAL

Berlin, 06.05.2010

SITUATION DER ROMA IM KOSOVO

Diskriminierung ist ein großes Problem im Kosovo, von dem verschiedene Personengruppen - darunter ethnische Minderheiten, Frauen und Mädchen und Homosexuelle - vielfältig betroffen sind. Unter den ethnischen Minderheiten sind besonders Roma von Diskriminierung betroffen.

Auch die Strategie der kosovarischen Regierung für die Integration der Roma, Ashkali und Ägypter (RAE – Roma, Ashkali, Egypt) für die Jahre 2009-2015 vom Dezember 2008¹ geht davon aus, dass diese Gemeinschaften im Alltag vielfach diskriminiert werden. Der der Strategie zugrunde liegenden Analyse zufolge sind Roma, Ashkali und Ägypter in den Bereichen Bildung, Arbeit, Gesundheitsversorgung, Wohnen und bei der Registrierung benachteiligt sowie bei der Reintegration nach der Rückkehr aus dem Ausland. Diese Analyse der Situation der Roma deckt sich mit den Erkenntnissen von Amnesty.

Obwohl bestimmte Gesetze oder administrative Vorschriften für alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen gelten, sind Roma davon in besonderer Weise negativ berührt.

DISKRIMINIERUNG IM INTERNATIONALEN RECHT

Es ist unerheblich, ob der Staat mit seinen Maßnahmen und deren Implementierung eine Diskriminierung bestimmter Gruppen intendiert oder nicht. Es kommt vielmehr darauf an, ob die staatlichen Maßnahmen und ihre Implementierung im Ergebnis diskriminierend wirken und ob der Staat in der Praxis dagegen Abhilfe schafft oder nicht. Neutral formulierte Gesetze, Erlasse oder Verfahren können in der Praxis eine erhebliche Benachteiligung bestimmter Gruppen bedeuten, ohne dass es dafür eine objektive oder begründete Rechtfertigung gäbe.

Dass es bei der Prüfung, ob eine Diskriminierung vorliegt, nicht auf die Intention, sondern die Wirkung in der Praxis ankommt, ist in verschiedenen internationalen Konventionen sowie durch Empfehlungen der zuständigen UN-Ausschüsse und durch Rechtsprechung niedergelegt, unter anderem in:

¹ Republic of Kosovo, Strategy for the Integration of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in the Republic of Kosovo 2009-2015, December 2008



- Art. 1 ICERD²
- UN CERD, Allgemeine Empfehlung 14
- UN HRC, Allgemeine Bemerkung Nr. 18, Para 7
- UN HRC, Althammer et al vs. Austria, Communication No. 998/2001, « [...] a violation of article 26 [of the ICCPR, on the prohibition of discrimination] can also result from the discriminatory effect of a rule or measure that is neutral at face value or without intent to discriminate.”
- Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), z.B. Zarb Adami vs. Malta, App. No. 17209/02, para 80, 20.6.2006: „that if a policy or general measure has disproportionate prejudicial effects on a group of people, the possibility of its being considered discriminatory cannot be ruled out even if it is not specifically aimed or directed at that group.”

DOKUMENTE

Ob eine Person Zugang zu sozialen Sicherungssystemen, zum Gesundheitswesen, zum Arbeitsmarkt sowie zu Bildungseinrichtungen hat oder seine Wohnverhältnisse regeln kann, ist im Kosovo zunächst grundsätzlich davon abhängig, ob diese Person über eine Registrierung verfügt. Man geht davon aus, dass im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen übermäßig viele RAE - nämlich etwa ein Drittel der RAE, die im Kosovo leben - nicht über eine Eintragung im Personenstandsregister oder über eine Registrierung des gewöhnlichen Aufenthalts verfügen. RAE verfügen anders als andere traditionell häufig nicht über wichtige Dokumente wie zum Beispiel Geburtsurkunden.

Darüber hinaus sollen viele im Ausland lebende und zur Rückkehr aufgeforderte RAE nicht über entsprechende Dokumente verfügen. Nicht nur Amnesty, sondern unter anderem auch die kosovarische Strategie zur Integration der RAE³ oder der Kommissar für Menschenrechte des Europarates⁴ fürchten, dass ihnen de facto die Staatenlosigkeit droht.

WOHNRAUM

Eines der größten Probleme, von denen Roma im Kosovo betroffen sind, ist der in vielen Fällen nicht vorhandene Zugang zu Wohnraum. In der Mehrheit der Fälle haben Roma in Gemeinden, in denen sie zuletzt gemeldet waren und gewohnt haben, keinen Wohnraum mehr. Ihre Häuser wurden während des Krieges zerstört oder werden heute von anderen bewohnt. Im Kosovo ist es bis heute grundsätzlich ein Problem, frühere Besitzverhältnisse zu klären und seinen früheren Besitz dann auch tatsächlich zurück zu erlangen. Anders als die albanische Mehrheitsbevölkerung haben Roma dabei in vielen Fällen zusätzliche Schwierigkeiten, weil sie traditionell nie über Besitztitel verfügt haben. In mindestens 4.000 offiziell registrierten Fällen konnten die Besitzverhältnisse noch nicht geklärt werden. Mehrheitlich handelt es sich um Ansprüche, die von Angehörigen ethnischer Minderheiten gestellt werden.

Roma kehren auch deshalb oft nicht an den Ort zurück, an dem sie zuletzt gemeldet waren und gewohnt haben, weil es dort aufgrund der Vertreibungen keine Roma-Gemeinschaften mehr gibt. Sie fühlen sich dort nicht sicher und sie sind im Alltag auf die Gemeinschaft angewiesen.

Zudem ist es für Angehörige der RAE aufgrund von Vorurteilen zusätzlich schwierig, Wohnraum anzumieten.

² Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

³ Ebd., p.100

⁴ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Many Roma in Europe are stateless and live outside social protection, 6 July 2009



Durch die Probleme, Wohnraum zu finden, ist die Freizügigkeit bzw. Niederlassungsfreiheit für Roma in der Praxis erheblich eingeschränkt, obwohl sie gesetzlich festgeschrieben ist. Ob eine Person sich in jedem Teil des Kosovo niederlassen kann ist de facto insbesondere vom Zugang zu Wohnraum abhängig, der für Roma vielfach nicht gegeben ist.

Die Roma Mahala im Süden von Mitrovica/ë steht nur denjenigen Roma als Wohnraum zur Verfügung, die dort vor der Zerstörung gelebt haben und/oder denjenigen, die derzeit in den mit Blei belasteten Lagern in Nord-Mitrovica/ë leben. Der Zweck des Wiederaufbaus der Roma Mahala ist die Rück siedelung der von dort stammenden Familien. Amnesty ist nicht bekannt, dass andere Roma dort Wohnraum anmieten können.

ARBEITSMARKT

Die Arbeitslosigkeit ist im Kosovo insgesamt sehr hoch. Die Arbeitslosigkeit von Roma ist jedoch überschnittlich hoch und liegt vielen Schätzung zufolge bei 90-100 %. Das „Roma und Aschkali Dokumentationszentrum“ (RADC) hat in einer Studie von August 2009 (Helplessness: Roma, Ashkalia and Egyptian Forced Returnees in Kosovo) zum Beispiel aufgeführt, dass in den letzten Jahren von etwa 7.654 Angestellten des Elektrizitätswerks KEK lediglich 3 der Minderheit der RAE angehörte. Vor dem Krieg waren dort sehr viel mehr RAE beschäftigt, können jedoch offenbar nicht wieder in ihr Angestelltenverhältnis zurückkehren.

STAATLICHE UNTERSTÜTZUNGSLEISTUNGEN

Roma sind in besonderer Weise oft nicht in der Lage, ihren Lebensunterhalt zu sichern und leben daher überdurchschnittlich häufig in extremer Armut. Ohne Dokumente erhält niemand im Kosovo staatliche Unterstützungsleistungen. Doch auch wenn Roma über die erforderlichen Dokumente verfügen, sind sie häufig faktisch von Unterstützungsleistungen ausgeschlossen. Sozialhilfe kann eine Person nur dort beantragen und erhalten, wo sie auch mit ihrem gewöhnlichen Aufenthalt gemeldet ist. Für Rückkehrer bedeutet dies, dass sie ihre Sozialhilfe nur in der Gemeinde beantragen und erhalten können, in der sie vor ihrer Ausreise gemeldet waren und auch tatsächlich gewohnt haben. Aus unterschiedlichen Gründen (unter anderem Mangel an Wohnraum) können viele zurückkehrende oder binnenvertriebene Roma nicht an ihren ursprünglichen Wohnort zurückkehren.

Grundsätzlich reicht das Sozialhilfeniveau im Kosovo kaum aus, um die Grundversorgung zu sichern. Anders als bei der albanischen Mehrheitsbevölkerung hat der Krieg viele Familienverbände und Gemeinschaften der Roma zerstört und dadurch fehlt ein System gegenseitiger Hilfe. Darüber hinaus ist die Mehrheit der Roma im Kosovo überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen und lebt in extremer Armut. Wenn sich Familien dennoch gegenseitig unterstützen, so können sie dies nur vorübergehend tun, und/oder die Hilfe ist nicht geeignet, die Grundversorgung nachhaltig zu sichern.

ETHNISCH MOTIVIERTE GEWALT

In den letzten Jahren ist auch nach den Erkenntnissen von Amnesty die Zahl inter-ethnischer Gewalttaten zurückgegangen. Unsere Ermittlungen zeigen jedoch, dass unter den ethnischen Minderheiten ein erhebliches Unsicherheitsgefühl fortbesteht. Sowohl die Vertreibungen und Entführungen von ethnischen Minderheiten durch Angehörige der albanischen UÇK 1999 als auch die inter-ethnische Gewaltwelle im März 2004, bei der mehr als 4.000 Serben, Roma und Aschkali vertrieben wurden, sind bis heute großteils straffrei geblieben. Dies führt zu einem Gefühl von Unsicherheit. Nach den Erfahrungen von Amnesty fördert die Straflosigkeit für gewaltsame Übergriffe zudem weitere tätliche Angriffe. Viele Beobachter, darunter auch Amnesty, vermuten, dass tätliche Übergriffe auf Roma durchaus stattfinden, in den meisten Fällen jedoch nicht an die Öffentlichkeit gelangen.



SCHLUSSFOLGERUNG

Diskriminierung von Roma ist im Kosovo weit verbreitet. Es bedarf einer strukturellen Veränderung, um für Roma einen gleichberechtigten Zugang zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten sicherzustellen. Eine allein punktuelle Unterstützung einzelner Roma, etwa von Rückkehrern aus Deutschland durch das Projekt „URA 2“ wirkt weder umfassend noch nachhaltig und ist daher ungeeignet, die Diskriminierung von Roma im Kosovo zu beenden.

EMPFEHLUNGEN AN DIE POLITIK

Amnesty begrüßt, dass die kosovarische Regierung am 2. März 2010 endlich einen Aktionsplan zur Umsetzung der Strategie für die Integration der Roma, Aschkali und Ägypter vorgelegt hat. Dieser Aktionsplan enthält viele wichtige Vorschläge. Angesichts der wirtschaftlichen Lage und der Tatsache, dass sich der Staat Kosovo noch im Aufbau befindet, hält Amnesty diesen Aktionsplan jedoch für unrealistisch.

Amnesty fordert die deutsche Politik dazu auf,

- mit der kosovarischen Regierung in einen Dialog über den Aktionsplan zu treten. Es muss eine Prioritätensetzung vorgenommen werden, welche konkreten Maßnahmen zuerst vorgenommen werden sollten. Hierzu sollten dann auch konkrete und in der Praxis umsetzbare Zielvorgaben formuliert werden. Amnesty empfiehlt, die Probleme bei der Registrierung als erste Priorität anzugehen;
- die kosovarische Regierung dahingehend zu beraten und zu unterstützen, dass die ministeriumsübergreifende Kooperation, die der Aktionsplan vorsieht, auch in der Praxis funktioniert, was gegenwärtig nicht der Fall ist.

Erstmalig haben die Vereinten Nationen im April 2010 im Bericht des UN-Generalsekretärs an den UN-Sicherheitsrat zur UN-Mission im Kosovo (S/2010/169, 6. April 2010) darauf verwiesen, dass die Fortführung von zwangsweisen Rückführungen in den Kosovo dazu führen kann, dass der Kosovo nicht in der Lage ist, die Voraussetzungen für eine nachhaltige Rückkehr zu gewährleisten. Außerdem könnten die Rückführungen bestehende Spannungen verschärfen. Die UN kommen auf der Grundlage aktueller Zahlen zu diesem Ergebnis: in den ersten Monaten 2010 seien 224 Personen zurückgeführt worden.

Amnesty verweist seit langem auf diesen Zusammenhang und fordert die deutsche Politik daher auf:

- alles zu unternehmen, um die Stabilität des Kosovo sicherzustellen und neue Gewalt zu verhindern.



ABSCHIEBUNGEN VON ROMA IN DEN KOSOVO

Amnesty wendet sich gegen die zwangsweisen Rückführungen von Roma in den Kosovo.

Diskriminierung von Roma ist im Kosovo so schwerwiegend, dass Roma ein Leben in Sicherheit und Würde dauerhaft im Kosovo nicht möglich ist.

DISKRIMINIERUNG ALS VERFOLGUNG

Die so genannte EU-Qualifikationsrichtlinie⁵ stellt in Art. 9 Abs. 1 b) fest, dass Verfolgungshandlungen im Sinne des Art. 1A GFK auch

„in einer Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen, einschließlich einer Verletzung der Menschenrechte bestehen, die so gravierend ist, dass eine Person davon in ähnlicher wie der unter Buchstabe a) beschriebenen Weise betroffen ist.“

Gemäß Art. 9 Abs. 2 b) kann als Verfolgung die folgende Handlung gelten:

„gesetzliche, administrative, polizeiliche und/ oder justizielle Maßnahmen, die als solche diskriminierend sind oder in diskriminierender Weise angewandt werden.“

Amnesty sieht vor diesem Hintergrund und angesichts der Benachteiligung einiger Minderheiten im Kosovo, insbesondere der Roma, Anzeichen für eine staatliche Verfolgung von Minderheiten. Die oben zusammengefassten Erkenntnisse von Amnesty legen den Schluss nahe, dass Minderheiten wie die der Roma im Kosovo derart diskriminiert werden, dass in vielen Fällen eine Verfolgung im Sinne des Art. 1A GFK vorliegen kann.

REINTEGRATION

Im Kosovo ist eine Strategie für die Reintegration von repatriierten Personen in die Gemeinden des Kosovo (Strategy for Integration of Repatriated Persons in Kosovo's Municipalities) in Kraft. Die OSZE hat ausgewertet, ob diese Strategie in der Praxis zur Anwendung kommt und im November 2009 eine entsprechende Studie⁶ über den Stand der Implementierung dieser Strategie vorgelegt. Die Studie fasst zusammen, dass zurückgeführte Personen häufig ohne Unterstützung blieben. Dies gelte insbesondere für Angehörige ethnischer Minderheiten.⁷ Die Ergebnisse der OSZE-Studie spiegeln den Eindruck wider, den Amnesty bei der Beobachtung der Lage im Kosovo in vergleichbarer Weise gewonnen hat.

Die OSZE-Studie hat unter anderem festgestellt, dass die „Büros für Minderheiten“ (Municipality Community Offices und Municipality Returns Officers) in der Praxis ihre Aufgaben nicht wahrnehmen, weil sie zum Beispiel die Strategien und Aktionspläne, die ihre Arbeitsgrundlage sein sollen, nicht kennen würden oder aber gar keine Benachrichtigung über zu erwartende Rückkehrer erhalten würden.⁸ In einer späteren Studie befasst sich die OSZE erneut mit den Municipality Community Offices und anderen Einrichtungen.⁹ In einer dritten OSZE-Studie heißt es zusammenfassend:

⁵ Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes

⁶ OSCE Mission in Kosovo, Department of Human Rights and Communities, Implementation of the Strategy for Reintegration of Repatriated Persons in Kosovo's Municipalities, November 2009

⁷ Ebd., p.1

⁸ Ebd., p.4ff

⁹ OSCE Mission in Kosovo, Department of Human Rights and Communities, Protection and Promotion of the Rights of communities in Kosovo: Local Level Participation Mechanisms, December 2009, p.18ff



“The report finds that, although a comprehensive legal framework is in place to ensure promotion and protection of communities rights, its implementation remains insufficient or does not bring about sufficient positive changes in the daily life of non-majority communities.”¹⁰

Der jüngste Bericht des UN-Generalsekretärs an den UN-Sicherheitsrat zur UN-Mission im Kosovo (S/2010/169, 6. April 2010) weist darauf hin, dass lediglich vier Kommunen damit befasst sind, für 2010 eine Reintegrationsstrategie für Rückkehrer zu entwickeln.

Der Kosovo kommt seiner Verpflichtung, Rückkehrer wieder in die Gesellschaft einzugliedern, also nicht nach. Auch Personengruppen, wie die Roma, deren Integration in besonderer Weise gefördert werden muss, werden nicht angemessen berücksichtigt.

Nach Auffassung von Amnesty ist das vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sowie von einigen Bundesländern aufgelegte Rückkehrprojekt „URA 2“ nicht geeignet, eine nachhaltige Reintegration sicherzustellen. Denn bei „URA 2“ handelt es um ein befristetes Projekt, das Hilfen nur für einen auf wenige Monate befristeten Zeitraum zur Verfügung stellt. Die Probleme für Roma sind im Kosovo viel grundlegender, und eine auf Dauer angelegte Integration von Roma, Aschkali und Ägyptern erfordert einen langfristigen Ansatz.

SCHLUSSFOLGERUNG

Roma werden im Kosovo schwer diskriminiert. Die Diskriminierung kann in zahlreichen Fällen eine staatliche Verfolgung darstellen. Spätestens die Veröffentlichung der OSZE-Analyse über eine nicht existente Implementierung der Reintegrationsstrategie hätte Anlass sein sollen, das Rückübernahmeabkommen mit dem Kosovo in seiner jetzigen Form nicht zu unterzeichnen. Das Rückübernahmeabkommen hätte Regelungen beinhalten müssen, die schutzbedürftige Gruppen, darunter Roma, von den Rückführungen ausnehmen, damit diese in Zukunft nicht mehr zwangsweise in den Kosovo zurückgeführt werden können.

EMPFEHLUNGEN AN DIE POLITIK

Amnesty fordert die deutsche Politik dazu auf,

- sicherzustellen, dass Roma nicht zwangsweise in den Kosovo zurückgeführt werden, solange die Diskriminierung von Roma in der Praxis nicht beendet ist.

¹⁰ OSCE Mission in Kosovo, Department of Human Rights and Communities, Communities Rights Assessment Report, December 2009, p.6

