GESELLSCHAFT
FÜR BEDROHTE
VÖLKER

Migrationspartnerschaft Schweiz – Kosovo 2010-2012

Wiederausreise statt Reintegration? Die Situation der unter Zwang rückgeführten Roma, Askhali und Ägypter

GESELLSCHAFT
FÜR BEDROHTE
VÖLKER

Inhaltsverzeichnis

1) Ausgangslage 3
2) Die Rückführung der abgewiesenen Roma, Askhali und Ägypter in den Kosovo 2010-2012 . 4
3) Mangelhafte Umsetzung der Reintegrations-Strategie 5
4) Aktuelle Situation 6
5) Fallstudien von unter Zwang zurückgeführten Personen 7
6) Analyse 10
7) Forderungen bezüglich Umsetzung der Migrationspartnerschaft 10
8) Fazit 12

Herausgeberin: Gesellschaft für bedrohte Völker Schweiz, Schermenweg 154, 3072 Ostermundigen,
031 393 00 00, info@gfbv.ch
Redaktion: Angela Mattli, Jessica Fuchs
März 2013
Spendenkonto: IBAN CH05 0079 0016 2531 7232 1

GESELLSCHAFT
FÜR BEDROHTE
VÖLKER

Ausgangslage

Als eines der ersten europäischen Länder hat die Schweiz im Jahr 2008 den noch jungen Staat Kosovo offiziell anerkannt. Dieser gilt seit 2009 als sicheres Herkunftsland für Asylgesuche. Gleichzeitig beherbergt die Schweiz eine grosse kosovarische Diasporagemeinde. Deshalb trägt die Schweiz aus unserer Sicht eine besondere Verantwortung für die Situation der Minderheiten in diesem Land und befindet sich ausserdem – aufgrund ihres beträchtlichen finanziellen Engagements – in einer starken Verhandlungsposition gegenüber den kosovoarischen Behörden.

Die Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) beobachtet die Situation im Kosovo seit Jahren und stellt fest, dass der Minderheitenschutz – eine Grundvoraussetzung für eine sichere und nachhaltige Rückkehr von Minderheitenangehörigen – vom noch jungen Staat Kosovo bisher vor allem auf dem Papier stattfindet, aber nicht in der Praxis umgesetzt wird. Obwohl grosse Geldsummen eingesetzt werden, um die staatlichen Strukturen Kosovos zu stärken und die Schweiz zahlreiche Projekte finanziert, hat sich die Situation der Angehörigen der Roma, Aschkali und Ägypter (RAE) im Kosovo noch kaum verbessert. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) erläutert in ihrem Bericht vom 1. März 2012, der anlässlich einer Abklärungsreise im Oktober 2011 erstellt worden ist, dass die Verbesserungen für diese Minderheiten bisher nur punktuell sind und die Voraussetzungen für eine Rückkehr in Sicherheit und Würde nicht vorliegen.[1]

Anlässlich einer von der GfbV organisierten Podiumsdiskussion, die am 18. Januar 2012 in Bern stattfand, äusserten sich renommierte Fachpersonen zur Situation und den Anliegen der RAE im Kosovo. Einen Schwerpunkt in der Diskussion bildete die Rückkehr der Minderheiten. Die teilnehmenden Experten des Bundesamtes für Migrations (BFM) bekräftigten, dass auch dem Bundesamt sehr viel an einer nachhaltigen Rückkehrperspektive liegt.

Gleichzeitig hat die Diskussion aufgezeigt, dass eine nachhaltige Rückkehr in den Kosovo nur dann möglich ist, wenn die Bedingungen im Herkunftsland entsprechend ausgestaltet und verbessert werden. Zentral ist dabei eine tatsächliche und nachhaltige Reintegration in das Herkunftsland auf struktureller, ökonomischer und gesellschaftlicher Ebene. Weil diese Voraussetzungen bisher nicht erfüllt wurden, verlassen zurückgekehrte Familien den Kosovo bereits nach kurzer Zeit wieder und suchen erneut Zuflucht in anderen europäischen Ländern.

Mit der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und dem Kosovo existiert ein neues Instrument, welches genutzt werden sollte, um dieser unbefriedigenden Situation entgegen zu wirken. Im «Memorandum of Understanding», das die Schweiz und der Kosovo am 3. Februar 2010 unterzeichnet haben, wird hervorgehoben, dass durch die Migrationspartnerschaft ein konstanter Dialog und ein gemeinsamer Reflexionsprozess zwischen den unterzeichnenden Staaten angestrebt wird. Damit ermöglicht diese Migrationspartnerschaft eine Steuerung der Schweiz auf Rückkehr- und Integrationsbedingungen der Menschen, die in den Kosovo zurückkehren müssen.

[1] Fiorenza Kuthan, Le rapatriement des minorités roms, ashkalies, égyptiennes - papier thématique, Schweizerische Flüchtlingshilfe Bern, 1. März 2012

Das «Memorandum of Understanding» thematisiert bereits wichtige Felder, die bei der Rückkehr von Minderheitenangehörigen von grosser Bedeutung sind. Es handelt sich um die Bereiche:

- Rückkehrhilfe und Reintegration (spezieller Fokus auf Minderheiten und vulnerable Personengruppen)
- Prävention irregulärer Migration
- Rückführung von Staatsangehörigen, Staatenlosen und Angehörigen von Drittstaaten
- Capacity Building bei Migrationsbehörden
- Kooperation im Bereich Bildung
- Migration und sozioökonomische Entwicklung

Im vorliegenden Bericht legt die GfbV die sozioökonomische Situation der aus dem Kosovo stammenden RAE dar, welche zwischen 2010-2012 – seit dem Inkrafttreten der Migrationspartnerschaft – die Schweiz unter Zwang verlassen mussten. Anhand von Stichproben, welche Ende November im Rahmen dieses Berichts erhoben wurden, wird aufgezeigt, inwieweit die Rückkehrhilfe und Reintegration funktioniert und der kosovarische Staat die in der Migrationspartnerschaft formulierten Verpflichtungen erfüllt.

Im Februar 2013 wurden die ausgewählten Familien erneut aufgesucht. Dabei ist festzuhalten, dass bis zu diesem Zeitpunkt **alle Familien den Kosovo verlassen haben.**

1. Die Rückführung der abgewiesenen Roma, Askhali und Ägypter in den Kosovo 2010-2012

Gemäss den Angaben des BFM hat die Schweiz seit Beginn der Migrationspartnerschaft im Jahre 2010 bis November 2012 661 Personen, die einer Minderheit angehören, unter Zwang in den Kosovo zurückgeführt.[2] Gleichzeitig kehrten im selben Zeitraum 445 Personen, die einer Minderheit angehören, «freiwillig» in den Kosovo zurück.[3] Letztere bezogen mehrheitlich Rückkehrhilfe, die ihnen durch die Schweiz oder durch die Internationale Organisation für Migration (IOM) vor Ort zur Verfügung gestellt wurde.[4]

Im vorliegenden Bericht konzentrieren wir uns auf die Situation der RAE, welche unter Zwang zurückgeführt wurden. Da sie weder von der Schweiz noch von der IOM Rückkehrhilfe erhalten, liegt der Reintegrationsprozess vollumfänglich in der Verantwortung des kosovoarischen Staates.

[2] Daten des Bundesamtes für Migration, E-Mail vom 29. November 2012
[3] Ebd.
[4] SFH Bericht s.636 Daten des Bundesamtes für Migration (BFM), E-Mail vom 20. Februar 2012. SFH Bericht

GESELLSCHAFT FÜR BEDROHTE VÖLKER

2. Mangelhafte Umsetzung der Reintegrations-Strategie

Seit der kosovarische Staat im November 2008 in die Unabhängigkeit entlassen wurde, ist das *Innenministerium (Ministry of Internal Affairs, MIA)* für die Reintegration der unter Zwang rückgeführten Personen zuständig. Auf kommunaler Ebene sind die Gemeindebüros für Gemeinschaften und Rückkehr *(Municipal Offices for Communities and Return)* verantwortlich.[5]

Auf Regierungsebene wurde im Dezember 2009 eine Strategie zur Reintegration der RAE-Gemeinschaften angenommen. Ziel des Aktionsplans ist es, die Integration der betroffenen Minderheiten in den Bereichen Gesundheit und Soziales, Bildung, Beschäftigung, Wohnen, Registrierung, Beteiligung und Repräsentation, Sicherheit, Polizei und Justiz, Medien, Kultur und Information integral zu fördern.[6] Ein von der OSZE im Juli 2012 veröffentlichter Bericht über den Stand der Umsetzung dieser Strategie, legt offen, dass kaum Fortschritte gemacht wurden und weiterhin grosse Mängel in der Umsetzung bestehen. Aufgrund des fehlenden politischen Engagements, ungenügender Mittelzuteilung und fehlender Kommunikation zwischen den Institutionen auf zentraler und lokaler Ebene, geht die Umsetzung nur schleppend voran. Die Mehrheit der Gemeinden hat keine konkreten Massnahmen ergriffen, um die spezifischen Bedürfnisse der zwangsweise repatriierten RAE abzudecken und deren Zugang zur staatlichen Grundversorgung zu gewährleisten.[7]

Ohne die Möglichkeit einer gesicherten Einkommensquelle ist die nachhaltige Integration im Kosovo schwierig. Angesichts der Perspektivenlosigkeit verlassen zahlreiche Rückkehrer-Familien den Kosovo erneut.[8] Gemäss des staatlichen Aktionsplanes zur Wiedereingliederung von Rückkehrenden wurde ein Reintegrationsfonds eingerichtet. Für das Jahr 2011 wurden 3,4 Millionen Euro für Direkthilfe und Langzeitprojekte gesprochen.[9] Davon stehen 600'000 Euro für Sozialhilfeleistungen und 650'000 Euro für die wirtschaftliche Integration zur Verfügung. Bis August 2011 wurden diese Mittel allerdings nicht ausgeschöpft.[10] Trotz der gesprochenen Gelder erhielten nur wenige der unter Zwang rückgeführten Personen konkrete Hilfe. Als die Schweizerische Flüchtlingshilfe Ende 2011 den Kosovo besuchte, stellte sie fest, dass lediglich 10 Prozent der gesprochenen 3,4 Millionen ausgegeben worden war.[11] Auch die OSZE erachtet die andauernden Probleme bei der effektiven Verteilung der Reintegrationsfondsgelder als problematisch, da nur ein sehr geringer Teil in Form von Direkthilfe bei den Rückkehrern ankommt. In ihrem Bericht vom Juli 2012 schreibt die OSZE ausserdem, sie wisse von keiner einzigen Gemeinde, die Gelder für die Implementierung des Aktionsplanes im Jahr 2012 gesprochen hat.[12]

[5] OSCE, Assessing progress in the implementation of the policy framework for the reintegration of repatriated persons in Kosovo's municipalities, September 2011: www.osce.org/kosovo/82416
[6] http://www.mpb-ks.org/?page=2,114&ddate=2009
[7] OSCE, Community Rights Assessment Report Third edition, July 2012 http://www.osce.org/kosovo/92244
[8] UNICEF, No place to call home, repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children, August 2011.
[9] OSCE, Community Rights Assessment Report Third edition, July 2012 http://www.osce.org/kosovo/92244
[10] OSCE, Implementation of the action plan on the strategy for the integration of the Roma, Ashkali and Egyptian communities in Kosovo, Mai 2011: www.osce.org/koscvo/77413.
[11] SFH Themenpapier, Kosovo: Rückführung von Roma, Ashkali und Ägyptern, März 2012.
[12] OSCE, Community Rights Assessment Report Third edition, July 2012 http://www.osce.org/kosovo/92244

3. Aktuelle Situation

Die Lage im Land ist fragil. Gewalttätige Vorfälle gegenüber Minderheiten haben 2011 im ganzen Land im Vergleich zu 2010 zugenommen. Die Gefahr einer weiteren Zunahme der Spannungen und einer Verstärkung der Gewaltakte bleibt bestehen.[13] Das subjektive Sicherheitsgefühl der RAE hat in den letzten Jahren deutlich abgenommen. So zeigen die neuesten Untersuchungen folgendes Bild[14]:

Das Vertrauen der RAE in die kosovarische Polizei nahm von 70 (2010) auf 45 Prozent (2011) ab.[15] Im Vergleich dazu wuchs das Vertrauen der albanischen Mehrheit in die Polizei. Die Einschätzung, dass die Polizei RAE-Minderheiten diskriminiert, stieg von 26 (2010) auf 36 Prozent (2011).[16] Lediglich 31 Prozent der RAE schätzten 2011 die Justiz als unparteiisch ein.[17] Grundsätzlich wurde festgehalten, dass die KFOR und die internationale Gemeinschaft ein wichtiger Garant dafür sind, dass die Gewalt gegenüber Minderheiten nicht erneut ausbricht.[18]

Das Sicherheitsproblem darf nicht nur auf die offene Gewalt oder die physischen Attacken gegen Angehörige einer Gemeinschaft reduziert werden. Angehörige der RAE-Minderheiten werden in allen Aspekten des Lebens wie Arbeit, Bildung, Sprachgebrauch, Bewegungsfreiheit, Zugang zu den öffentlichen Diensten und Zugang zum Gesundheitswesen, amtliche Registrierung und angemessener Unterkunft strukturell und systematisch diskriminiert.[19] Die Bewegungsfreiheit von Angehörigen dieser Minderheiten ist eingeschränkt und viele trauen sich nicht, in der Öffentlichkeit ihre Muttersprache zu gebrauchen aus Angst vor Übergriffen.[20] Gleichzeitig eröffnet die gegenwärtige wirtschaftliche Situation für die unter Zwang rückkehrenden RAE wenig Perspektiven. Zwischen 2010 und 2012 betrug die Erwerbslosenquote für RAE zwischen 73-84 Prozent.[21]

Die Berichterstatterin des Europaparlaments für den Kosovo kam im April 2010 zu folgendem Schluss: Der Staat Kosovo sei noch nicht in der Lage, die Bedingungen für die Reintegration der RAE zu gewährleisten.[22] Zudem unterstrich der Europarat im Juli 2011 in einer Resolution die Vulnerabilität, in der sich die unter Zwang zurückgeführten Angehörigen von Minderheiten nach ihrer Rückkehr in den Kosovo befinden, und forderte die kosovarische Regierung auf, diese prekäre Situation zu beheben.[23]

Am 10. September 2012 wurde der Kosovo offiziell zu einem souveränen Staat. Die internationale Aufsicht wurde durch die Schliessung des Internationalen Zivilbüros (ICO) beendet.

---

[13] UN Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 31. Oktober 2011: http://daccess-ods.un.org/TMP/3344103.99198532.html.
[14] Saferworld Report, Oktober 2012, Still time to act: Rising conflict fears in Kosovo
[15] Saferworld Report, Oktober 2012, Still time to act: Rising conflict fears in Kosovo, p.15
[16] Ebd., p. 17
[17] Ebd, p. 20
[18] Ebd, p. 24
[19] Human Rights Watch, Rights displaced, forced returns of Roma, Ashkali and Egyptians from Western Europe to Kosovo, Oktober 2010; USDOS, 2010 Country reports on human rights practices, Kosovo, 8. April 2011. (103 Aus SFH)
[20] OSZE, Community Rights Assessment Report Third edition, July 2012 http://www.osce.org/kosovo/92244
[21] Vgl. Angaben des Minstry for Labour and Social Welfare, e-mail, November 2012.
[22] European Parliament's synopsis from AFET's exchange on Kosovo with the EU Special Representative in Kosovo Pieter Feith, 22. Juni 2010 and http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=5917 (3.12.2012)
[23] Council of Europe, Resolution CM/ResCMN(2011)14 on the implementation of the Framework Convention for the protection of National Minorities in Kosovo, 6.Juli 2011: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1812633&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383.

Das ICO überwachte zuvor die Implementierung des Athasaari-Plans.[24] Dabei nahm das Monitoring von Minderheitenrechten einen zentralen Stellenwert ein. Mit Quoten wurden für Minderheiten u.a. im Parlament Sitze sichergestellt. Zudem fand die Garantie für die sichere Rückkehr von Flüchtlingen und intern Vertriebenen und das Recht auf ihr ursprüngliches Eigentum Eingang in die Verfassung.

Das Ende der Internationalen Aufsicht könnte die Situation von Minderheiten noch verschärfen. So wollte das kosovarische Parlament im Mai 2012 bereits die Verfassung ändern und alle Referenzen zum Athasaari-Plan entfernen, inklusive Artikel 143. Dieser verpflichtet die Autoritäten dazu, den Athasaari-Plan umzusetzen, und stellt den Athasaari-Plan quasi über das nationale Recht.[25] Die Regierung versuchte, den Artikel aus der Verfassung zu entfernen, der besagt, dass Kosovo für eine sichere und würdige Rückkehr von Flüchtlingen und den intern Vertriebenen (IDP's) sorgen soll. Sie wurde aber vom Verfassungsgericht daran gehindert. Doch der Versuch allein löst bei den Minderheiten Unbehagen und Verunsicherung aus.[26]

4. Fallstudien von unter Zwang zurückgeführten Personen

Um die Perspektiven der unter Zwang zurückgeführten Personen darzulegen, hat die GfbV der sozioökonomischen Situation von fünf aus der Schweiz unter Zwang zurückgeführten Familien dokumentiert. Alle fünf Familien kehrten zwischen 2010 und 2012 – seit dem Inkrafttreten der Migrationspartnerschaft – in den Kosovo zurück. Alle Familien lebten zuvor zwischen 11 und 13 Jahren in der Schweiz.

Die Auswahl der Familien erfolgte stichprobeartig. Mittels einer qualitativen Analyse wird die Situation der einzelnen Familien wiedergeben. Die fünf Familien sind exemplarisch für die sozioökonomische Situation von unter Zwang zurückgeführten RAE in den Kosovo.

Familie 1 (Ashkali, 4 Personen)

Im September 2011 unter Zwang rückgeführt. Hat den Kosovo im Januar 2013 verlassen und in Finnland ein Asylgesuch gestellt.

Familie 1 wurde nach 13 Jahren in der Schweiz im September 2011 unter Zwang in den Kosovo zurückgeführt. Die Familie wohnt zurzeit mit einer anderen Ashkali-Familie in einem Haus in Peja/Pec. Die elf und zwölf Jahre alten Kinder sprechen kaum albanisch und gehen deshalb seit ihrer Rückschaffung nicht mehr in die Schule. Der vierzehnjährige Sohn unterstützt die Familie, indem er im nahe gelegenen Wald Holz stiehlt. Davon verkauft er einen Teil an KundInnen, den Rest behält die Familie selbst. Ansonsten überlebt die Familie mit Geld, dass ihnen Verwandte aus Deutschland schicken. Der Familie wurde vom *Ministry for Internal Affairs (*MIA) versprochen, dass man ihnen auf ihrem Grundstück ein neues Haus baut, da ihr altes abgebrannt ist. Bis jetzt wurde jedoch nichts realisiert.

[24] Setting Kosovo Free: Remaining Challenges, International Crisisi Group, September 2012,
[25] Ebd. S.3
[26] Ebd. S. 3

In der Schweiz hat der Vater auf einem landwirtschaftlichen Betrieb mit Pferden gearbeitet. Falls er vom Staat Maschinen und Saatgut bekäme, könnte er Mais oder Weizen anbauen und so für die Familie sorgen. Ohne ein Startkapital ist es ihm jedoch unmöglich, eine Existenz aufzubauen. Deshalb überlegt er sich, den Kosovo mit seinen drei Kindern wieder zu verlassen und an einen Ort zu gehen, wo er bessere Jobaussichten hat.

Dies erfolgte Ende Januar 2013. Die Familie hat den Kosovo verlassen und in Finnland ein Asylgesuch gestellt.

Familie 2 (Ashkali, 5 Personen)

Im März 2012 unter Zwang zurückgeführt. Die Familie hat den Kosovo Anfang Februar 2013 verlassen, um in Serbien einen Pass zu beantragen, mit dem sie visumsfrei nach Westeuropa reisen kann.

Diese Familie wurde ebenfalls nach 13 Jahren in der Schweiz unter Zwang zurückgeführt. Seitdem wohnen sie wieder in ihrem alten Haus. Es wurde während ihrer Abwesenheit durch die albanischen Nachbarn vor Übergriffen geschützt. Mittlerweile ist das Gebäude baufällig, nur ein Zimmer ist bewohnbar. Bei ihrer Rückführung wurde der Familie vom *Ministry of Internal Affairs* versprochen, für die Renovation des Hauses aufzukommen und für die berufliche Integration zu sorgen. Während den ersten sechs Monaten erhielt die Familie Nahrungsmittel. Seitdem sind sie auf sich allein gestellt. Die Renovation des Hauses und das Arbeitsprojekt sollen laut Innenministerium erst 2013 gestartet werden.

Die drei (fünf, acht und neun Jahre alten) Kinder sind in der Schweiz geboren, aufgewachsen und zur Schule gegangen. Die älteren zwei bekamen im Kosovo einen 2-monatigen Albanischkurs angeboten und gehen seither in die lokale Schule. Der Vater arbeitet gelegentlich bei einer Baufirma, wo er zehn Euro pro Tag verdient. Die Familie versucht momentan, serbische Papiere zu erhalten. Falls sie diese bekommt, wird die Familie den Kosovo so schnell wie möglich wieder verlassen.

Dies erfolgte Anfang Februar 2013. Die Familie befindet sich momentan in Serbien, um einen Pass zu beantragen, mit sie visumsfrei nach Westeuropa ausreisen kann.

Familie 3 (Roma , 7 Personen)

Im April 2011 unter Zwang zurückgeführt. Die Familie hat den Kosovo im Februar 2013 verlassen und befindet sich an einem unbekannten Ort.

Adham[27] und seine Frau kamen im Oktober 1998 in die Schweiz. Im April 2011 wurden sie – nach 13 Jahren in der Schweiz – mit ihren fünf Kindern unter Zwang zurückgeführt. Die Kinder im Alter von zwei, vier, acht, neun und zwölf Jahren sind allesamt in der Schweiz geboren und aufgewachsen.

Als die Familie in der Nacht am Flughafen in Pristina eintraf, wurde sie nur von ihren Verwandten empfangen, die sie zu sich nach Hause (Kosovo Polje) nahmen. Erst einige Tage später kam der lokale Romachef und nahm die Daten der Familie auf und bot ihnen eine vom *Ministry of Internal Affairs* bezahlte Unterkunft an. Die Familie besass ein Haus in Glogov, das

[27] Sämtliche Namen wurden geändert.

aber Opfer von Brandstiftung wurde. Die Familie möchte nicht nach Glogov zurück, weil dort keine anderen Roma Familien leben und sie sich nicht sicher fühlen. Die Familie wohnt deshalb seit ihrer Rückkehr in zwei Zimmern bei ihren Verwandten in Kosovo Polje. Die ersten sechs Monate bekamen sie Sozialhilfe von 160 Euro pro Monat. Der Familie wurde auch versprochen, man würde 2012 ein Haus für sie bauen, geschehen ist aber noch nichts. Sie sind angeblich auf einer Warteliste.

Die fünf Kinder der Familie sind alle in der Schweiz geboren und aufgewachsen und sprechen nur Deutsch und Romanes. Unterrichtssprache der lokalen Primarschule ist jedoch albanisch. Der Vater spricht als einziger ein bisschen albanisch. Der Familie wurde aber weder ein Sprachkurs angeboten noch sonst bei der Reintegration geholfen. Bis heute wurde der Familie keine Krankenversicherungskarte ausgestellt.

Der Vater ist Metzger von Beruf und hält die Familie mit dem gelegentlichen Schlachten von Tieren über Wasser. Wenn er die Mittel hätte, würde er einen landwirtschaftlichen Betrieb mit Rinderzucht aufziehen. Eine Zukunft vor Ort sieht er nur, wenn das Innenministerium seiner Familie tatsächlich ein Haus baut und etwas Geld oder Material zur Verfügung stellt, womit er ein Geschäft aufbauen könnte. Ansonsten wird er das Land mit seiner Familie wieder verlassen, sobald sich eine Möglichkeit bietet.

Die Ausreise erfolgte im Februar 2013. Die Familie befindet sich an einem unbekannten Ort.

Familie 4 (Ashkali, 5 Personen)

Im Juni 2011 unter Zwang zurückgeführt. Die Familie hat den Kosovo Anfang Februar 2013 verlassen, um in Serbien einen Pass zu beantragen, mit dem sie visumsfrei nach Westeuropa reisen kann.

Die Familie wurde am Flughafen in Pristina von einem Beamten empfangen und für sieben Tage in einem Hotel untergebracht. Da ihr altes Haus mutwillig niedergebrannt wurde, bekamen sie eine Unterkunft vermittelt und acht Monate lang die Miete und sechs Monate Nahrungsmittel bezahlt. Nach Ablauf dieser acht Monate erhielten sie keine Unterstützung mehr von den kosovarischen Behörden. Die Familie lebt seither bei Verwandten. Das einzig regelmässige Einkommen ist die Rente der Grossmutter, die seit zwei Jahren tot ist. Mit dem Sammeln und Verkaufen von Glas, Metall und Altpapier verdienen sie sich ein bisschen etwas dazu.

Seit Herbst 2012 gehen die 14 und 15 Jahre alten Kinder in Shtime in die Schule. Da die beiden in der Schweiz aufgewachsen sind, sprechen sie kein albanisch und können dem Unterricht nicht folgen. Der 18-jährige Sohn geht weder zur Schule noch hat er Aussicht auf eine Arbeit. Die Familie besitzt keine Krankenversicherungskarte und hat nur dank Verwandten, die bei der Ambulanz arbeiten, Zugang zu medizinischer Versorgung.

Aufgrund der mangelnden Zukunftsperspektive im Kosovo, hat der Vater die Familie in Serbien registriert und einen serbischen Pass beantragt. Sobald sie diesen haben, werden sie den Kosovo wieder verlassen. Wohin wissen sie nicht.

Familie 5 (unbekannt)
Familie 5 hat den Kosovo bereits wieder in Richtung Westeuropa verlassen. Aus diesem Grund konnten keine genaueren Angaben gemacht werden.

5. Analyse

Diese fünf zufällig ausgewählten Fallbeispiele zeigen, dass die Unterstützung der RückkehrerInnen im Kosovo sehr mangelhaft und willkürlich ausfällt.

Einige Familien landeten in Pristina ohne jegliche Aussicht auf Unterstützung, andere Familien wurden am Flughafen empfangen und während sieben Tage in einem Gemeinschaftszentrum untergebracht. Diese zweite Gruppe erhielt anschliessend Reintegrationsunterstützung, die sich auf das Bezahlen der Miete für acht bis zwölf Monate und Lebensmittel für drei bis sechs Monate beschränkte. Offensichtlich besteht keine einheitliche Regelung und Praxis der Unterstützung und Integration der zwangsweise zurückgeführten Familien. Zudem werden die Familien ungenügend darüber informiert, auf welche Leistungen sie Anspruch haben und wie sie diese beantragen können. Nach spätestens zwölf Monaten erhalten die Rückkehrer gar keine Leistungen mehr vom kosovarischen Staat. Keiner Familie wurde, wie vom *Ministry of Internal Affairs* versprochen, das Haus wiederaufgebaut. Es wurden auch keinerlei Projekte zur beruflichen Integration initiiert.

Die Mehrzahl der Kinder in unseren Fallbeispielen haben einen Grossteil, wenn nicht sogar ihr ganzes Leben in der Schweiz verbracht und sprechen kein albanisch. Auch die erwachsenen Roma und Ashkali haben teils nur geringe Kenntnisse der lokalen Sprache (albanisch/serbokroatisch). Die Sprachbarriere ist ein Haupthindernis bei der Integration. Sie erschwert die Kommunikation mit den Behörden sowie den Zugang zu Bildung und Arbeit.

Keine der Familien verfügt über ein gesichertes Einkommen. Solange die Familien keine nachhaltige Einkommensquelle haben, werden sie nicht im Kosovo bleiben. Alle vier befragten Familien gaben an, dass sie bereits daran denken, das Land wieder zu verlassen, da sie vor Ort keine Zukunft für sich und ihre Kinder sehen. Die fünfte Familie, die wir dokumentieren wollten, hatte den Kosovo zur Zeit der Befragung bereits wieder verlassen. Dies liegt nicht nur an mangelnden ökonomischen Perspektiven, sondern auch an der unklaren Sicherheitslage.

6. Forderungen bezüglich Umsetzung der Migrationspartnerschaft

Trotz den Bemühungen des kosovarischen Staates bezüglich der Wiederintegration von unter Zwang zurückgekehrten RAE bleibt die Situation prekär. Das BFM unterstützt gegenwärtig im Rahmen der Migrationspartnerschaft zwei Projekte für RAE-Gemeinden im Kosovo. Für die

Umsetzung solcher Projekte arbeitet das BFM vorwiegend mit Schweizer Hilfswerken zusammen – unter Einbezug von lokalen Roma-NGOs:[28]

a) Sozialer Einbezug und verbesserte Lebensbedingungen für Minderheiten im Kosovo (in Zusammenarbeit mit HEKS und Voice of Roma)
b) «RAE Housing & Integration Project» (in Zusammenarbeit mit Caritas)

Laut BFM soll die Zusammenarbeit mit Schweizer Hilfswerken weiter geführt werden. Gegenwärtig läuft eine öffentliche Ausschreibung für einen Programmbeitrag in der Höhe von 1 Mio. Franken. Gleichzeitig prüft die Schweiz Möglichkeiten, die kosovarischen Behörden beim Rückkehrmanagement zu unterstützen.

Diese vielseitigen Bemühungen sind zu begrüssen. Dennoch lässt sich gemäss unserer Analyse klar festhalten, dass zentrale Absichten, die in der Migrationspartnerschaft Schweiz-Kosovo festgelegt wurden, bisher nicht erfüllt sind.

Insbesondere sind davon die unter Zwang zurückgeführten RAE betroffen:

a) Rückkehrhilfe und Reintergration

Im Bereich Rückkehrhilfe sind Verbesserungen in der Vorbereitung für die Rückkehr nötig. Die Schweiz muss ein aktualitätsbezogenes Monitoring bezüglich der humanitären Situation der Rückkehrenden durchführen. Gegenwärtig finden die Abklärungen lediglich im Stadium des Asylverfahrens statt, das teilweise mehrere Jahre zurückliegt. Diese Abklärungen bedürfen vor der Rückkehr zwingend einer Aktualisierung und müssen in den Entscheid bezüglich der Zumutbarkeit der Rückkehr einfliessen. Wenn das BFM die Situation vor Ort beurteilt, sollte zudem nicht nur mit den Behörden, sondern auch mit NGOs, der Zivilbevölkerung und betroffenen Familien gesprochen werden.

Die Schweiz soll sicherstellen, dass die staatliche Rückkehrhilfe konsequent gewährleistet wird. Darunter fallen beispielsweise der behördliche Empfang am Flughafen, die Aufklärung über zivile Rechte und materielle Unterstützung.

Aufgrund ihres beträchtlichen finanziellen Engagements hat die Schweiz eine starke Verhandlungsposition gegenüber den kosovoarischen Behörden. Diese Position ist nach Abzug des ICO umso wichtiger, um den durch den Athasaari-Plan garantierten Minderheitenschutz weiterhin zu gewährleisten. Dieser Aspekt muss in der Migrationspartnerschaft stärker gewichtet und an konkrete Massnahmen geknüpft werden.

Gleichzeitig ist die Umsetzung des nationalen Aktionsplans der Regierung zur Wiedereingliederung von unter Zwang zurückgekehrten RAE auch von der Schweiz stärker zu thematisieren und systematisch zu überprüfen. Dies war bis jetzt nicht der Fall. Auch hier ist ein verstärktes Monitoring im Rahmen der Migrationspartnerschaft unabdingbar.

b) Sozio-ökonomische Integration und Zugang zu Bildung

In den Bereichen Bildung, sozio-ökonomische Entwicklung und Integration muss sich die Schweiz für die Verbesserung der Lebensbedingungen von Minderheiten im Kosovo einsetzen.

[28] Daten des Bundesamtes für Migration, E-Mail vom 29. November 2012

Dies betrifft insbesondere das Gesundheitswesen, den Zugang zu Bildung und die Förderung beruflicher Perspektiven. Gleichzeitig sollen Intensivsprachkurse für alle RückkehrerInnen kostenlos durchgeführt werden. Dabei ist wichtig, dass die Gelder des durch den nationalen Aktionsplan zur Integration von RückkehrerInnen bereitgestellten Reintegrationsfonds auch tatsächlich bei den Betroffenen ankommen. Diese Rahmenbedingungen sind durch die Migrationspartnerschaft regelmässig zu überprüfen und unter Bereitstellung von Know-How systematisch zu fördern

c) Capacity-Building bei den Migrationsbehörden

Capacity-Building bei den Migrationsbehörden soll die Sensibilisierung der kosovarischen Behörden in den Bereichen Minderheiten, Antidiskriminierung und Rassismus zum Ziel haben. Entsprechende Programme sind im Rahmen der Migrationspartnerschaft zu konzipieren und umzusetzen. Diese Aktivitäten sollen verstärkt dokumentiert und auf ihre Wirkung überprüft werden. Gleichzeitig muss die Umsetzung der Guidelines bezüglich Reintegration vereinheitlicht, systematisiert und professionalisiert werden. Das Ziel einer Rückkehr in Würde soll dafür massgebend sein. Wichtige Etappen dafür sind der behördliche Empfang am Flughafen, die zivile Registrierung, welche Zugang zum Gesundheits- und Schulwesen ermöglicht, die Gewährleistung einer adäquaten Unterkunft und die sozioökonomische Integration. Konkrete Massnahmen sind im Rahmen der Migrationspartnerschaft zu formulieren und deren Umsetzung zu überprüfen.

7. Fazit

Der kosovarische Staat setzt die im Rahmen der Migrationspartnerschaft ausgehandelten Bedingungen für die Reintegration der unter Zwang zurückkehrenden RAE nicht um. Die Schweiz hat angesichts ihrer einflussreichen Position die Möglichkeit, diesen Prozess massgeblich zu steuern. Als Vertragspartner hat die Schweiz dafür zu sorgen, dass die zentralen Punkte – Rückkherhilfe, sozioökonomische Integration, Zugang zu Bildung sowie Capacity-Building bei den Migrationsbehörden – vom kosovarischen Staat nachhaltig umgesetzt werden. Dabei ist die diesbezügliche Entwicklung regelmässig zu überprüfen.

Eine substantielle Überprüfung der Umsetzung der zentralen Übereinkunft ist bis anhin nicht erfolgt, obwohl regelmässige Treffen zwischen den beiden Vertragspartner stattfinden. Die Resultate der von der GfbV erhobenen Stichprobe zeigen deutlich, dass der kosovarische Staat nicht in der Lage ist, den in der Migrationspartnerschaft formulierten Reintegrationsprozess umzusetzen. Anstatt der Reintegration der ZwangsrückkehrerInnen findet eine Remigration nach Westeuropa statt. Um diesen Migrationskreislauf zu durchbrechen, sind gezielte Massnamen nötig, die den kosovarischen Staat dazu verpflichten, die Reintegration von Minderheiten nachzukommen und die 2009 formulierte Strategie konsequent umzusetzen.

Im Rahmen der in der Migrationspartnerschaft von der Schweiz gesprochenen Kredits zur Förderung der Reintegration von Minderheiten muss an Aktivitäten gekoppelt werden, welche das Monitoring und gezieltes Reporting der Umsetzung des nationalen Aktionsplanes zur

Integration der RAE zum Ziel haben. Diese Aktivitäten sollen im Memorandum of Understanding, auf welcher die Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Kosovo basiert, explizit aufgeführt und deren Implementierung im Rahmen der regelmässigen Austauschtreffen aufgegriffen werden.

Ein erster Schritt, welche im Rahmen des Abkommens relativ einfach umgesetzt werden könnte, besteht darin, dass sich die RückkehrerInnen bereits in der kosovarischen Botschaft in der Schweiz registrieren und so bei ihrer Ankunft Zugang zur medizinischen Versorgung und zum Bildung und Sozialsystem haben. Weitere Schritte sind im Rahmen der laufenden Gespräche sowie im Austausch mit Nichtregierungsorganisationen zu definieren.

Solange eine Rückkehr in Würde nicht gewährleistet ist und die genannten Defizite in der Umsetzung der Migrationspartnerschaft nicht behoben sind, ist von Zwangsrückführungen von RAE abzusehen.

Bern, 6.3.2013