



EUROPEAN ROMA AND TRAVELLERS FORUM
EVROPAKO FORUMO E ROMENGO THAJ E PHIRUTNENGO
FORUM EUROPÉEN DES ROMS ET DES GENS DU VOYAGE

The President

Council of Europe
f - 67075 Strasbourg
Tel: + 33 (0) 3 90 21 43 34
Fax: +33 (0) 3 90 21 44 34
e-mail: ertf@ertf.org

An den Vorsitzenden
des Europaausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Bernd Voß

Strasbourg, den 09. August 2010

Sehr geehrter Herr Voß,

bezugnehmend auf Ihr Schreiben vom 10. Juni 2010, erlaube ich mir Ihnen unsere gemeinsamen
Stellungnahmen zur Situation der Roma aus der Serbischen Teilrepublik Kosovo zu übersenden.

Die Stellungnahme des MG-S-Rom ist seit dem Juli 2009 nach wie vor unverändert negativ im
Bezug auf eine erzwungene Rückkehr von Roma in das Kosovo.

Zusammenfassen ist den Unterlagen zu entnehmen das eine Rückkehr von Roma in die Gebiete aus
denen sie vertrieben wurden, nicht möglich ist.

Diese Einschätzung deckt sich mit unseren Erkenntnissen, die eindeutig eine Situation im Kosovo
beschreiben, die mit der Vertreibung der Deutschen nach bzw. während des zweiten Weltkrieges
vergleichbar macht.

Ebenso wie es heute nicht möglich erscheinen mag, Deutsche Vertriebene nach Polen zu
repartieren, ist die derzeitige Mehrheit im Kosovo, nicht bereit Roma die Heimat zurück zu geben.

Eine seriöse Repatriierung wähere mit der Eigentumsfrage der Vertriebenen ebenso verknüpft, wie
deren Sicherheit, Status, Wiedergutmachung und Rückgabe der geraubten und zerstörten Häuser
und Heimat.

Hinweis: Die sehr umfangreichen Anlagen können in der Infothek oder im Ausschussbüro - Zimmer 138 - eingesehen werden.

Diese Fragen wurden bislang von keiner Seite thematisiert noch abschließend geklärt.

Das ERTF ist in ständigen Verhandlungen mit den streitenden Parteien, leider wird uns von den derzeit Verantwortlichen im Kosovo signalisiert, dass die Rückkehr der Roma nicht erwünscht ist, und sogar als Bedrohung empfunden wird.

Vor diesem Hintergrund ist von einer zwangsweisen Rückführung von Roma in das Kosovo dringend abzuraten.

Mit freundlichen Grüßen

Rudko Kawczynski



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



CommDH(2009)42

Ref: CommHR/NS/sf 186-2009

Dr. Angela MERKEL
Chancellor of the Federal Republic of Germany

Strasbourg, 25 November 2009

Dear Chancellor,

I take the opportunity to address you in respect of the forced returns to Kosovo* which are reportedly carried out in Germany during this period. I am aware that the vast majority of the people from Kosovo who have found shelter from conflict in your country are of Roma origin.

I visited Kosovo last March and on 2 July I made public a report on the human rights situation. My one-week field visit and continuous monitoring attest to the fact that Kosovo is a post-conflict society still struggling to come to terms with the consequences of the armed conflict.

Kosovo has not the infrastructure that would allow a sustainable reintegration of refugees. This goes all the more for the Roma, the biggest minority in Europe subject to wide and systematic discrimination.

My worries have been accentuated even more recently when I was informed that a number of Roma expelled from Council of Europe member states have returned to the lead-contaminated camps of Česmin Lug and Osterode in northern Mitrovica, inhabited for a decade now by Roma families, including children, with very serious effects on their health. In my report on Kosovo I urged the closure of the above camps as a matter of priority, the construction of adequate housing for these families, in the Mahalla if they wish, and repeated courses of decontamination treatment for all families affected.

On 9 November UNHCR confirmed that people who have fled Kosovo and are still at particular risk of persecution include, but are not limited to the following groups: (i) Serbs and Albanians in minority situations and Roma; (ii) persons in ethnically mixed-marriages and persons of mixed ethnicity; (iii) persons perceived to have been associated with the Serbian authorities after 1990; (iv) victims of trafficking; (v) victims of domestic violence; and (vi) persons whose claims are based on sexual orientation.

In view of the above, I think it is obvious that the time simply is not right for forced returns to Kosovo, especially of Roma people. I should like to stress that "return" is not purely a technical administrative act – it means to receive and re-integrate returning people and families in dignity and security, and in a sustainable way.

* All reference to Kosovo, whether to the territory, institutions or population, in this text shall be understood in full compliance with United Nations Security Council Resolution 1244 (1999) and without prejudice to the status of Kosovo.

I call upon your Government to look into the above issue as a matter of urgency and adopt all necessary measures in order to prevent any further forced returns, particularly of Roma people, to Kosovo, as long as the situation on the ground provides grounds to believe that these returns put the returnees' life and personal security at a real risk.

Looking forward to receiving your reply, I remain,

Yours sincerely

A handwritten signature in black ink, reading "Thomas Hammarberg". The signature is written in a cursive style with a long, sweeping tail on the final letter.

Thomas Hammarberg



Doc. 12174

26 February 2010

The situation of Roma in Europe and relevant activities of the Council of Europe

Report

Committee on Legal Affairs and Human Rights

Rapporteur: Mr József BERÉNYI, Slovak Republic, Group of the European People's Party

Summary

The Roma, estimated at between 10 and 12 million people, constitute the largest minority in Europe and are present in virtually all Council of Europe member states.

This minority has been suffering profound discrimination for centuries and, even today, is still frequently rejected by the rest of the population because of deep-seated prejudices. Moreover, in these times of economic crisis, this highly vulnerable minority presents an easy target and is used as a scapegoat.

It has to be recognised that the efforts undertaken to improve the situation of Roma have produced very limited results so far. The situation faced by Roma in terms of access to education, employment, health services and housing or in terms of social integration is still very often deplorable, not to say scandalous.

It is high time that a careful assessment was made of the reasons for the failure of efforts already undertaken or the success of certain projects, in particular by the judicious gathering of ethnic statistics. Determined, effective, co-ordinated and sustainable measures must be taken without delay.

Roma are also extremely under-represented in political bodies. Positive measures should be taken to remedy this situation and enhance the participation and representation of Roma in public and political life, including within the Parliamentary Assembly.

A. Draft resolution

1. The Roma constitute the largest minority in Europe and are present in virtually all Council of Europe member states. All member states – without exception – have the moral and legal duty to make concrete and sustained efforts to improve the situation of Roma and to ensure the full respect of their fundamental rights.
2. The Parliamentary Assembly is shocked by recent outrages against Roma in several Council of Europe member states, reflecting an increasing trend in Europe towards anti-Gypsyism of the worst kind.
3. Taking advantage of the financial crisis, extremist groups capitalise on fears deriving from the equation made between Roma and criminals, choosing a scapegoat that presents an easy target, as Roma are among the most vulnerable groups of all.
4. This situation is reminiscent of the darkest hours in Europe's history. The Council of Europe was founded precisely to prevent those dark hours from repeating themselves. The European Court of Human Rights has regularly condemned states in which Roma have suffered from abuse or discrimination.
5. Besides the appalling rise of violence against Roma, the Assembly observes that the process of Roma integration has not reached its objectives over the last 20 years.
6. Assembly Recommendation 1557 (2002) on the legal situation of the Roma in Europe already stressed that the aims set out in its Recommendation 1203 (1993) on Gypsies in Europe had been achieved only to a limited extent. The Assembly now notes with great concern that the present situation is virtually unchanged, if not worse. This is a shamefully poor record considering the amount of paper – and money – dedicated to improving the situation of Roma at all levels.
7. The Roma people are still regularly victims of intolerance, discrimination and rejection based on deep-seated prejudices in many Council of Europe member states. The situation of Roma with regard to education, employment, housing and health care is far from satisfactory. The Assembly is convinced that effective and sustainable access to education and decent housing are the first decisive steps towards breaking the vicious circle of discrimination in which most of the Roma are locked.
8. The Assembly therefore urges all Council of Europe member states to face up to their responsibilities and to tackle the issue of the situation of Roma seriously and sustainably.
9. The Assembly notes that many member states have already adopted national strategies for improving the situation and the integration of Roma. This is a positive but insufficient step. Such action plans need adequate and long-term funding as well as efficient coordination. Last but not least, the implementation of such action plans must be ensured also at local and regional levels.
10. The Assembly stresses that many initiatives remain too isolated and too limited – therefore offering only partial responses. The Assembly calls on member states to adopt national policies based on an integrated approach. Relevant ministries and other players must act in a concerted way, as the problems faced by the Roma are inextricably linked.
11. The Assembly also notes that the concrete results of a wide range of measures – including the national action plans – cannot be properly evaluated because many governments refuse to collect statistics based on ethnicity. In these circumstances, it seems to be impossible to identify successful measures or to improve the less successful ones.
12. Both the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) consider that the collection of data based on ethnicity is a valuable tool for evaluating the impact of minority policies and monitoring discrimination. Such data should, in addition, be gender disaggregated.
13. The Assembly notes with concern that Roma remain extremely under-represented in elected bodies and that their participation in public and political life is limited. Considering that Roma representation and involvement are just as important as official action, the Assembly urges the Roma community to use every opportunity to be as active as possible.
14. Finally, the Assembly notes a new trend within member states to consider that the Roma issue falls under the responsibility of international and European organisations. Whilst convinced of the importance of the role of international organisations – and especially of the Council of Europe – in this field, the Assembly

reiterates that the main responsibility lies with the member states. There should be no shirking of responsibility: education, employment, social inclusion, health services and housing are almost entirely national responsibilities.

15. Therefore, the Assembly urges member states to:

15.1. treat the Roma issue not only from the perspective of a socially disadvantaged group, but from the perspective of a national minority entitled to enjoy the rights enshrined in the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157) and in the European Convention on Human Rights, as interpreted by the European Court of Human Rights;

15.2. adopt sustainable national action plans and strategies which foresee an integrated approach in conformity with Committee of Ministers Recommendation (2008)5 on policies for Roma and/or Travellers in Europe;

15.3. ensure that each ministry and decentralised or local government institution has effectively functioning structures capable of implementing these plans and strategies and that they act in a concerted way;

15.4. put in place means of supervision of the way local authorities implement parts of national action plans and strategies that fall under their competence and to sanction any failure to do so;

15.5. enhance political participation and representation of Roma both at national and local level, inter alia, by providing Roma with the necessary identity documents, removing institutional discrimination and legal barriers and/or by allocating reserved seats to Roma representatives in parliament as well as in local and regional elected bodies;

15.6. collect reliable statistical data – including ethnic and gender-disaggregated data – with the necessary strict safeguards to avoid any abuse, in line with ECRI's recommendations and the opinions of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, and to analyse these data carefully in order to assess the results and to enhance the effectiveness of the existing plans and programmes;

15.7. promote a positive image of diversity and address stereotypes and prejudices, including those linked to gender, using for instance the Dosta! campaign developed by the Council of Europe, and strongly condemn and effectively prosecute acts of anti-Gypsyism;

16. As regards education, the Assembly urges member states to:

16.1. fully implement Committee of Ministers Recommendations Nos R (2000) 4 on the education of Roma/Gypsy children in Europe and Rec(2009)4 on the education of Roma and Travellers in Europe;

16.2. dismantle segregated schooling by ensuring effective and non-segregated access of Roma to mainstream education and develop their pre-school enrolment;

16.3. train teachers adequately, increase the number of Roma teachers and enrol – as appropriate – Roma school mediators;

16.4. where appropriate – and where there is a demand within the Roma minority – assist them institutionally and legally to set up minority schools based on their own language and identity;

16.5. increase the number of Roma students in secondary schools and universities, where appropriate by allocating places for Roma;

16.6. undertake, in conjunction with civil society organisations, gender-sensitive studies on the situation of children from minority groups in the school system, by compiling statistics on their attendance, completion and drop-out rates, results achieved and progress made, as recommended in ECRI's General Policy Recommendation No. 10 on combating racism and racial discrimination in and through school education;

17. As regards housing, the Assembly urges member states to:

- 17.1. fully implement Committee of Ministers Recommendation Rec(2005)4 on improving the housing conditions of Roma and Travellers in Europe and seriously take into consideration the Opinion of the Committee of Experts on Roma and Travellers (MG-s-ROM), adopted in October 2009, on the housing situation of Roma and Travellers in Europe;
 - 17.2. implement fully the Council of Europe's Commissioner for Human Rights 2009 recommendation on housing rights and ensure that Roma's living conditions meet the criteria of adequate housing;
 - 17.3. unequivocally condemn all attacks on Roma living areas, settlements and camps and prosecute those responsible for them;
 - 17.4. take urgent measures to prevent further forced evictions of Roma camps and settlements and – in cases of unavoidable evictions – provide alternative housing and/or adequate compensation for expropriation;
18. As regards employment, the Assembly urges member states to:
- 18.1. fully implement Committee of Ministers Recommendation Rec(2001)17 on improving the economic and employment situation of Roma/Gypsies and Travellers in Europe;
 - 18.2. develop employment policies for the Roma population by adopting comprehensive national employment programmes and monitoring their implementation at local level;
 - 18.3. while so doing, readjust employment policies to the needs of the local Roma communities and the local markets;
 - 18.4. build upon existing good practices such as the creation of "Roma employment mediators", or the development of special internship programmes for Roma in the civil service in order to increase Roma representation within the state and local administration;
19. As regards health care, the Assembly urges member states to:
- 19.1. fully implement Committee of Ministers Recommendation Rec(2006)10 on better access to health care for Roma and Travellers in Europe;
 - 19.2. enhance Roma access to health services, *inter alia* by building upon existing good practices such as campaigns to ensure immunisation for Roma children, training of Roma health mediators and the setting-up of mobile health clinics;
 - 19.3. banish and punish forced sterilisation and provide for compensation for all victims.
20. The Assembly also urges in particular the relevant authorities to take immediate action and to relocate as a matter of urgency the inhabitants of the lead-contaminated camp of Mitrovicë/Mitrovica (Kosovo¹).
21. In addition, the Assembly supports the strengthening and the development of the European Roma and Travellers Forum (ERTF) – a Europe-wide unique body – in order to enhance both the representation and the coordination of Roma at European level.
22. Furthermore, the Assembly strongly encourages the national delegations to the Assembly to include members of the Roma minority if they are represented in their parliament.
23. Roma are currently not represented at all in the Assembly. It therefore resolves to propose a co-operation agreement between the Assembly and the ERTF; on the basis of that agreement representatives of the ERTF would have regular contact with the relevant committees of the Assembly and could attend meetings of Assembly committees.
24. Finally, given the urgency of improving the situation of Roma in a wide range of areas, the Assembly decides to come back to this question in more depth in due course.

¹ This reference should be understood in full compliance with United Nations Security Council [Resolution 1244 \(1999\)](#).

B. Draft recommendation

1. The Parliamentary Assembly, referring to its Resolution ... (2010) on the situation of Roma in Europe and the relevant activities of the Council of Europe, underlines that the situation of Roma is a general problem that affects every Council of Europe member state. It considers the issue to be crucial enough for the Council of Europe to increase its involvement in this field by reinforcing the visibility of its existing activities and so avoiding its *acquis* being diluted or misinterpreted.
2. The Council of Europe, which has been a pioneer in promoting the protection of the Roma, should renew its impetus in its long-standing commitment to ensure greater protection and social integration of the Roma.
3. While welcoming the fact that a thematic debate was held during the Spanish Chairmanship (November 2008-May 2009), the Assembly invites the Committee of Ministers to:
 - 3.1. keep the issue of the situation of Roma in Europe high on its agenda;
 - 3.2. allocate a structural post and a proper office for the Co-ordinator for Council of Europe activities on the Roma/Gypsies, to enable her/him to play her/his role as an adviser of the Secretary General, as well as to efficiently coordinate the Organisation's activities;
 - 3.3. set up a thematic co-ordinator within the Committee of Ministers, following the successful experience of the Thematic Co-ordinator on Children;
 - 3.4. enhance its co-operation in this respect with other international organisations, in particular in the framework of the Informal Contact Group of International Organisations and Institutions dealing with issues concerning Roma, Sinti and Travellers;
 - 3.5. enhance efforts aimed at the speedy ratification, by member states which have not yet done so, of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, the European Charter for Regional or Minority Languages (ETS No. 148) and Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights.

C. Explanatory memorandum by Mr Berényi, rapporteur**Contents:**

| | |
|--|----|
| I. Introduction | 6 |
| II. Definitions and figures | 7 |
| III. An alarm signal | 7 |
| i. Racially motivated violence / hate speech | 7 |
| ii. Discrimination in the field of education | 10 |
| iii. Discrimination in the field of housing | 11 |
| iv. Discrimination in access to employment | 13 |
| v. Discrimination in health care | 14 |
| IV. Governmental actions or lack thereof | 15 |
| i. Action plans and policy strategies | 15 |
| ii. Avoiding responsibility due to lack of ethnic statistics – lack of reliable evaluation mechanisms | 15 |
| iii. The “excuse-shield” of European (if not European Union) responsibility | 17 |
| V. The true need for an enhanced representation and participation of Roma people in public and political life | 17 |
| VI. Conclusions | 18 |

I. Introduction

1. On 14 May 2007, I was appointed rapporteur by the Committee on Legal Affairs and Human Rights to prepare a report on the situation of Roma in Europe and relevant activities of the Council of Europe (Doc. 11206). This report has been prepared thoroughly following various complementary steps. Two hearings on this subject were organised before the Sub-Committee on Rights of Minorities: one at its meeting in Bratislava on 22 November 2007,² followed by a second on 26 June 2008.³ A further hearing was held before the plenary committee on 18 May 2009 in Targu Mures, more specifically on the situation of Roma in Romania.⁴ Furthermore, the rapporteur carried out fact-finding visits to Denmark (28-29 May 2008) and the Czech Republic (17-18 March 2009).

2. Despite a great deal of work at the international level, including particularly active efforts in the Council of Europe, the situation of the Roma is a general problem that affects every Council of Europe member state.

3. In my initial introductory memorandum, I already described extensively the relevant activities of the Council of Europe and underlined its pioneer role in improving the situation of the Roma. This document has since been declassified by the committee and is available on the Assembly's website.⁵ I consider the information therein as being an integral part of my report and will not repeat it here (though I will use it to underpin certain recommendations). The present second part of my work will examine specific aspects of the current situation of the Roma in Europe. Furthermore, since the Committee on Migration, Refugees and

² The minutes of the hearing have been declassified by the Sub-Committee; see AS/Jur/Min (2007) PV 02. Mr Dušan Čaplovič, Deputy Prime Minister of the Slovak Republic for Knowledge-Based Society, European Affairs, Human Rights and Minorities; Mr Henry Scicluna, Council of Europe Co-ordinator for activities concerning Roma and Travellers; Ms Savelina Danova/Roussinova, Senior Research and Policy Coordinator, European Roma Rights Centre; Mr Andrey Ivanov, Senior Human Development Advisor, UNDP Bratislava and Ms Slavomira Macakova, Executive Director of ETP Slovakia, Centre for Sustainable Development, as well as Ms Botocova, Plenipotentiary (of the Government of the Slovak Republic) for Roma Communities took part in this hearing.

³ With the participation of: Mr Michaël Guet, Head of Council of Europe Roma and Travellers Division; Mr Rudko Kawczynski, President of the European Roma and Travellers Forum (ERTF); Mr Regis Brillat, Executive Secretary of the European Committee of Social Rights, Council of Europe; Ms Sonia Parayre, secretariat of the European Charter for Regional or Minority Languages and Mr Thomas Hammarberg, Council of Europe Human Rights Commissioner.

⁴ With the participation of a number of experts (NGO representatives, as well as representatives of the Romanian authorities). See the full list of experts in the synopsis of the meeting, Synopsis AS/Jur No 2009/04. The minutes of the hearing have been declassified and are available under

http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2009/20090626_ajdoc29%202009.pdf.

⁵ http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2008/20080903_ajdoc29_2008rev.pdf

Population and the Committee on Equal Opportunities for Women and Men are both seized for opinion, I will not tackle issues falling within their competencies.

II. Definitions and figures

4. The terms “Roma” and “Travellers” are defined as follows in the appendix to Committee of Ministers Recommendation Rec(2008)5 on policies for Roma and/or Travellers in Europe: “The term ‘Roma and/or Travellers’ used in the present text refers to Roma, Sinti, Kale, Travellers, and related groups in Europe, and aims to cover the wide diversity of groups concerned, including groups which identify themselves as Gypsies”.⁶ In this report, the term “Roma” covers both Roma and Travellers within the meaning of the above definition.

5. The Roma population is estimated at between 10 and 12 million people throughout Europe. In some member states, they make up close to 10% of the total population. The Roma constitute the largest minority in Europe and are present in virtually all Council of Europe member states.

6. It is also important to note that the Roma are Europe’s largest minority without a compact territory and, unlike other national minorities, do not receive any support from a kin-state. In some countries, the Roma minority is not recognised as such even though it has been established there for several centuries.⁷

III. An alarm signal

7. I have wondered how best to describe the seriousness of the situation in my report. I have decided to let the facts speak for themselves and to outline recent outrageous events and circumstances of which Roma people have been victims in a wide range of Council of Europe member states. These events – in which a number of basic human rights of Roma people are infringed – tell the story better than a long analysis.

8. It must be borne in mind that the following are only a handful of shocking examples, reflecting an increasingly widespread trend in Europe towards anti-Gypsyism of the worst kind.

9. Looking at these examples, it appears clearly that the process of Roma integration has not reached its objectives during the last 20 years. Integration has not reached a level which would prevent the Roma population from becoming an easy target for extremist and populist politicians.

i. Racially motivated violence / hate speech

10. Extremism is rising throughout Europe, the economic crisis has considerably worsened the situation. As European Union Commissioner for Equal Opportunities, Vladimir Spidla, has rightly pointed out “It seems that the Roma have become the target of organised racist violence – fed by political populism, hate speech and media hype. In some cases, Roma are being made scapegoats for wide societal problems”.⁸

11. Extremists accuse their countries’ police forces of failing to protect citizens from “Gypsy crime”. Several provocative marches have been organised by radical nationalist groups/parties in some Council of Europe member states (eg. Hungary and the Czech Republic) in areas inhabited by Roma.

12. The rapporteur was informed during his visit to Litvinov (*Czech Republic*) that such a march was organised there on 17 November 2008 by the Czech workers party (DS). A group of 500 neo-nazis intended to march through Janov (an area mainly inhabited by Roma, which the rapporteur visited). The police managed to stop them, but the street fights lasted hours. Reportedly, the police discovered dozens of weapons in the extremists’ cars. In the following months, several marches of this kind took place in the Czech Republic. In its report published in September 2009, ECRI notes that “Anti-Roma slogans have been used as part of election campaigns, especially at local level, and inflammatory statements against the Roma appear at times to have been rewarded by appointments to higher office”.⁹ During his visit, the authorities confirmed to the rapporteur that there is a qualitative shift on the part of extremism: its increasing professionalism (approach of the public, actions well-organised from a media point of view). This is a very dangerous trend to which the Czech Government is trying to respond in an organised way, also by means of a media campaign. An anti-extremism platform – not only under the responsibility of the Ministry of Interior

⁶ The text of this footnote applies only to the French version.

⁷ As in the case of Denmark, Italy or the Netherlands, for example.

⁸ ERIO, E-News, 9 March 2009.

⁹ [CRI\(2009\)30](#), adopted on 2 April 2009, published on 15 September 2009.

and of the police but also of other relevant entities – has been put in place to ensure a coordinated response. As the rapporteur was told by a representative of the authorities, there is also a need to develop a tool to prevent systemic and overall infiltration of extremists in the police, in the army and in the prison administrations.

13. Besides anti-Roma marches, Roma are increasingly victims of brutal attacks in a number of member states.

14. In *Bulgaria*, in August 2007, a group of around twelve skinheads assaulted six Roma as they were returning to their homes in Fakulteta, a predominantly Roma neighbourhood of Sofia. Four people were injured and one of them required hospitalisation. The victims were interviewed by the Romani Baht Foundation, a Roma rights organization, which said the victims had telephoned for help to the district police but the police had refused to send a patrol car.

15. In *Croatia*, it was reported that racist hate speech appeared online following the announcement that a Muslim Roma man had been chosen by viewers as the winner of the popular TV show Big Brother. This was of a disturbingly violent nature and appeared online on a white supremacist forum.¹⁰

16. In the first half of 2009, violent racist attacks against Roma involving Molotov cocktails occurred in the *Czech Republic*. In April, Molotov cocktails were thrown into Robert Kudrik's family home in the village of Vítkov. The fire completely destroyed their home and seriously injured the parents. Their two-year-old daughter, Natálka, went into a coma with serious burns covering 80% of her body. Following this attack, the police arrested four men alleged to be the perpetrators, charged them with attempted murder, and took them into custody. In May 2009, arsonists attacked another Roma family in the village of Zdiby, near Prague, throwing two Molotov cocktails at their home. Czech Television reported no injuries. The family succeeded in putting out the fire in time. The authorities assume that the fire was racially motivated. Several attacks resulting in injuries of Roma took place in 2008.

17. During the rapporteur's visit, the authorities underlined that the Ministry of interior had achieved a lot in recent years, for instance through pilot projects such as hiring Roma police assistants in Ostrava (as well as in five other cities in the country). It has also recently become compulsory for the police to look into possible racial motives for each crime. In Litvinov, the rapporteur was told by the authorities that – for a long time now – there have been Roma policemen in the city.

18. In *France*, in the second half of 2009, a Roma camp was approached by state officials who stamped people on the hand or arm so that they could be "better tracked".

19. On 24 July 2008, the United Nations Human Rights Committee found, in the case of *Andreas Kalamiotis v. Greece*, that the Government of *Greece* had violated Article 2 paragraph 3 (right to an effective remedy) together with Article 7 (prohibition of torture) of the International Covenant on Civil and Political Rights. The case concerned the lack of an effective investigation into allegations of police brutality against Andreas Kalamiotis, a Roma man, on 14 June 2001.

20. In February 2009, the *Hungarian* Prime Minister warned that verbal attacks on Roma, Jews and Gays were becoming an "everyday occurrence".¹¹ According to media reports, since the beginning of 2008 there have been – in Hungary – at least fifteen incidents of Roma houses being firebombed, and two Roma homes attacked with hand grenades. During this time, at least six people of Roma origin were murdered in these and other incidents, and others were seriously injured. In most of the cases, the police confirmed that the killings were racially motivated.¹²

21. On 23 February 2009, a Molotov cocktail was thrown at the house of the Csorba family. As Mr Csorba tried to escape the fire, carrying his son Robi and holding the hand of his six year-old daughter, he and his son were shot dead. On 22 April 2009, a 54 year-old Roma man, Kóka Jenő, was shot dead in front of his house in Tiszalök. On 3 August 2009 the violence again reached a critical peak when a 45-year-old Roma woman, Maria Balogh, was shot dead and her 13-year-old daughter Ketrin seriously injured in an attack on her home. The police investigation established a link between these attacks.

¹⁰ See article of 14 February 2006 by the Prague-based Dzeno Association (Dzeno).

¹¹ ERIO, E-News, 9 March 2009.

¹² See "Select cases of violence against Roma in Hungary 2008-2009", Human Rights First, August 2009, under <http://www.humanrightsfirst.org/pdf/FD-080609-cases-violence-against-roma-hungary-08-09.pdf>. More generally, the European Roma Rights Center recorded 44 attacks against Roma and/or their property in Hungary between January 2008 and September 2009.

22. On 11 May 2008, the Italian newspaper *La Repubblica* quoted Mr Roberto Maroni, *Italy's* Minister of the Interior, as saying that "All Roma camps will have to be dismantled right away, and the inhabitants will be either expelled or incarcerated". The rhetoric fight against insecurity has led to obvious abuses in Italy. The authorities have, amongst other measures, fingerprinted the Roma, photographed Roma children, brutally evicted Roma from their camps and left unpunished numerous arson attacks on the sheds serving as their homes.

23. On the 12 May 2008, three Italian boys set the entrance to a Roma camp in Ponticelli, Naples on fire after pouring petrol around it. A number of isolated shacks were also set on fire. On 13 May, a group of about 300 to 400 locals attacked one of the biggest Roma camps in the district, which was home to 48 Roma families. That night, another camp in Ponticelli was evacuated, and its inhabitants were moved to temporary shelter in a school. On 14 May, two clusters of shacks were burnt down before a cheering crowd of locals.¹³

24. Further reported incidents include the following: On 20 June 2008, a Roma missionary for the Pentecostal church was brutally assaulted by four policemen for having reported on television an assault on his 12 year-old daughter, two days earlier. On 29 June, a young Roma was beaten up and chased away from the city of Pesaro and another young Roma threatened with death at Fano; a molotov cocktail was thrown at a Roma camp at Magliana, near Rome, on 23 July; a small Roma camp in Pisa was completely burnt down on 26 July, and the inhabitants lost all their belongings; on 28 July, a Molotov cocktail was thrown at a Roma camp of 20 vehicles inhabited by Italian Sinti in Tuscany; on 19 August, a small camp in Mestre was set on fire and, on 2 September, a camp near Padova inhabited by Italian Sinti was burnt down and two young persons were burnt alive.

25. For more information, the rapporteur refers to the comprehensive reports of the Council of Europe Commissioner for Human Rights, who visited Italy several times following these worrying events.¹⁴ An important number of other serious incidents have taken place since 2004.¹⁵

26. In 2008, some municipalities in *Romania*, like Brasov, have built walls to separate the Roma from the non-Roma community. A similar wall was recently built in the district of Beja, *Portugal*.

27. On 10 September 2007, masked men broke into the home of a Roma family, the Lyalikovs, in Ordzhonikidze, Ingushetia (*Russian Federation*), and shot dead the father and two adult sons. Police told the media that the crime was motivated by "ethnic hatred." Furthermore, on 10 November 2005 in the town of Iskitim, in Russia's Novosibirsk region, two Roma houses were burned in apparent arson attacks. One Roma woman sustained severe injuries and her seven year-old child died three days later as a result of the arson attack.

28. The United Nations Committee against Torture has considered the case of violence and racial abuse against a Roma man and, on 8 May 2009, issued a decision finding *Serbia* to have been in violation of a number of provisions of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Mr Osmani was beaten and verbally abused by what were believed to be plain-clothed police officers, in the presence of uniformed officers during a forced eviction and demolition operation at the "Antena" settlement in New Belgrade, the home of some 107 Roma. During the incident Mr Osmani's four year-old son was also hit.

29. In the *Slovak Republic*, in Kosice, in April 2009, six Roma children (aged between 11 and 16) became victims of police abuse. They were forced by police officers to undress, slap and kiss each other. The police officers filmed the scenes.

30. In its report published in September 2009, ECRI "notes with concern that there have been cases of anti-Gypsyism in *Switzerland* in recent years, especially through remarks made by local or national politicians, which have been repeated in the media".¹⁶

31. In the regions of Chernigiv and Odessa in *Ukraine*, announcements were posted on the streets asking people to immediately call the police if they saw a Roma.

¹³ For further information on these attacks, see the *Incident Report on the Violent attacks against Roma in the Ponticellie district of Naples, Italy*, by the FRA, available at http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Incid-Report-Italy-08_en.pdf

¹⁴ See [CommDH\(2008\)18](#) and [CommDH\(2009\)16](#).

¹⁵ For more information, read the very comprehensive article "The life and death of Roma and Sinti in Italy: a modern tragedy", H. Scicluna, in *Roma Rights*, No. 2, 2008.

¹⁶ CRI(2009)32, adopted on 2 April 2009, published on 15 September 2009.

32. In June 2009, the Roma diaspora in South Belfast (United Kingdom) fell victim to violent racist attacks. Over 100 people were driven from their homes as a result of these incidents, which involved gangs smashing windows of houses and attacking cars.

ii. *Discrimination in the field of education*

33. Everyone agrees that access to education is fundamental. However, Roma children remain excluded from quality education in many member states. They are either segregated into Roma-only classes, unjustly considered unfit for normal classes (and shunted into schools for disabled children) or – even worse – they cannot even attend school at all. Language and geographic isolation are further barriers Roma have to face in order to access education.

34. As long as Roma are limited in their access to school, their prospects of future employment will remain limited. As a consequence, it will remain extremely difficult for them to improve the community's involvement in economic and political life, and therefore to improve its situation as a whole.

35. Access to quality education is a key element to help significantly improve the situation of Roma in Europe. Lack of proper education makes it difficult to have access to a proper job. It is the authorities' responsibility to break this vicious circle, with the close cooperation of Roma minorities all over Europe.

36. The rapporteur welcomes in this context the noteworthy efforts of several states to enrol Roma children in schools or to dismantle segregated schooling (several good examples of which are mentioned below). In many member states, however, segregation of Roma children in schools is still a reality.

37. In the *Czech Republic*, Roma segregation in primary education remains a serious concern. Roma pupils are often assigned to special schools "... designed for children and pupils aged 3 to 19 who are mentally and/or physically handicapped, with impaired hearing, vision and/or speech, with developmental disorders".¹⁷ The Grand Chamber of the European Court of Human Rights has condemned the Czech Republic in the case of *D.H. and Others v. the Czech Republic*, considering that there had been a violation of Article 14 in conjunction with Article 2 of Protocol No. 1 (right to education) because the applicants had been placed in special schools because of their Roma origin.¹⁸ This judgment is all the more important as the practice of special schools, which has been condemned for some years now, is very widespread. During the rapporteur's visit to the Czech Republic, the authorities underlined the role of pedagogic assistants, which is considered a success. Following the so-called "Gabal report" (conducted by an independent consultant) and the Court's ruling, the role of and the need for preparatory schools has been reassessed. The Ministry of Education is in favour of positive discrimination and affirmative action to enhance Roma access to education. However, pointing out the lack of ethnic data, the authorities were not able to tell the rapporteur whether the measures taken so far had proved successful. This is the reason why additional research was commissioned by the Ministry of Education on the education of Roma and their opportunities to be educated in mainstream schools. It is obvious that children from Roma origin should have access to pre-school/early care and this is the focus set by the Ministry of Education who would like to enhance the measures towards "socially vulnerable" children aged 0-4 years. In addition, the authorities underlined their will to also tackle the issue from the point of view of the teachers. Teachers are not sufficiently familiar with the living conditions of 'socially vulnerable' children (including Roma); the Ministry of Education therefore intends to promote better preparation of teachers during their university studies. The positive role of educational assistants of Roma origin has been highlighted.

38. It is of particular concern that the continuing existence of Roma-only classes, even in mainstream schools, was confirmed to the rapporteur. Another area of concern is that, at present, the legislation only allows 'special schools' to receive financial support for 'socially vulnerable' children. The Deputy Ministry of Education has assured the rapporteur that the authorities wish to amend the law so as to allow mainstream schools to receive this kind of financial support, too.

39. On the issue of the "special schools", NGO representatives consider that the 2004 reform (the new School Act 2004 – Law No. 561/2004) was merely cosmetic: the schools changed their names but remained the same.¹⁹ However, one big step has been taken: it is now possible to pass from "special" primary schools to "mainstream" secondary schools (although this will probably remain very difficult in practice).

¹⁷ Czech Statistical Office (2005) *Statistical Yearbook of the Czech Republic 2004*, available at: <http://www.czso.cz/eng/redakce.nsf/i/home> (12-10-2005)

¹⁸ *D.H. and Others v. the Czech Republic* [Grand Chamber], Application No. 57325/00, 13 November 2007.

¹⁹ For more details, see [CRI\(2009\)30](#), paragraph 73 and following.

40. In *Bulgaria*, too, enrolment rates of Roma children in schools are significantly lower than those of children from the rest of the population. Furthermore, segregated schools (with mostly Roma children) have poorer infrastructures and less resources and materials than the mainstream schools.²⁰ According to the 2001 census, 18.1% of the Roma were illiterate.

41. In *Denmark*, the practice of Roma-only classes in the city of Helsingor (where there is the biggest Roma community in the country – approximately 200 Roma families) was considered in 2004 unlawful under the Act for Public Schools. Although these classes have been closed down since 2005, NGO representatives report that in reality the segregation remains. In Helsingor, local authorities have decided to reduce financial allowances in cases where the children do not attend school. Following a decision of the City Council, finding this practice unlawful, the law was amended to legalise the practice provided certain very narrow criteria are fulfilled. The teachers now receive training to be able to teach Danish as a second language. With the help of “morning-ladies” (consultants from the city council whose responsibility it is to pick up at home the children who do not appear at school), the local authorities hope to improve school attendance of Roma children. The local authorities have indicated to the rapporteur that there are so far no initiatives to preserve the Romani language.

42. ECRI, in its third report on *France*, highlighted concerns that some Roma children had been unable to enrol in schools in France.²¹ Indeed, the Commissioner for Human Rights, in his memorandum of November 2008 following his visit to France, reported that despite the schooling obligation and a growing request from French Travellers to send their children to school, certain municipalities continue to refuse to admit these children to primary schools, using excuses such as the short schooling period due to a nomadic lifestyle, an ongoing eviction procedure or the lack of space in the classrooms. In February 2007, the High Authority against discrimination and for equality (HALDE)²² handed down a decision concerning a mayor who refused 14 French Traveller children access to school.²²

43. In its report on *Greece*, published in September 2009, ECRI “notes with concern that Roma remain at a great disadvantage with regard to education. There are still cases of schools refusing to register Roma children ...”²³

44. During the hearing before the Committee in Targu Mures, some progress was reported by NGO representatives in the field of education in *Romania*, mostly thanks to 400 school mediators (Roma themselves) and Roma school inspectors. Places are also set aside for Roma in secondary schools and universities. A new programme called “Nursery education for all”, which should cover 8,000 children who do not currently attend nursery school, to prepare them for direct entry to primary school, was due to start in August 2009. Reportedly, the issues of discrimination in education and of school segregation are regularly on the agenda of the Ministry of Education. The Ministry has adopted an order forbidding school segregation and a methodology aimed at preventing it in practice.

45. According to Amnesty International, Roma children in *Slovakia* are identified as students from “socially disadvantaged environments”, and as such are perceived as having special educational needs alongside “students with disabilities”. The Slovakian Government’s Policy on the Roma Minority does include a goal to differentiate Roma children from students with disabilities; however, the Education Act 2008 still fails to include this important distinction. This lack of a clear definition leaves school placement of Roma children susceptible to discrimination.²⁴

46. In *Spain*, incidents of vehement opposition to the inclusion of Roma children in schools by non-Roma parents have been reported.

iii. *Discrimination in the field of housing*

47. In October 2009, the Fundamental Rights Agency of the European Union concludes that “it is clear (...) that large numbers of Roma and Travellers in the EU do not enjoy equal treatment in this respect and are living in substandard conditions which fall far below even the minimum criteria of adequate housing”.²⁵ In its Status Report 2008, the OSCE notes that “the dire housing and living conditions of large numbers of

²⁰ International Journal for Equity in Health, 2009, 8:24, see www.equityhealthj.com.

²¹ ECRI, *Third Report on France*, CRI(2005)3, at paragraph 95.

²² CommDH(2008)34, Memorandum by Thomas Hammarberg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to France from 21 to 23 May 2008, paragraph 142.

²³ [CRI\(2009\)31](http://www.cri.gov.uk), adopted on 2 April 2009, published on 15 September 2009.

²⁴ ‘Roma Children Still Lost Out’, Amnesty International, June 2009, available at:

<http://amnesty.org/en/library/asset/EUR72/004/2009/en/1015c34e-304f-473d-9a1e-9d2a1548c4da/eur720042009en.pdf>

²⁵ FRA, Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union, Comparative Report, October 2009.

Roma and Sintis remain an urgent problem” and is worried by an increase in the number of forced evictions and dismantling of settlements.²⁶ The Council of Europe Commissioner for Human Rights shares these views and, while recalling that Roma are among those facing major difficulties in this respect, he has issued a recommendation on housing rights.²⁷ In this context, he underlines that the right to housing is indeed of central importance to the effective enjoyment of most human rights and that housing rights must be implemented in full compliance with the principle of non-discrimination. In the aforementioned report, the Fundamental Rights Agency even considers that housing segregation is sometimes “the result of deliberate government policy”.

48. Lack of security of tenure (in conjunction with forced evictions), lack of permanent and transient halting sites, racism and discrimination are the most acute problems faced by Roma in the field of housing.

49. During his visit to the *Czech Republic*, the rapporteur visited the dormitory for the ‘inadaptable’ (one can question the appropriateness of this word ...), U Bileho sloupu, in Litvinov. The rapporteur witnessed that the dormitory – more or less huts with very basic amenities – (probably one of many in the country) was not in a good state of repair. While regular heating and electricity problems have been reported (and confirmed by the authorities), the rapporteur is very surprised at the amount of rent, 3,600 kronas per adult (approximately 140 euros) and 300 kronas per child. This seems very high compared to the average salary in the Czech Republic, with the obviously very limited resources of its inhabitants and, last but not least, with the state of repair of the dormitory. The rapporteur was informed by the government that 60 projects have been developed in order to fight against social exclusion of Roma, one of these foresees, for instance, the revitalisation of housing for Roma in Prěrov. This is greatly needed.

50. The rapporteur is also particularly concerned by a practice reported to him by the local authorities during his visit to Litvinov. According to them, the noticeable increase of Roma inhabitants in the city resulted from a practice by the housing agency in Prague, which consisted of paying off the debts of Roma families ; in return, the families concerned accepted to leave their flats in Prague and move to smaller towns such as Litvinov, and especially Janov. Apparently, this would enable the housing agency to regain access to flats in certain areas of Prague for the purposes of rehabilitation, leading to higher rents.

51. In its Third Report on *France*, ECRI noted that there had been allegations of forced collective evictions of Roma families from their camps without any alternative accommodation being offered. They also noted their alarm at reports that these evictions had been violent, and followed by the immediate destruction of the property, with personal belongings left inside.²⁸ The Council of Europe Commissioner for Human Rights also noted that evictions are a particularly problematic issue, plunging families into a climate of fear, particularly as they are not usually subject to any prior negotiation, and the inhabitants do not receive any warning. The Commissioner for Human Rights also noted that most Roma groups in France live in squalid shanty towns, often without access to water or electricity. Rubbish was collected only sporadically, and sanitary conditions often deplorable. Some camps did not even have toilets.²⁹ However, the rapporteur is pleased to note that French law obliges local authorities to make equipped sites available to Roma.

52. In a letter of 19 December 2007 to Mr Prokopolis Pavlopoulos, *Greek Minister of the Interior, Public Administration and Decentralisation*, Mr Thomas Hammarberg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, voiced his concern about the situation in the Athens municipality of Votanikos, where a large number of Roma were facing imminent eviction. Also, while encouraging the Greek authorities to continue implementing the housing loan scheme for Roma, ECRI expressed concerns about the living conditions which “fall unacceptably below international standards” in the settlements of Aspropyrgos and Spata, near Athens.³⁰

53. Amnesty International reports that in *Italy*, in March 2009, the Roma people living under the Bacula overpass north of Milan were forcibly evicted by local authorities. According to local newspapers, 70 out of about 150 Roma people living there were dispersed without alternative accommodation.³¹ Frequent illegal police raids into Roma homes and camps, and several instances of high profile mass evictions/demolitions of Roma camps were reported in the first half of 2008.³²

²⁶ See Status Report 2008 “Implementation of the Action Plan on improving the situation of Roma and Sinti within the OSCE area”, OSCE/ODIHR.

²⁷ [CommDH\(2009\)5](#), 30 June 2009.

²⁸ ECRI, *Third Report on France*, CRI (2005) 3, paragraph 96.

²⁹ [CommDH\(2008\)34](#), Memorandum by Thomas Hammarberg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to France from 21 to 23 May 2008, paragraph 158.

³⁰ [CRI\(2009\)31](#), adopted on 2 April 2009, published on 15 September 2009.

³¹ See <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/news/roma-forcibly-evicted-milan-settlement-20090331>

³² Page 22, *Security a la Italiana*. Available at <http://www.errc.org/db/03/4D/m0000034D.pdf>

54. Substandard housing conditions are common in *Montenegro* and large numbers of Roma live in makeshift or unofficial settlements, which often lack basic utilities and services. Eviction from illegal settlements, and sometimes legal residences, remains a serious problem.³³

55. In *Serbia*, around 250 Roma people, including small children and the elderly and infirm, were evicted from a temporary settlement in New Belgrade on 3 April 2009. Bulldozers accompanied by police officers arrived to clear the site early in the morning before the formal eviction notice was even presented to the community. At least 50 of the makeshift dwellings were torn apart while their former occupants could only watch. Temporary alternative accommodation, in the form of containers, was provided in another neighbourhood of Belgrade, but local residents attempted to set them on fire in order to prevent the Roma from moving in.³⁴

56. ECRI reports that in the *United Kingdom* Roma people who acquire sites of their own find it very difficult to obtain planning permission. As a result of the difficulties encountered in accessing housing that meets their needs, today a considerable part of the non-settled Roma population live in unauthorised camps, often situated in unsuitable locations with no access to basic services and facilities.³⁵

iv. *Discrimination in access to employment*

57. Lack of education and of qualifications are some of the reasons for the significantly higher rates of unemployment of Roma in comparison with the rest of the population. In this area, the rapporteur urges the member states to fully implement Committee of Ministers Recommendation Rec(2001)17 on improving the economic and employment situation of Roma/Gypsies and Travellers in Europe.

58. ECRI noted widespread discrimination against Roma in *Denmark* in the employment sector, finding that many of them were relegated to menial jobs.³⁶ In Helsingor, two social workers had been assigned by the labour market department to work specifically with Roma. Roma were always directed to them, notwithstanding the purpose of their enquiry. This measure – ostensibly aimed at providing better responses to the needs of the Roma – was not optional: it was compulsory for Roma to address themselves only to those two persons. This measure was therefore considered as discriminatory.

59. In *Latvia*, on 25 May 2006, the Jelgava City Court issued a finding of discrimination in access to employment in a civil case brought by the Latvian National Human Rights Office (LNHRO) on behalf of a Roma woman. At the end of 2005, the Roma woman approached the LNHRO after she applied for work at the Palso Company as a salesperson. The woman, who was sent for the interview by the Latvian employment bureau, claimed that her interviewer told her that she was not appropriate for the position, allegedly because of her accent when speaking Latvian, without even considering her qualifications. The Roma woman believed the interviewer's response to be the result of her ethnicity, so, failing to achieve a conciliatory agreement with Palso, the LNHRO filed the civil case, seeking compensation for moral damages. In its decision of 25 May, the Jelgava City Court ordered Palso to pay 1,000 Latvian lats (approximately 1,420 euros) in damages to the Roma woman in question.

60. According to ECRI, Roma suffer in the *United Kingdom* from discrimination in recruitment and from harassment in the workplace. Roma people are also disadvantaged in the labour market, linked with the lack of a permanent address, especially as concerns the setting up of private businesses.³⁷

61. Examples of good practices have emerged over recent years. Among others, in Bulgaria, "Roma employment mediators" have been established and trained, while "Job fairs" – aimed at promoting access to the labour market for Roma – have been established in *Romania*. *Ireland's* Special Employment Initiatives for Travellers, launched by the National Training and Employment Authority (FAS) in 2005-2006, as well as the establishment of "Traveller Interagency Groups", in charge of the promotion of local coordination of competent agencies and Traveller representatives, or the resolution adopted in 2008 by the Government of the *Czech Republic* to promote the Agency for Social Inclusion of Roma and the Dobra project – which reportedly enabled the reduction of Roma unemployment in the city of Janov (from 900 to 500) – are examples of best practices worth highlighting. It has been underlined that one of the key ideas of the Agency

³³ CommDH(2008)25, Report by the Commissioner for Human Rights on his visit to Montenegro (2-6 June 2008), paragraph 108.

³⁴ <http://www.amnesty.org/en/for-media/press-releases/serbia-roma-evictions-endanger-people%E2%80%99s-lives-20090408>

³⁵ ECRI, Third Report on the United Kingdom, CRI(2005)27, paragraph 122.

³⁶ ECRI, Third Report on Denmark, adopted on 16 December 2005, made public on 16 May 2006 (CRI(2006)18).

³⁷ ECRI, Third Report on the United Kingdom, CRI(2005)27, paragraph 126.

for Social Inclusion of Roma is to build upon local partnerships, better placed to assess the needs and implement the programmes at local level. The rapporteur also notes with interest the establishment – in five Labour Offices in the *Czech Republic* so far – of “ethnic friendly” certificates for employers who submit to an audit of their rules and procedures. The “Travellers Internship Programme” in the civil service in *Ireland* is also a particularly interesting initiative.

62. To be successful, projects and measures aimed at integrating Roma in the labour market need to take into account the needs and the difficulties of the Roma population – not only due to often long-term unemployment but also due to cultural diversity and lifestyle – as well as the specificities of the local labour market in the area where they live.

v. *Discrimination in health care*

63. As stated by the OSCE in its Status Report 2008, “the average lifespan of Roma is lower than the majority population by around ten years”. This demonstrates the obvious inequality between Roma and the rest of the population in terms of access to health services and preventive health care. Once again, the question of access to health care is interlinked with other problems Roma are facing (lack of education, poverty, social exclusion, ...). Furthermore, Roma who live in segregated areas and ghettos (many of which lack basic amenities like running water, electricity and sanitation) are facing much greater difficulties in accessing health services than those living in cities among the majority population. A recent study has shown that geographical isolation and language barriers also play an important role in the lack of access to health services and of understanding of health reforms by Roma.³⁸ According to this study, poverty emerged as the most important barrier for Roma to access health services (because of the cost of public transport to reach the nearest health facility and because of the prohibitive cost of drugs).

64. The European Committee of Social Rights in 2008 found a violation of the European Charter on Social Rights by *Bulgaria* due to a failure to provide adequate medical assistance (Article 13(1)). In its decision in *ERRC v. Bulgaria*, the Committee found that Bulgaria had failed to protect the health of its Roma population in particular. They held that “there is sufficient evidence which shows that Roma communities do not live in healthy environments. This situation can in part be attributed to the failure of prevention policies by the State, for instance the lack of protective measures to guarantee clean water in Roma neighbourhoods, as well as the inadequacy of measures to ensure public health standards in housing in such neighbourhoods”. Specific examples of discrimination presented to the Committee, including the refusal to send emergency aid ambulances to Roma districts, the segregation of Roma women in maternity wards or the use of racially offensive language by doctors, were accepted as reinforcement of “the Committee’s overall conclusion that Roma in Bulgaria do not benefit from appropriate responses to their general and specific health care needs”.³⁹

65. However, Bulgaria has adopted a health strategy for ethnic minorities, and some progress is tangible in this regard, such as measures to ensure vaccinations for Roma children as well as provisions for special care for children and mothers. Furthermore, between 2003 and 2007, up to 113 Roma health mediators were trained and certified and mobile health clinics were set up.

66. The intolerable lead contamination in Mitrovicë/Mitrovica (*Kosovo*) is considered to be “one of the biggest medical crises in the region”.⁴⁰ The Roma living there have been exposed to lead contamination since 1999. This situation requires immediate action from the authorities to relocate the camp’s inhabitants to stop further aggravation of their already critical health situation.

67. The issue of forced sterilisation – which was reported to the rapporteur during his visit to the Czech Republic – raises great concern and will be dealt with thoroughly in the opinion of the Committee on Equal Opportunities between Women and Men.

³⁸ “Access to health care for Roma children in Central and Eastern Europe: findings from a qualitative study in Bulgaria”, B. Rachel, C. M. Blackburn, N. J. Spencer and B. Rechel, in *International Journal for Equity in Health*, 8:24, , 30 June 2009.

³⁹ *ERRC v. Bulgaria*, European Committee of Social Rights, 3 December 2008, Complaint No. 46/2007, Paragraphs 47 and 50, Judgment available at:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC46Merits_en.pdf

⁴⁰ See the report of the OSCE Mission in Kosovo, February 2009, http://www.osce.org/documents/mik/2009/02/36378_en.pdf

IV. Governmental actions or lack thereof

i. Action plans and policy strategies

68. Many governments have become more and more aware of the need to develop and adopt national strategies for improving the situation of the Roma. This is a positive change which has to be welcomed. I will refer specifically to the three cases studied more thoroughly in the framework of the preparation of this report: Denmark, the Czech Republic and Romania.

69. In the Czech Republic, the Government has adopted a very comprehensive Decade of Roma Inclusion 2005 – 2015 National Action Plan. However, much to the rapporteur's surprise, his interlocutors from the different ministries did not seem very familiar with this document and no one was even able to mention any concrete positive result based on this action plan.

70. In Denmark, an action plan on combating discrimination is in place since 2003 (an updated action plan will be prepared in the near future). The authorities have recognised, however, that there is a need for additional resources in order to really coordinate the action and initiatives taken in the different ministries.

71. In Romania, the actions and initiatives to improve the situation of Roma fall within the framework of a ten-year Government Strategy for the Improvement of the Situation of Roma (adopted in 2001 and amended in 2006). During the hearing before the Committee in Targu Mures, no one complained about the strategy as such (even considered by the speakers to be – “on paper” – the best one could expect) but there were many complaints about its insufficient implementation. The speakers agreed that the impact of this Strategy still needed to be addressed, while underlining difficulties in measuring its impact. Roma and NGO representatives, while welcoming the setting-up of the National Agency for Roma, complained about its chronic lack of funding and staff. Also, according to information gathered during the said hearing, a ten-year Education, Housing and Employment Plan for Roma has been pending before parliament since 2007 and the implementation of existing decrees is reportedly hampered by the failure of labour inspectors to pass on data about segregation.

72. It is noticeable that, while framework programmes are in place, there is still a lot to do as regards the financial and institutional aspects in order to ensure the implementation of the national plans and policies. Also, as stated in the OSCE 2008 status report, “too often ..., the implementation process suffers from lack of political will at the national level, and from failure to implement policies at local level”.

73. During his visit to the Czech Republic, the rapporteur heard complaints from Roma and NGO representatives, pointing out the lack of continuity and strategy of certain projects. Projects developed on an *ad hoc* basis have little chance of reaching their goal and the lack of continuity in the funding – often causing several months of interruption in the payment of subsidies – endangers their success.

74. Many initiatives remain too isolated and too limited (both time-wise and geographically) – therefore offering only partial responses – to be effective. National policies which foresee an integrated approach stand a better chance of ensuring an effective and sustainable impact.

75. Accordingly, it would be important to ensure that each ministry and decentralised or local government institution have effectively functioning structures capable of developing, implementing and monitoring social inclusion measures that give sufficient recognition to Roma issues. It is crucial that relevant ministries act in a concerted way, as the problems faced by Roma in the different fields indicated above are inextricably linked with one another.

ii. Avoiding responsibility due to lack of ethnic statistics – lack of reliable evaluation mechanisms

76. Unfortunately, whilst a number of states have introduced national plans for Roma integration, these seem to be, in numerous instances, merely illusory. During my fact-finding visits to Denmark and the Czech Republic, I systematically raised the question of whether these national plans had brought any positive, concrete results. To this, I received a single reply: “perhaps, but we cannot assess the results because we are not allowed to gather statistics based on ethnicity”.

77. This is also, for example, the case in Germany where the authorities regularly refer to the decision of the Federal Constitutional Court banning the collection of ethnic data to explain the lack of any official data

on the situation of the Sinti and Roma minority.⁴¹ In France, the proclaimed unitary character of the Republic does not accommodate the notion of a “minority,” and accordingly no ethnic data collection is authorised.⁴² In Denmark, the rapporteur was also informed that, because of a long-standing principle, no specific data or statistics based on ethnicity are collected. These are just three examples indicative of the trend across many Council of Europe states. However, the rapporteur is convinced that many governments do indeed collect such information, even if it is not made public.

78. Such data based on ethnic statistics are of utmost importance in order to assess the results of national and local policies aimed at better integration of Roma. As pointed out in the OSCE Status Report 2008, “The failure to keep good statistical data that is carefully analysed over time makes it difficult to see whether there has been any change and to show where problems are most acute and therefore where resources should be prioritized”.

79. In order to enable governments to assess the situation in relation to Roma people, I feel it is necessary and pertinent to reopen the debate surrounding the collection and use of ethnic statistics. In this context, it is worth noting the position of both the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities and the ECRI.

80. The Advisory Committee stated that: “Comprehensive data and statistics are crucial to evaluate the impact of recruitment, promotion and other related practices on minority participation in public services. They are instrumental to devise adequate legislative and policy measures to address the shortcomings identified. The collection of data on the situation of national minorities should be made in accordance with international standards of personal data protection, as well as the right for persons belonging to a national minority freely to choose to be treated or not to be treated as such. Representatives of the national minorities concerned should be involved in the entire process of data collection and the methods of collection of such data should be designed in close co-operation with them.”⁴³

81. Moreover, ECRI is “of the opinion that the collection of ethnic data is a beneficial instrument for shaping sound policies against racism and racial discrimination and for promoting equal opportunities. This data can provide baseline information on the situation of minority groups, which will then form the basis for social policies and later help in evaluating their progress. Collecting ethnic data helps to monitor discrimination and the implementation of anti-discrimination policies that have been put in place by governments. It also serves to assess whether these policies are effective, so that any necessary changes and adjustments may be made”.⁴⁴

82. There is, therefore, strong support for the collection and use of ethnic statistics. However, this position is not a universal one. Concerns about the evil ways in which ethnic statistics have been historically abused, and the often simplistic categorisation of people that it involves flourish in some states. One also has to be aware that many Roma are themselves reluctant to identify themselves as such in censuses or surveys, due to a long history of discrimination precisely based on their ethnic origin. Such concerns have to be duly taken into account.

83. Still, I would strongly advocate collecting relevant ethnic statistics as the only means of enhancing the effectiveness of programmes put in place by the authorities. As was very rightly pointed out by Vera Egenberger,⁴⁵ “How can policies be properly targeted when governments do not even know how big the Roma communities in their countries are? How can educational strategies be helpful when school authorities do not know how many students of Roma origin are finishing primary schools and under which circumstances they leave school at an early stage? How can programmes for the integration of Roma in the labour market be successful if employers do not know the ethnic composition of their work force?” etc. These questions apply to all chapters of the various national action plans promoting a better integration of Roma.

⁴¹ See, for example, the report submitted by the German Government to the Advisory Committee on Implementation of the Framework Convention on National Minorities, 1999.

⁴² See generally, EU Accession Monitoring Program, *Minority Protection Volume II: The Situation of Muslims in France*, Budapest: Open Society Institute, 2002, available on: <http://www.eumap.org/reports>.

⁴³ ACFC/31DOC(2008)001, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs (2008), paragraph 127.

⁴⁴ ‘Ethnic’ statistics and data protection in the Council of Europe countries – Study Report (2007), by Patrick Simon, Foreword and [CRI\(2008\)26](#); see also Survey on Ethnic Data Collection – Risk or Opportunity? ERIO.

⁴⁵ Executive Director of the ERRC, see her article “Demystifying the collection of ethnic data and the child protection system”, Roma Rights quarterly journal of the ERRC, No. 4, 2007.

84. Whilst the collection of ethnic data must – and already is – accompanied by strict safeguards in order to avoid any misuse, it is indeed allowed under international law. Sensitive personal data can only be collected with the explicit (freely given and well-informed) consent of the person concerned.⁴⁶

iii. *The “excuse-shield” of European (if not European Union) responsibility*

85. More and more, decision makers and representatives of national authorities pass on to the European level the responsibility of the problems encountered by the Roma community.

86. Whilst it is true that the Roma minority is probably the only minority that is represented on the territory of all member states, that does not mean that it becomes the entire responsibility of international organisations.

87. During the hearing before the committee in Targu Mures, some members – considering that the solution was to be found at European level – advocated the setting up of a European agency for Roma. Others, on the contrary, considered it an evasion of national responsibility for the well-being of their own citizens.

88. The rapporteur is convinced that, while an important number of actions are rightly already undertaken (and financed) at European level (Council of Europe, OSCE, European Union), the main responsibility lies with the member states. The rapporteur would not advocate the setting up of a European agency for Roma, but for more and better coordination between the (Roma and non-Roma) actors both at national and local level. At European level, the role of the European Roma and Travellers Forum (ERTF) can and should be developed further.⁴⁷

V. The true need for an enhanced representation and participation of Roma people in public and political life

89. In its Status Report 2008, the OSCE notes that visible progress has been made in this area “with many states setting up administrative structures to represent Roma in local and national government”. However, Roma remain by far under-represented in elected bodies (often not represented at all). Only very few Roma have been elected as members of national parliaments of Council of Europe member states, even though they represent between 7 and 10% of the entire population in some of them.

90. According to estimates, only some ten members of national parliaments⁴⁸ and around 20 mayors are Roma. These figures – encompassing all Council of Europe member states – are extremely low and reflect the need to enhance political participation and representation of Roma. In this context, the rapporteur draws attention to the judgment in the case of *Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*⁴⁹ in which the European Court of Human Rights has found the provisions of the Constitution of Bosnia and Herzegovina prohibiting a Rom and a Jew from standing for election to the House of Peoples of the Parliamentary Assembly and for the State Presidency to be in violation of the European Convention on Human Rights.

91. At European level, there is currently one member of the European Parliament of Roma origin. None is present in the Parliamentary Assembly⁵⁰ or in the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. This is obviously both a bad record and a bad example. Of course, our composition reflects that of national parliaments, but we shall think of ways and means of enhancing representation and participation of Roma within our own structures. This would be a strong signal.

92. Article 15 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities requires states parties to create the necessary conditions for “effective participation” in all areas of life, in particular in those affecting the minority. The Advisory Committee on the Framework Convention has prepared a commentary on Article 15 of the framework convention in which it explains how the enjoyment of this right should be

⁴⁶ EU Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (24 October 1995), also relevant in this respect: Council of Europe Convention for the protection of individuals with regards to automatic processing of personal data (ETS 108).

⁴⁷ See http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2008/20080903_ajdoc29_2008rev.pdf.

⁴⁸ Roma are reportedly currently represented in the Parliaments of Bulgaria, Croatia, Hungary, Romania, Serbia, “the former Yugoslav Republic of Macedonia”, and Kosovo.

⁴⁹ *Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, Applications Nos 27996/06 and 34836/06, 22 December 2009.

⁵⁰ The only Roma MP in the Parliamentary Assembly was Juan de Dios Ramírez-Heredia, a Socialist Spanish MP from 1983 to 1986. He was also the first Member of the European Parliament of Roma (Kalé) origin between 1994 and 1999.

realised.⁵¹ Article I.2.4 on equality and national minorities of the Code of Good Practice in Electoral Matters, adopted by the Venice Commission, states *inter alia* that “constituency delimitations and quorum regulations must not be such as to form an obstacle to the presence of persons belonging to minorities in the elected body” and that measures taken to ensure their minimum representation (e.g. reserved seats, waiving of the quorum) do not infringe the principle of equality.⁵²

93. Several legal and practical obstacles limiting the political participation and representation of Roma have been identified. Amongst them: the lack of will of some Roma communities to form political parties (or their small size) although the legislation authorises it; the unclear legal status of many Roma (lack of identity documents or of proof of residence); poverty/isolation; illiteracy/lack of education; mistrust in state institutions and in political parties; prejudice from non-Roma; institutional discrimination and legal barriers (such as a high number of signatures required for the registration of a political party).

94. At national level, a fundamental effort has to be undertaken to provide the members of the Roma population with identity documents, especially refugees and IDPs. As long as they do not have such documents, they will not be able to take part in the electoral process.

95. Several states have established consultation mechanisms, such as minority councils, in which the Roma minority is represented, some of them have established Roma councils (like, *inter alia*, in Finland and in Serbia). The Czech Republic has established inter-ministerial commissions for Roma affairs. In Helsingor (Denmark), an integration council aiming at the coordination of the whole integration process has been established at local level. Roma (and other minorities) can elect their representatives. But despite efforts by the local authorities to encourage the creation of an association representing Roma, this initiative failed.

96. In Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Greece, Hungary, Romania, Serbia, the Slovak Republic, “the former Yugoslav Republic of Macedonia”, as well as Kosovo, there exist one or more ‘ethnic’ political parties or parties specifically defending the interests of Roma. The existence of such parties does not of course prevent Roma from participating in mainstream political parties. There is evidence that they do; but Roma candidates on the lists of mainstream parties are usually not placed on the lists in an electable position.

97. There are undeniable improvements, but one fundamental point remains: it is obvious that the level of education of Roma has to be enhanced to enable them to participate more actively and effectively in public and political life. Roma representation and involvement are every bit as important as official action to improve the situation of Roma.

VI. Conclusions

98. In Italy, Roma campsites have been burnt down, in Hungary Roma have been killed in an attack on their home, in Slovakia Roma children have been sadistically ill-treated and humiliated by members of the security forces, in Serbia entire Roma families have been made homeless following summary evictions, in the Czech Republic members of a Roma family have been seriously injured in a house set on fire by Molotov cocktails, etc.

99. Taking advantage of the financial crisis, extremist groups capitalise on fears deriving from the equation made between Roma and criminals, choosing a scapegoat that presents an easy target, as the Roma are among the most vulnerable groups of all.

100. The inflammatory views expressed by such extremists in several member states have led to aggressive manifestations of hostility, posing a genuine threat to members of the Roma community. One cannot tolerate that criminal acts committed by certain individuals are used to discredit the Roma community as a whole.

101. The excessively passive stance of the authorities and the tacit consent of part of the population when faced with this intolerable situation are reminiscent of the darkest hours in Europe’s history. The Council of Europe was born out of a categorical desire to prevent those dark hours from repeating themselves. Ever since, the European Court of Human Rights has regularly condemned states in which Roma have suffered from abuse or discrimination.

⁵¹ See also in this respect the “Lund recommendations on the effective participation of national minorities in public life”, Foundation on Inter-Ethnic Relations, 1999.

⁵² Code of Good Practices in Electoral Matters; CDL-AD(2002)23rev, adopted by the Venice Commission on 18-19 October 2002.

102. Member states must shoulder their responsibilities and do everything they can to extinguish this dangerous flare-up of anti-Gypsyism as promptly as possible.

103. So far, a lot has been undertaken at different levels to improve the situation of Roma. However, these actions remain merely on paper since, at this stage, the results of positive measures are still unclear, because there are no indicators of their efficacy. Too much theory without practical evaluation tends to make one lose touch with reality.

104. Effective and sustainable access to education and proper housing are the first necessary steps to be undertaken to break the vicious circle of discrimination in which most of the Roma are locked.

105. Furthermore, the representation of Roma in state institutions, as well as their active and co-ordinated participation in the decision-making process, are also key elements in the defence and in the implementation of their rights, and for the successful integration of their community. We should all urge the Roma community to be as active as possible.

106. Reserved seats in parliament are a helpful measure. Positive measures are one part of the answer to get rid of discrimination. There are positive instances where local authorities are taking an active role, but far too few. Local and regional authorities have a key role to play.

107. The current situation of Roma in Europe gives rise to great concern, not least because of the enormous gulf between the situation of the Roma and that of most other minorities. It is always hard to break out of poverty, and harder still when one suffers discrimination.

108. The member states, the Council of Europe and the Roma themselves still have a long way to go before the situation of the Roma is improved sustainably. The draft resolution and the draft recommendation are drawn from both the present explanatory memorandum and the introductory memorandum of 3 September 2008.⁵³

* * *

Reporting committee: Committee on Legal Affairs and Human Rights

Reference to committee: Doc. 11206 and Reference 3340 of 20 April 2007

Draft resolution and draft recommendation adopted by the Committee on 26 January 2010, respectively with five votes against and two abstentions and unanimously

Members of the Committee: Mr Christos **Pourgourides** (Chairperson), Mr Christopher **Chope**, Mr Christoph **Strässer**, Mr Serhiy **Holovaty** (Vice-Chairpersons), Ms Marieluise Beck, Ms Marie-Louise **Bemelmans-Videc**, Mr Petru Călian, Mr Erol Aslan **Cebeci**, Ms Ingrida **Circene**, Ms Ann Clwyd (alternate: Mr John **Prescott**), Mr Agustín **Conde Bajén**, Mr Telmo Correia, Mr Joe Costello, Mr Arcadio **Díaz Tejera**, Ms Lydie Err, Mr Renato Farina, Mr Valeriy **Fedorov**, Mr Joseph Fenech Adami, Ms Mirjana **Ferić-Vac**, Mr György **Frunđa**, Mr Jean-Charles **Gardetto**, Mr József Gedei, Ms Svetlana Goryacheva, Mr Neven Gosović, Ms Carina **Hägg**, Mr Holger Haibach (alternate: Ms Anette **Hübinger**), Ms Gultakin **Hajibayli**, Mr Johannes **Hübner**, Mr Michel **Hunault**, Mr Rafael Huseynov, Mr Shpetim Idrizi, Mr Aliosman **Imamov**, Mr Želiko Ivanji, Ms Kateřina **Jacques**, Mr Mogens Jensen, Mr András **Kelemen**, Ms Kateřina **Konečná**, Mr Franz Eduard **Kühnel**, Ms Darja Lavtižar-Bebler, Mr Pietro Marcenaro, Ms Milica Marković, Mr Dick Marty, Ms Ermira Mehmeti Devaja, Ms Chiora Taktakishvili (alternate: Mr Akaki **Minashvili**), Mr Philippe Monfils, Mr Felix **Müri**, Mr Philippe Nachbar (alternate: Mr Yves **Pozzo di Borgo**), Mr Adrian Năstase, Ms Anna **Ntalara**, Ms Steinunn Valdís Óskarsdóttir, Mr Valery Parfenov, Mr Peter Pelegrini (alternate: Mr József **Berényi**), Ms Marietta **de Pourbaix-Lundin**, Mr Valeriy Pysarenko, Mr Janusz Rachoń, Ms Mailis Reps (alternate: Mr Aleksei **Lotman**), Ms Marie-Line Reynaud, Mr François Rochebloine, Mr Paul **Rowen**, Mr Armen Rustamyan, Mr Kimmo **Sasi**, Ms Marina **Schuster**, Mr Yanaki **Stoilov**, Mr Fiorenzo **Stolfi**, Lord John **Tomlinson**, Mr Tuğrul **Türkeş**, Ms Özlem **Türköne**, Mr Viktor Tykhonov (alternate: Mr Ivan **Popescu**), Mr Øyvind **Vaksdal**, Mr Giuseppe Valentino, Mr Hugo Vandenbergh, Mr Egidijus **Vareikis**, Mr Miltiadis **Varvitsiotis**, Mr Luigi **Vitali**, Mr Klaas **de Vries**, Ms Nataša **Vučković**, Mr Dimitry **Vyatkin**, Mr Marek Wikiński, Ms Renate Wohlwend, Mr Jordi **Xuclà i Costa**

N.B.: The names of the members who took part in the meeting are printed in **bold**

Secretariat of the committee: Mr Drzemczewski, Mr Schirmer, Ms Szklanna, Ms Heurtin

⁵³ http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2008/20080903_ajdoc29_2008rev.pdf



Doc. 12207
13 April 2010

The situation of Roma in Europe and relevant activities of the Council of Europe

Opinion¹

Committee on Migration, Refugees and Population

Rapporteur: Ms Nursuna MEMECAN, Turkey, Alliance of Liberals and Democrats for Europe

1. Conclusions of the Committee

1. Roma have a history of migration. They have often had to migrate to survive in a hostile world. Being confronted with persecution, discrimination and lack of understanding, since arriving in Europe centuries ago, Roma have been forced to regularly change domicile, looking for a place where they can settle without being immediately pushed away. This necessity is unfortunately still there today. In some cases there is even a need for Roma to move within or from Europe in order to seek asylum from persecution.

2. Roma also travel for commercial reasons, following markets, fairs or the agricultural seasons or in order to maintain relations with family that might be dispersed as far apart as Norway, Spain, Ireland or the Ukraine. Due to assimilation policies and the vanishing of traditional Roma forms of trade, today only an estimated 10% of Roma travel on a regular basis, predominantly in Western Europe. Thus only a small percentage can be said to lead a non-sedentary life. This, however, has not changed the Roma mind-set with regard to travel. For many Roma, travel is a subjective as well as an objective reality, a common spirit, a state of mind.

3. The Committee welcomes the strong and unequivocal report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights and the constructive proposals that are put forward. The Committee subscribes to the conclusions of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, including that monitoring of implementation at local level and a holistic and concerted approach is necessary to improve the situation of Roma, and that enhanced access to housing and education for Roma is of crucial importance.

4. The Committee notes that in its report, the Committee on Legal Affairs and Human Rights has explicitly left out the field of Roma migration and asylum, in view of the report on this topic to be prepared by the Committee (see Motion for a recommendation "Roma asylum seekers in Council of Europe member states" [Doc. 12073]).

5. In its report, the Committee on Legal Affairs and Human Rights rightly focuses on the deplorable and unacceptable outburst of violence against Roma in some Council of Europe member states and also addresses some of the causes of these tragic events. An effect of the pogroms have been that many Roma have been forced, in a climate of fear, to flee to other countries in order to seek asylum there.

6. When fleeing from one EU member state to another, Roma asylum seekers are confronted by EU legislation which provides that in asylum matters, all EU member states shall be considered "safe countries of origin" in respect of each other. Consequently, a citizen of one EU member state may as a rule not be

¹ Reference to Committee: Doc. 11206, reference 3340 of 20 April 2007. Reporting committee : Committee on Legal Affairs and Human Rights. See Doc 12174. Opinion approved on 30 March 2010.

granted refugee protection, or complementary protection, in another EU member state, save for in certain exceptional circumstances.

7. Whereas for example Roma from Bulgaria, Hungary or Romania have for this reason been refused asylum in EU-countries, Roma from the Czech Republic and Hungary have sought and been granted asylum in Canada. In 2008, 860 Roma from the Czech Republic applied for asylum in Canada. 40% of them were granted refugee status. In 2009, applications lodged by Czech Roma in Canada exceeded 1,000. Also around 1,000 Hungarian Roma have sought protection in Canada during 2008 and 2009. In 2009, the Canadian authorities imposed visa requirements for Czech citizens, and have recently indicated that they will consider doing so also in respect of Hungarian citizens.

8. For many Roma who are EU-citizens, to simply use their right to movement within the EU in order to escape violence and threat of violence is not an option. The EU Citizens Directive sets out that every EU-citizen has the right to reside in any EU member state during a period of three months without any other requirement than a valid passport. For longer periods of stay, the person concerned must be able to show that he or she has certain financial resources or employment. A majority of Roma asylum seekers cannot fulfil these requirements.

9. In view of the EU legislation described above, and the fact that violence against Roma has largely occurred in EU member states, it is urgently required that the EU takes measures to address the situation, in terms both of law and, if under its competence and mindful of the principle of subsidiarity, of fact.

10. Roma who are forced to flee their home country therefore find themselves in a state of limbo with the options being to seek asylum in a country outside the EU, to become irregular migrants, or to go back and face persecution.

11. Furthermore, a pressing issue that needs to be addressed is the return of Roma refugees to Kosovo². There are indications that many thousands of Roma are awaiting return to Kosovo from western European countries that are in the process of concluding readmission agreements with Kosovo. Following his visit to Kosovo on 11 to 13 February 2010, the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg, called on European states to stop the forced returns until Kosovo will be able to provide adequate living conditions, health care, schooling, social services and employment.

12. The Committee on Legal Affairs and Human Rights highlights the fact that Roma often lack personal documents. This effectively deprives Roma of access to social benefits and property. This problem affects many Roma migrants and returnees.

13. In all the problematic fields to which the Committee on Legal Affairs and Human Rights draws attention, Roma that are at the same time migrants face additional difficulties due to their possible lack of citizenship and language skills and the general marginalisation that migrants often face. This issue remains, whether the Roma concerned are regular or irregular migrants, refugees or asylum seekers. In all the social dimensions – housing, health care, employment and education – member states should be urged to specifically consider the needs of Roma migrants.

14. One of the important objectives of the Council of Europe is to promote diversity in society. This aim should be kept in mind when trying to integrate Roma and Roma migrants. Roma migrants should be allowed to exercise and develop their culture, language and lifestyle. This implies a need for knowledge, flexibility and good will on the part of the responsible authorities.

15. The Committee would finally like to draw attention to an exemplary project in Turkey honouring the Roma. The Turkish government invited representatives of the Roma community to face-to-face talks with the State Minister, Faruk Celik, identifying the hopes and wants of the Roma community to be further addressed. Based on this and further genuine consultations, the Prime Minister of Turkey, Recep Tayyip Erdogan, launched the project. On 14 March 2010, he addressed 15,000 Roma from all around Turkey invited to Istanbul to a festive gathering in a stadium. There was much joy and mutual appreciation during the festive event. The aim is to radically improve the conditions for Roma in Turkey and to change the way the public relate to Roma. The project will include measures of positive action aimed at enhancing the opportunities of Roma, such as free transport to schools, special support for studies, and improving housing conditions as well as measures to eradicate discrimination against the Roma. This is a unique project in Europe.

² All reference to Kosovo, whether to the territory, institutions or people, in this text, shall be understood in full compliance with the United Nations Security Council Resolution 1244 and without prejudice to the status of Kosovo.

16. Whilst emphasising its support for the draft recommendation tabled by the Committee on Legal Affairs and Human Rights, the Committee on Migration, Refugees and Population proposes some amendments to the draft resolution.

2. Proposed amendments to the draft resolution

Amendment A

Add a new paragraph 15.8. as follows:

“base all action intended to improve the situation of Roma, at every stage of the process, on prior and genuine consultation with the Roma themselves;”

Amendment B

Add a new paragraph 15.9. as follows:

“consider taking positive action in order to combat discrimination and to improve the opportunities of Roma, in particular in the fields of education and employment, and would expect the Roma to accept that they fulfil all obligations to have an education;”

Amendment C

Add a new paragraph 15.10. as follows:

“enhance communication, understanding and respect between Roma and non-Roma in society with a view to eradicate racism, xenophobia, discrimination and exclusion;”

Amendment D

Add a new paragraph 15.11. as follows:

“tackle hate speech vis-à-vis Roma, whether occurring in the media, politics or in civil society;”

Amendment E

Add a new paragraph 15.12 as follows:

“take firm measures to prosecute all perpetrators of crimes and human rights violations against Roma;”

Amendment F

Add a new paragraph 15.13 as follows:

“promote the exercise and development of Roma culture, language and lifestyle using for instance the Roma Cultural Route developed by the Council of Europe;”

Amendment G

Add a new paragraph 15.14 as follows:

“take special measures to afford protection to Roma asylum seekers who have fled racist violence, to ensure that EU citizens have the possibility to rebut the presumption of safety that applies in respect of EU member states, and not to return Roma to Kosovo until the UNHCR has confirmed that the situation there has sufficiently improved in terms of security and access to social rights;”

Amendment H

Add a new paragraph 25, as follows:

“The Assembly encourages member states to apologise for past injustice and sufferings to the Roma community, if they have not already done so”.

Kosovo*: Commissioner Hammarberg calls for stop of forced returns and immediate evacuation of Roma from lead-contaminated camps

Strasbourg, 15/02/10 - After the second visit within ten months to the lead-contaminated Roma camps of Ćesmin Lug and Osterode in northern Kosovo, the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg, deplored that the situation for the inhabitants remains the same: "The fact that the camps have been inhabited for a full decade is no less than a scandal. The international community has a large part of the responsibility for this situation."

The lead permeates the soil, water and air, and the inhabitants', especially children's, lives in the camps are seriously damaged.

"The approximately 600 inhabitants need new, safe housing so that the camps can be closed. They are all in urgent need of medical treatment", underlined the Commissioner in connection with his visit in Kosovo in the middle of February.

Thomas Hammarberg also expressed his concern that several European governments are forcibly returning refugees to Kosovo. According to UN statistics more than 2 500 persons were returned from European countries during 2009. Some of the Roma returnees have ended up in the lead-contaminated camps. The refugees are mainly from Austria, Germany, Sweden and Switzerland.

"I call on European states to stop the forced returns until Kosovo can provide adequate living conditions, health care, schooling, social services and employment", said the Commissioner.

Kosovo has already signed readmission agreements with several countries. However, 20 000 internally displaced persons within its territory, and an unemployment rate of approximately 50 percent, clearly indicate that Kosovo does not yet have the infrastructure that would allow a sustainable reintegration of refugees.

"A number of refugees have lived in the host countries for many years, and their children are born there, speak the language fluently and have no connection with Kosovo. The result is that many refugees return to the host countries as soon as possible", underlined Commissioner Hammarberg.

** All reference to Kosovo, whether to the territory, institutions or population, in this text shall be understood in full compliance with United Nations Security Council Resolution 1244 and without prejudice to the status of Kosovo."*

Press contact in the Commissioner's Office:

Stefano Montanari, +33 (0)6 61 14 70 37; stefano.montanari@coe.int



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Strasbourg, 2 July 2009

CommDH(2009)23
Original version

Report of the Council of Europe Commissioner for Human Rights' Special Mission to Kosovo¹

23 – 27 March 2009

¹ All reference to Kosovo, whether to the territory, institutions or population, in this text shall be understood in full compliance with United Nations Security Council Resolution 1244 (1999) and without prejudice to the status of Kosovo.

Table of Contents

| | |
|--|-----------|
| Introduction | 3 |
| I. International Presence in Kosovo | 3 |
| II. Structures for the protection of human rights..... | 5 |
| 2.1 Legal framework | 5 |
| 2.2 Ombudsperson institution | 6 |
| 2.3 Kosovo Assembly | 7 |
| 2.4 Advisory Office on Good Governance, Human Rights, Equal Opportunities and Gender Issues | 7 |
| 2.5 Human Rights Units within Ministries | 8 |
| 2.6 Civil Society, NGOs and Human Rights Activists..... | 8 |
| III. Rule of law..... | 9 |
| 3.1 The Justice system | 9 |
| 3.2 Corruption | 11 |
| 3.3 Accountability of the international community | 12 |
| IV. The Police..... | 14 |
| V. Non-discrimination | 17 |
| 5.1 General | 17 |
| 5.2 Women..... | 17 |
| 5.3 Disabilities | 19 |
| VI. Minority Rights..... | 20 |
| 6.1 Background | 20 |
| 6.2 Minority Education | 22 |
| 6.4 Roma, Ashkali and Egyptian communities..... | 23 |
| 6.4 The lead poisoning of the Roma, Ashkali and Egyptian communities in northern Mitrovica/Mitrovicë | 24 |
| VII. Refugees, Internally Displaced Persons (IDPs), and Forced Returns to Kosovo | 26 |
| VIII. Property Restitution..... | 28 |
| IX. Trafficking in Human Beings | 31 |
| X. Missing Persons | 32 |

Introduction

1. The Council of Europe Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg, conducted a visit to Kosovo from 23 to 27 March 2009. Besides Prishtinë/Priština, the Commissioner and his delegation² visited north Mitrovica/Mitrovicë, including the Roma, Ashkali and Egyptian camps of Česmin Lug and Osterode.
2. The Commissioner would like to express his sincere thanks to all the people with whom he met during the course of his visit. This report is based on information acquired during the visit from all relevant partners. Reports prepared by Council of Europe bodies and other international organisations, as well as non-governmental organisations, have also been considered in the preparation of this report.
3. In this report, the Commissioner seeks to analyse the human rights challenges for the people living in Kosovo without entering into the broader political context, which is not within his mandate. All references to the authorities with whom the Commissioner met shall be understood within the context of the general status neutrality of the Council of Europe. The Commissioner's hope is that people living in Kosovo, regardless of their ethnicity, shall benefit from European standards of human rights protection. He believes strongly that those individuals living in Kosovo should not be held hostage to the lack of international consensus on the status of Kosovo.
4. This report does not aim to provide an exhaustive analysis of the human rights situation in Kosovo, but rather reflects priority concerns which the Commissioner has identified during his visit. The Commissioner hopes that this report can serve as a tool for future co-operation and follow-up.

I. International Presence in Kosovo

5. Kosovo unilaterally declared independence from Serbia on 17 February 2008, confirming its acceptance of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement (CSP),³ its agreement to the deployment of the European Union's Rule of Law Mission and to the continuation of NATO's force. As outlined in the CSP, in April 2008, the Prishtinë/Priština government adopted "the Constitution of the Republic of Kosovo", which came into force in June 2008, when it assumed a number of responsibilities from the United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK). 60 States have to date recognised Kosovo, of which 33 are Council of Europe Member States.
6. On 8 October 2008, the General Assembly of the United Nations adopted Resolution 63/3 which requested the International Court of Justice to render an advisory opinion on the following question: "Is the declaration of independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo in accordance with international law?". The opinion is still pending.⁴
7. It is obvious that a reconfiguration of the international presence is taking place in Kosovo. The Report of the UN Secretary General on UNMIK of 12 June 2008 stated that, "the European Union will perform an enhanced operational role in the area of rule of law under

² The Commissioner was accompanied by Mrs. Rachael Kondak and Mr. Berry Kralj.

³ The Comprehensive Proposal for a Status Settlement for Kosovo was presented by the Secretary-General of the United Nations to the UN Security Council members on 26 March 2007. It was drafted by a team headed by President Martti Ahtisaari, Special Envoy of the Secretary-General, and was the result of over one year of negotiations, including face-to-face talks between Belgrade and Prishtinë/Priština.

⁴ A/63/L.2

the framework of Resolution 1244 (1999) and the overall authority of the United Nations...It is understood that the international responsibility of the United Nations will be limited to the extent of its effective operational control.⁷ UNMIK has rapidly downsized its operation in recent months from 5 000 to no more than 500 staff. As the Secretary General of the UN notes in his recent report to the Security Council,⁵ UNMIK faces ever-increasing challenges to its ability to fulfil its mandate envisaged in Resolution 1244 (1999).

8. Almost 14 000 troops from the NATO-led Kosovo Force (KFOR)⁶ are still deployed in Kosovo to help maintain a safe and secure environment. KFOR cooperates with and assists the UN and EULEX and other international actors, as appropriate, to support the development of a stable, democratic, multi-ethnic and peaceful Kosovo.
9. The European Union's Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX,⁹ began its operations in the area of rule of law on 9 December 2008 within the framework of UN Security Council Resolution 1244 (1999) and under the overall authority of the United Nations. EULEX is the largest civilian mission ever launched under the European Security and Defence Policy (ESDP) and has now reached full operational capability⁷.
10. EULEX's central aim is to assist and support the Kosovo authorities in the rule of law area, specifically with regard to the police, judiciary and customs. It is clear from its mandate that the mission is not in Kosovo to govern or rule, and therefore differs considerably from the former functioning of UNMIK. EULEX is a technical mission, which will monitor, mentor and advise whilst retaining a number of limited executive powers.⁸ For example, it will have some limited correctional powers in the broader field of rule of law, in particular to investigate and prosecute serious and sensitive crimes. The initial mandate is for 2 years but the mission is foreseen to be terminated when the Kosovo authorities have gained enough experience to guarantee that all members of society benefit from the rule of law. The Commissioner strongly encourages the relevant authorities to work with EULEX as a technical mission which is working for the interests of all people in Kosovo.
11. The European Union Special Representative (EUSR) in Kosovo, Mr. Pieter Feith, offers advice and support to the Government of Kosovo in the political process towards European integration, provides overall co-ordination for the EU presences in Kosovo, and contributes to the development and consolidation of respect for human rights and fundamental freedoms. An EU Council Joint Action set up the office of the EUSR on 4 February 2008.
12. Pieter Feith also acts as the International Civilian Representative (ICR), and thus supervises the implementation of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement (CSP). As ICR, Mr. Feith reports to the International Steering Group (ISG) on Kosovo; a group made up of countries that have recognized Kosovo's independence. In June 2008, the European Council reconfirmed that the EU remained committed to playing a leading role in ensuring the stability of Kosovo. It also recalled its willingness to assist the economic and political development of Kosovo through a clear European perspective, in line with the European perspective of the region.
13. The European Commission Liaison Office has been operating in Kosovo since 2004. It provides significant project funding to strengthen institutions, develop the economy and realise European standards. It supports the Stabilisation and Association process.

⁵ Report of the Security General on the United Nations Interim Administration in Kosovo, 17 March 2009.

⁶ 13 991 troops from 33 Nations (25 NATO and 8 non-NATO).

⁷ EULEX Press release of 6 April 2009: "EULEX Kosovo, the largest civilian mission ever launched under the European Security and Defence Policy, has reached Full Operational Capability".

⁸ EULEX Programme Strategy.

14. The OSCE Mission in Kosovo was established by the OSCE Permanent Council on 1 July 1999 through decision No. 305. The UN Secretary General, in his reports to the UN Security Council of 12 June 1999 and 12 July 1999, assigned the lead role of institution-building within UNMIK to the OSCE and indicated that one of the tasks of “the OSCE-Pillar” should include human rights monitoring and capacity building.⁹

II. Structures for the protection of human rights

2.1 Legal framework

15. “The Constitution of the Republic of Kosovo” (the Constitution) was certified by the International Civilian Representative on 2 April 2008, approved by the Kosovo Assembly on 9 April 2008 and entered into force on 15 June 2008. Under the Constitution, two new ministries were created, the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry for the Kosovo Security Force.
16. According to Article 22 of the Constitution, the following agreements and instruments are directly applicable in Kosovo: The Universal Declaration on Human Rights, the European Convention on Human Rights, the International Convention on Civil and Political Rights, the Framework Convention on the Protection of National Minorities, the Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, the Convention on the Rights of the Child and the Convention against Torture and other Inhuman Treatment and Punishments.
17. The general awareness of these instruments at the central and local level, as well as in the general population is low, due to lack of diffusion of the laws in the Albanian and Serbian languages. The fact that the International Covenant for Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) has not been integrated in Article 22 of the Constitution is regrettable.¹⁰
18. While rights guaranteed under the European Convention on Human Rights are legally implemented in Kosovo, at least in substantive terms, there is no legal basis for the exercise of jurisdiction by the European Court of Human Rights.
19. The Commissioner notes that the Constitution provides a good legal framework for human rights protection, however he underlines that it is now incumbent on the authorities, including the local authorities, to put these commitments into practice. Further awareness-raising programmes, at ministerial and local level, regarding the rights contained within the Constitution should be considered.
20. Chapter VII of the Constitution foresees the establishment of the Constitutional Court, which will be the final authority for the interpretation of the Constitution and the compliance of laws within the confines of the Constitution. In May 2009, the Assembly of Kosovo elected the six local members to Kosovo’s Constitutional Court. The elected judges, four Kosovo Albanians, one Kosovo Serb and one Kosovo Turk, will be appointed by the President and will have a nine-year, non renewable mandate. The International Civilian Representative has recently appointed three international judges to the Constitutional Court, who will join the six national counterparts.¹¹

⁹ Paragraph 13 of the report of 12 June 1999 and paragraph 79 of the Report of 12 July 1999.

¹⁰ See the Eight Annual Report of the Ombudsperson Institution in Kosovo, 2007 – 2008.

¹¹ See News Release of 12 June 2009 from the International Civilian Office.

2.2 Ombudsperson institution

21. In 2000, the Ombudsperson Institution in Kosovo was established¹² for the purpose of enhancing and protecting human rights. The first International Ombudsperson was Marek Antoni Nowicki, who held the position from 2000 – 2005. In 2005, UNMIK took steps to transform the Ombudsperson Institution into an entirely local body, which was achieved by January 2006.
22. The Ombudsperson Institution is an independent institution, which responds to disputes concerning alleged human rights violations or abuse of authority between individuals¹³ and central or local institutions in Kosovo. The Ombudsperson accepts complaints, initiates investigations and monitors the policies and laws adopted by the authorities to ensure that they respect human rights standards and the requirements of good governance. In practise, the Institution has no oversight over the human rights situation in north Mitrovica/Mitrovicë.¹⁴
23. Following the entry into force of the Constitution, the mandate of the Ombudsperson Institution was strengthened by allowing him/her to initiate proceedings before the Constitutional Court to address the question of compatibility of the Constitution with laws, decrees from the President or Prime Minister, regulations and municipal statutes. The Constitution also foresees in Article 132-3 that “every organ, institution or other authority exercising legitimate power of the Republic of Kosovo is bound to respond to the requests of the Ombudsperson and shall submit all requested documentation and information in conformity with the law”.
24. On 12 February 2009, the Kosovo Assembly failed for the fourth time¹⁵ to elect an Ombudsperson after three rounds of voting, as none of the three candidates managed to pass the threshold of 61 votes. The International Community expressed their unanimous regret that the Assembly had failed to ensure that Kosovo puts into place this important human rights mechanism.
25. On 4 June 2009, the Assembly elected Mr. Sami Kurteshi as the next Ombudsman for Kosovo. The election of his four deputies, one from the Kosovo Albanian community, one from the Kosovo Serb community and at least one other from a non-majority community is expected shortly.
26. The Commissioner expresses his satisfaction following the recent election of an Ombudsperson for Kosovo.¹⁶ An Ombudsperson must be independent from the authorities and the Parliament and a credible partner for all the citizens of Kosovo, regardless of ethnicity. The Commissioner strongly encourages parliamentary debates of the Institution’s annual reports to address structural problems which are addressed by the Institution.

¹² UNMIK Regulation Number 2000/38.

¹³ Individuals, groups of individuals, and legal entities.

¹⁴ UNMIK Progress Report (2008) in response to the Advisory Opinion of the Council of Europe’s Framework Convention on National Minorities.

¹⁵ For a summary of the various attempts to elect an Ombudsperson, see the Eight Annual Report of the Ombudsperson’s Institution, 2008, page 42.

¹⁶ Recalling Recommendation No. R (97) 14 of the Committee of Ministers to Member States on the Establishment of Independent National Human Rights Institutions.

2.3 Kosovo Assembly

27. The Assembly has 120 members elected for a three-year term. 100 seats are directly voted into the Assembly, while the rest are reserved as follows: 10 seats for the Serb community, 4 seats for the Roma, Ashkali and Egyptian communities, 3 seats for the Bosniak community, 2 seats for the Turkish community and 1 seat for the Gorani community. The Assembly elects its President. A nomination for the President requires the support of the party having the largest number of seats or at least 25 members. Since January 2008, the President of the Assembly is Mr. Jakup Krasniqi.
28. After the elections on 17 November 2007, there were 24 ethnic minority members in the Kosovo Assembly, including 10 Kosovo Serbs and 14 members of other groups, including ethnic Turks, Bosniaks, Gorani, Roma, Ashkali and Egyptians. 37 seats are now held by women, which represents 30% of the Assembly, however, only 2 out of 13 parliamentary commissions are headed by women.
29. Since its inaugural session on 10 December 2001, the OSCE has provided substantial assistance to the Assembly of Kosovo. Indeed, in the last year the Assembly has passed 90 laws, a good proportion of which address human rights issues, such as education, health and decentralisation.
30. Nevertheless, it appears that the Assembly is falling short of fulfilling its key role in a democracy. It struggles to find its place as a democratic institution through independent and critical debate. A number of the Commissioner's interlocutors commented on the difficulty of electing appointees to many high-level posts, for example the Ombudsperson.
31. In the Commissioner's opinion the Assembly should increase its efforts to scrutinise government action and ensure its independence from government. The Commissioner encourages and supports further capacity building for parliamentarians.

2.4 Advisory Office on Good Governance, Human Rights, Equal Opportunities and Gender Issues

32. The Office on Good Governance, Human Rights, Equal Opportunities and Gender Issues¹⁷ was established within the Office of the Prime Minister in 2002. It coordinates human rights issues within the line ministries (as well as the municipalities), and monitors their performance. In addition, the Office is responsible for drafting policy documents, and raising the awareness of citizens and institutions on human rights issues. The Office acts as the Secretariat for relevant committee work, such as the Committee on respect for children, chaired by the Prime Minister, and the Committee on Persons with Disabilities.
33. In December 2008, the Office published a Strategy and Action Plan on Human Rights 2009-2011. The Strategy intends to focus the work of the authorities in the following areas: drafting policies, strategies and action plans in the area of human rights, issuing necessary legislation, including the review and implementation of present legislation; building institutional capacities dealing with human rights, including the establishment of various mechanisms and the development of training activities; establishing reporting and monitoring mechanisms, with particular emphasis on reporting to international organisations; and strengthening co-operation between government institutions and civil society, with a particular emphasis on the Ombudsperson Institution.
34. The Commissioner commends the authorities' Strategy and Action Plan on Human Rights, which is an important tool to create more effective, sustainable and coordinated policies in

¹⁷ Created by UNMIK Regulation 2001/19 as amended.

the area of human rights. He underlines the need for a comprehensive costing exercise and budgetary allocation to secure its effective implementation.

2.5 *Human Rights Units within Ministries*

35. Since 2005, human rights units have been created in all ministries.¹⁸ In 2007, such units were also created at the municipal level as well, with the result that 26 municipalities have therefore their own human rights unit. While the broad responsibility of the ministries is to comply with relevant human rights obligations, the human rights units have a more focused task to ensure monitoring and compliance.
36. The authorities themselves concede that there have been some difficulties and obstacles in the establishment of these units.¹⁹ In particular, some of the ministries have not employed a sufficient number of staff. According to some civil society groups some of the units are still at the early stage of their development. The Commissioner encourages the authorities to further develop these units to ensure full working capacity.

2.6 *Civil Society, NGOs and Human Rights Activists*

37. There are a great many non-governmental organisations in Kosovo acting for the promotion and protection of human rights, focusing on the rights of children, women, ethnic minorities, pensioners, persons with disabilities, the Roma, Ashkali and Egyptian communities, and the rehabilitation of victims of torture amongst other issues. The Commissioner met with a large group of NGOs in Prishtinë/Priština and a smaller group in Mitrovica/Mitrovicë.
38. Given the extent of the international presence in Kosovo, the Commissioner notes the risk of over-dependence of the NGO sector on donor assistance, especially financial assistance. In the Commissioner's opinion it is important to ensure the self-sustainability of the NGO community.
39. The UN Special Representative on Human Rights Defenders, Ms. Hina Jilani, visited Serbia, including Kosovo, in September 2007. She expressed concern about the overall climate in Kosovo which discouraged criticism which she found a result of the past conflict and ongoing tensions along ethnic lines. In particular, human rights activists working on corruption issues reported receiving threats as a result of their work. In February 2009, the Commissioner was alerted by *Frontline* regarding reports of harassment against one NGO, "ÇOHU!" In addition, the Kosovo Women's Network has reportedly received threats because of awareness-raising work on the accountability of politicians, as has the Director of the Balkan Investigative Reporting Network (BIRN), Ms. Jeta Xharra. Human rights activists who support the rights of Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender persons encounter difficulties in their advocacy work.
40. The Commissioner appreciates the involvement of civil society in the consultation process for the Strategy and Action Plan on Human Rights 2009-2011, and further emphasises the need to ensure systematic participation of civil society in legislative and policy decision-making. It is important to develop further the concept of active citizenship for Kosovo citizens. Some NGOs working in North Mitrovica/Mitrovicë on Serbian minority issues expressed their dissatisfaction with exclusion from the decision-making processes at the political level.

¹⁸ Based on Administrative Instruction no. 8/2005.

¹⁹ Report on activities in the areas of human rights, equal opportunities, minority rights, anti-discrimination and anti-corruption, July- December 2008, Office of the Prime Minister of Kosovo.

III. Rule of law

3.1 *The Justice system*

41. The court system in Kosovo includes a Supreme Court, five district courts, including a commercial court, 25 municipal courts, 25 minor offence courts, and an appellate court for minor offences. There is no Administrative Court, which some consider as a lacuna.
42. The independent Kosovo Judicial Council (KJC)²⁰ and the Ministry of Justice²¹ were established in 2005. However, the KJC is currently not operational which is having a detrimental effect on the functioning of both the local judiciary and the EULEX judges. A Special Chamber of the Supreme Court deals with Kosovo Trust Agency related matters. The Judicial Inspection Unit (JIU) is an independent office mandated to investigate complaints of judicial and prosecutorial misconduct.
43. The Kosovo Special Prosecutors Office (established in January 2007) focuses on serious crimes, including Trafficking in Human Beings, corruption and counter-terrorism. It includes six Kosovar special prosecutors. Some Kosovo district courts, for example the court in Peja/Peć, do not have an acting President and no measures can be taken to remedy such situations due to the non-functioning of the KJC.
44. Legal Aid is covered by UNMIK Regulation No. 2006/36 on Legal Aid. In September 2007, the Legal Aid Commission was formerly inaugurated and in January 2008, five District Legal Aid Bureaus opened to the public providing legal aid to eligible persons in civil and administrative legal matters.
45. Kosovo's justice system and the ICTY continue to identify and punish perpetrators of war crimes from the 1998-99 conflict; however, many cases remain unresolved. The Commissioner supports full co-operation with the ICTY.
46. Despite the structures in place, the Kosovo judicial system remains weak at all levels. Shortcomings include excessive length of criminal and civil proceedings which results in a large backlog of cases²² and delayed enforcement of court decisions with an insufficient number of court bailiffs. In criminal cases, the non-execution of judgments results from insufficient capacity in the prisons and the application of time-bars.
47. A crucial issue is the widespread public perception of corruption in the judiciary.²³ According to a number of the Commissioner's interlocutors, there is a total lack of confidence in the justice system.
48. The minority communities also express their lack of trust in the judicial system. There is a need to increase the number of judges and prosecutors from minority communities.
49. A problem highlighted by interlocutors was the continuing existence of three parallel sources of legislation in Kosovo: ex-Yugoslav law, UNMIK regulations, and Kosovo law passed by the Assembly. The inter-relation and compatibility of these legal acts remains problematic for complainants and judges alike. In north Kosovo, the parallel courts apply Serbian law.

²⁰ UNMIK Regulation No. 2005/52

²¹ UNMIK Regulation No. 2005/53

²² 24 000 claims have been filed against UNMIK, KFOR and municipalities for damages following the 1999 NATO bombing. These cases, suspended under UNMIK regulations, amount to half of the backlog of civil cases in Kosovo.

²³ In its Resolution 1595 (2008), the Council of Europe's Parliamentary Assembly recommended addressing the well-known deficiencies of the judiciary in Kosovo.

50. One of the central aims of EULEX's Justice Component is to improve and strengthen Kosovo's judiciary. 31 EULEX judges and 20 prosecutors are deployed in Kosovo. EULEX judges and prosecutors work together with local counterparts in mixed panels or teams. This is to ensure that serious cases are investigated, prosecuted and adjudicated properly.
51. In accordance with the relevant law,²⁴ EULEX judges are able to exercise judicial functions in Kosovo courts. Article 2.4 of the Law also foresees that "besides exercising their judicial functions pursuant to the provisions of Articles 3, 4 and 5 of this law, EULEX judges will monitor, mentor and advise the Kosovo Judges, in the respect of the principle of independence of the judiciary and according to the modalities as established by the present law and by the EULEX Kosovo." In addition to having competences over a large range of criminal proceeding including war crimes, terrorism, organised crime, and financial/economic crimes, EULEX judges exercise jurisdiction over civil cases. According to Article 5.1 of the Law on Jurisdiction, EULEX civil judges "will have the authority to select and take responsibility" over civil cases which range from cases within the jurisdiction of the Special Chamber of the Supreme Court of Kosovo on Kosovo Trust Agency related matters to "any new or pending property related civil case, including the execution procedures falling within the jurisdiction of any court in Kosovo" under the conditions specified in the Law.
52. As a result of the transfer of criminal cases handled by UNMIK, the EULEX Judges Unit has received all together 185 different criminal cases. These complex criminal cases include preliminary and pre-trial investigations, indictments, trials, appeals, extraordinary legal remedies and re-trials. The charges in these criminal cases vary from war crimes against the civilian population, money laundering, organized crime, commission of terrorism, accepting bribes, etc. EULEX Judges have retained 123 cases from the UNMIK legacy. The remainder of the criminal cases, in which there were no grounds to establish primary or subsidiary competence of the EULEX judges, have been referred mainly to competent courts of Kosovo for further proceedings as necessary, or have been forwarded to the EULEX Prosecutors for consideration.
53. The OSCE, who monitor a number of judicial proceedings in Kosovo, provide useful observations on the functioning of the legal profession. In a number of cases they found that lawyers neglected to provide professional and responsible representation of their clients.²⁵ There is a lack of access to legal sources for many lawyers, including the jurisprudence of the European Court of Human Rights. The Commissioner supports the work of the OSCE in trial monitoring and is in favour of a continuation of their mandate in this area. Trainings for lawyers in professional ethics and the case-law of the Strasbourg Court would also be of use. Increased co-operation between the Council of Europe and EULEX in the field of European rule of law and human rights standards would be of benefit to the people of Kosovo.
54. The situation of the poorly functioning judicial system in the northern municipalities continues to be of great concern to the Commissioner. There are still no functioning municipal or minor offences courts in the municipalities of Leposavic/Leposaviq and Zubin Potok. The Mitrovica/Mitrovicë District Court functions in a very limited way. Four EULEX judges (3 assigned to criminal and 1 to civil proceedings) together with one Kosovo Serbian and one Kosovo Albanian legal adviser are working in the Court House in north Mitrovica/Mitrovicë. The Court's registry and the local colleagues are in Vushtrri/Vučitrn. Every effort is made to have the EULEX Mitrovica/Mitrovicë Court Team functioning as in

²⁴ The Law No. 03/L-053 on Jurisdiction, Case Selection and Case Allocation EULEX judges and Prosecutors in Kosovo ("Law on Jurisdiction").

²⁵ OSCE Monthly reports January 2009, Human Rights and Communities Department, Legal System Monitoring Section.

any other District Court in Kosovo. The first trial was held in March 2009 and the first inter-ethnic case was tried in June 2009.

55. The main problem faced by the judges in the Mitrovica/Mitrovicë District Court is that they do not have access to all the court files, following the ransacking of the Court's offices during the March 2008 siege. The Commissioner joins the call for an urgent inventory of the court files. The Commissioner fully supports steps towards the normalization of the functioning of this court. It is clear that the right of access to justice and the right to a fair and public hearing in a reasonable time are not being respected in practice.
56. One practical effect of the almost non-functioning of the Mitrovica/Mitrovicë District Court is that approximately 45 persons (of which 20 are under alternative sanctions, such as house arrest) are currently being held in pre-trial detention. Most of those held are Kosovo Albanians, some in detention since 2007. Their trials are not being heard because the judges do not have the case files available. The Commissioner deplores the fact that there are persons waiting in pre-trial detention without the hope of a forthcoming hearing because of the non-functioning of the court. He urges that the cases of these men are dealt with promptly and as a matter of priority.
57. In northern Mitrovica/Mitrovicë, the Serbian parallel court is dealing with the most urgent civil issues but not criminal trials.

3.2 *Corruption*

58. Allegations of corruption in different sectors of public life and in particular the judiciary are widespread. Many of the Commissioner's interlocutors emphasised that corruption was a major problem in society. The causes included insufficient legislative and implementing measures, a lack of determination on the part of the authorities, as well as the weakness of the judicial system. The Anti-corruption Strategy and Action Plan remain to be adopted by the Assembly.
59. The Anti-corruption Agency (the Agency) began its operations in July 2006 with the appointment of its Director, Mr. Hasan Preteni, appointed by the Kosovo Assembly. The Agency became fully operational on 12 February 2007. The responsibilities of the Agency are based on provisions in the Law on Suppression of Corruption. According to this law, the Agency is accountable to the Anti-Corruption Council. The Council comprises of nine members; three are elected by the Assembly, and one each by the President's Office, the Government, the Supreme Court, the Public Prosecutor's Office, local authorities and civil society.
60. The Agency is currently supported by a staff of 35. Where allegations of corruption are made, the Agency undertakes the preliminary investigations. Claims which are substantiated by the Agency are then submitted to the Prosecutor's Office; approximately one third of all claims received. While many cases are followed-up by way of criminal proceedings, not a single anti-corruption case has been finally adjudicated by the courts. This is a reflection of the functioning of the judicial system.
61. There is now a legal obligation on all senior officials to disclose their assets, such as the President, the Speaker of the Assembly, Ministers, Judges and Prosecutors.²⁶ The Agency follows-up on a yearly basis the declared assets to see if there are any discrepancies. Holders of office are also required to make a declaration of gifts. The Agency does not have any executive powers itself; so for example, if it is informed of a corrupt bidding/tendering process it cannot stop the procedure but can call on the relevant ministry to do so.

²⁶ The Assembly approved the Law on the Declaration and Origin of the Property of Public Senior Officials.

62. The fight against corruption includes prevention and education. The Agency have opened a free hot-line and a website where complaints can be made. The Agency pays visits to various institutions to raise awareness about corruption and encourage people to become involved in the fight against corruption. For example, it tries to visit at least two municipalities per month. The OSCE and UNDP have been supporting their work. The Agency is now starting to co-operate with EULEX, in particular in relation to the work of prosecutors.
63. In general, the work of the Agency should be better supported by the authorities. This year was the first year in which the Agency had been allocated the budget it requested. The staff salaries are still too low and the premises are now too small for the growing number of employees.
64. Some interlocutors suggested to the Commissioner that there should be a better delineation of responsibilities between the Agency and the Office of Good Governance, whose head was also the deputy head of the Anti-Corruption Council. The Commissioner is of the view that the powers of any supervisory body of the Agency should be clearly defined so as to avoid undue interference in the work of the Agency. The Commissioner hopes that the Agreement of Cooperation between the Office of Good Governance and the Agency will support clarification and separation of responsibilities.
65. The Commissioner regrets the fact that the anti-corruption legislation is still incomplete. He encourages the prompt adoption of the Anti-Corruption Strategy and Action Plan. In the Commissioner's opinion, officials who have not declared their assets should be sanctioned in accordance with the law. Coordination with other mechanisms, such as the Office of Good Governance, the Anti-Corruption Council and the Ombudsperson Institution, should be improved. The Commissioner supports efforts to increase awareness of corruption within the public administration and society in general.

3.3 *Accountability of the international community*

66. According to UNMIK Regulations, KFOR and UNMIK including their personnel "shall be immune from any legal process".²⁷ Nevertheless, UNMIK has made clear that all persons undertaking public duties or holding public office in Kosovo should observe internationally recognised human rights standards.
67. In 2004, the Council of Europe's Venice Commission noted the lack of "an adequate and consistent mechanism for the examination of alleged human rights breaches by the two institutional sources of potential human rights violations in Kosovo, UNMIK and KFOR".²⁸ The Venice Commission proposed that UNMIK establish an independent Human Rights Court. In 2005, the Council of Europe's Parliamentary Assembly also called for the setting up of a Human Rights Court.²⁹
68. As a compromise solution, a Human Rights Advisory Panel (the Panel) was established in 2006³⁰ to examine complaints by individuals or groups of individuals claiming to be a victim of human rights violations by UNMIK.³¹ After a delay of one year, its members were appointed on 12 January 2007. The first inaugural session of the Panel was in November 2007.

²⁷ Under Sections 2 and 3 of UNMIK Regulation no. 2000/47 of 18 August 2000.

²⁸ Opinion on Human Rights in Kosovo: possible establishment of review mechanism, CDL-AD(2004)033

²⁹ See Resolution 1417(2005).

³⁰ UNMIK Resolution No. 2006/12 of 23 March 2006 on the Establishment of the Human Rights Advisory Panel.

³¹ Its competence is limited to assessing violations which occurred after 23 April 2005. It has no power to review the conduct of KFOR.

69. The Panel is a quasi-judicial body which is fully independent of UNMIK. It is the first complaints mechanism of its kind within a UN peace-keeping mission which exercised transitional administration powers. As such, it is confronted with certain unique issues, including the definition of the scope of the acts or omissions which are attributable to UNMIK, assessing a complainant's exhaustion of available remedies in the context of general UN immunity from legal proceedings, and characterising continuing and non-continuing violations within the context of the Panel's limited temporal jurisdiction.
70. Complaints submitted to the Panel concern a wide range of alleged human rights violations, including the right to life, the prohibition of ill-treatment, the right to a fair trial, the right to respect for private and family life, the right to an effective remedy and the right to the enjoyment of property. Most of the complaints invoke a violation of the European Convention on Human Rights or its Protocols.
71. Two complaints, in particular, have drawn considerable public attention. The first relates to the allegedly unauthorized and disproportionate use of force by UNMIK police in the dispersal of a street demonstration in February 2007, which led to the deaths of two individuals and injuries to other complainants.³² The other concerns a complaint in relation to the alleged lead poisoning and other violations of rights of a large number of members of the Roma community living in camps for internally displaced persons in northern Kosovo.³³
72. The three part-time Panel members are nominated by the President of the European Court of Human Rights and then appointed by the UN SRSG in Kosovo.³⁴ The panellists come to Kosovo once a month for three to four days.
73. In March 2008, the Panel launched a public information campaign to promote awareness of its mandate. The panel is currently examining a number of cases, some of which have been referred to the UN SRSG in accordance with the provisions of Regulation 2006/12.
74. On 12 November 2008 the Panel adopted its first opinion, in which it found a violation of the procedural aspect of the right to life because of the lack of an effective investigation into the killing of the wife of the complainant, *Shaip Canhasi*. The Panel concluded that there had been a number of deficiencies by UNMIK in the standards required for compliance with the procedural aspect of the right to life. UNMIK had failed to carry out an effective criminal investigation into the circumstances surrounding the death of Mrs. Canhasi and a violation of Article 2 had been committed.³⁵ The panel recommended a police investigation and compensation. UNMIK have not yet indicated publicly how it will respond to the panel's recommendations.
75. According to recent information, there are soon likely to be 600 cases pending before the Panel.
76. The Commissioner was made aware of a number of difficulties facing the Panel in its everyday functioning. One of these difficulties relates to staff shortages. From July 2009 the Panel will have to function with just one two legal officers and one administrative assistant.

³² *Balaj et al.*, 04/07

³³ *Mehmeti et al.*, 26/08

³⁴ Mr. Marek Nowicki (Poland), former Ombudsman in Kosovo, was elected President in January 2008. Mr. Paul Lemmens (Belgium), Judge in the Belgian Council of State and professor of human rights law at the University of Leuven. Ms Snezhana Botusharova (Bulgaria), a former Judge in the European Court of Human Rights, Strasbourg was nominated by the President of the European Court of Human Rights and appointed to the Panel by the SRSG on 6 May 2008. However, she was appointed to Kosovo's Constitutional Court on 12 June 2009, which means that a third Panel member will now have to be appointed.

³⁵ HRAP Annual Report 2008.

Another serious problem relates to the renewal of the contracts of the Panel members, which has the potential to affect the continuity and consistency of their work.

77. The Commissioner appreciates the important work of the Human Rights Advisory Panel. It is essential to deal with the legacy of UNMIK while it exercised executive powers in Kosovo and the UN should set the best possible example for Kosovo and other UN missions. It is crucial that the International Community provide Kosovo with an effective mechanism to challenge the conduct of the international civil and security presence whenever the conduct is deemed to infringe human rights.³⁶
78. In the Commissioner's opinion the current practice whereby the President of the European Court of Human Rights nominates Panel Members should not be altered; this guarantees the independence of the Panel and its work. Panel members should be appointed for a term of not less than one year, as stipulated in UNMIK Regulation No. 2006/12. Any shorter term of contract would de-stabilise the functioning of their work, particularly in view of the important cases before them.
79. The Commissioner encourages UNMIK to allocate increased resources for funding supplementary legal officers for the Panel. It is important that the Panel can deal expeditiously with the complaints before it. The Commissioner also encourages UNMIK to respond promptly to publish opinions of the Panel. Finally, in the Commissioner's opinion public hearings are a necessary part of the procedure of the Panel.
80. The EU's Rule of Law Mission, EULEX could also consider the advantages of setting up an independent accountability mechanism. EULEX does have the possibility to exert some executive powers, even if they will not be used very often. For the time-being complaints made against EULEX personnel are being dealt with internally. There are a number of possibilities for accountability mechanisms for EULEX. One possibility is that EULEX could take on the model of the current Human Rights Advisory Panel; another is that that complaints could be dealt with by the Ombudsperson's Institution. A third option is that EULEX could create its own independent mechanism. The Commissioner urges EULEX to establish an effective accountability mechanism as a matter of priority. Such a mechanism would have the power to investigate thoroughly any allegation of wrongdoing and would subject EULEX representatives to the scrutiny of an independent and transparent body.³⁷ The International Civilian Representative could also consider the advantages of such an accountability mechanism.

IV. The Police

81. The Kosovo Police (KP) holds command of all 33 police stations in Kosovo and five out of six regional police headquarters across Kosovo. In northern Kosovo, the KP do not report directly to the KP command in Prishtinë/Priština but report provisionally through the EULEX Police Operations Room to the Head of the EULEX Police Component.
82. The KP is an executive agency which operates under the Ministry of Internal Affairs. The force is made up of approximately 7 000 police officers from 13 different ethnic communities. Ethnic minorities make up 16% of the police force (10% of which are Serbian). 14% of the police force is women at all levels, including the Deputy Police Director. The KP has been particularly active in mainstreaming gender equality throughout

³⁶ See the Viewpoint of the Commissioner for Human Rights of 8 June 2009 entitled "International Organisations acting as quasi-governments should be held accountable".
http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/default_en.asp

³⁷ See the ITPCM (International Training Programme for Conflict Management) newsletter of 1 April 2009 on "Kosovo: the quest for accountability" by Emanuele Sommario.

the service by appointing a Gender Advisor in 2006. There is a domestic violence and community policing unit at the station, regional and headquarter levels. The internal investigation Department is also organised at the same three levels.

83. After almost 10 years of service in Kosovo, UNMIK police completed their operations, including in the Mitrovicë/Mitrovica region. The residual UNMIK mission maintains a liaison component to deal with Interpol and the ICTY and to facilitate international police cooperation. On 9 December 2008, EULEX reached its Initial Operational Capacity (IOC). On that day, the EULEX Kosovo Police Component deployed Kosovo-wide and assumed its mandate. The mandate is twofold; firstly it works to monitor, mentor and advise the KP. Secondly, the mandate also enables the use of corrective powers, but only in exceptional cases; for instance when the KP fail to prevent violence against non-majority communities or when there is political interference undermining the rule of law. UNMIK coordinates with EULEX on operational issues where they arise.
84. The EULEX Police Component is part of the overall EULEX support to the Kosovo authorities in the rule of law area. EULEX assists the KP in working towards a multi-ethnic police force that is free from political interference and serves all the citizens of Kosovo. The EULEX Police Component has a total strength of approximately 1 400 International police officers. The personnel are structured according to their respective tasks in three departments: the Strengthening Department, Executive Police Department and Special Police Department. To this end, EULEX police officers are co-located with their KP counterparts, although the KP are in the lead and EULEX acts in a supportive role only.
85. Concerning the question of war crimes, EULEX is running a War Crimes Investigation Unit currently comprising of 27 international investigators who are taking care of the approximately 1 200 war crimes inherited from UNMIK. After becoming operational the unit has reviewed 1 109 out of 1 119 inactive cases together with the Special Prosecutor's Office of the Republic of Kosovo's war crime prosecutor, who will take decisions about further actions concerning these cases. At the moment it is estimated that about 300 of these cases will have to be dismissed. In addition, the unit has inherited about 50 active cases from UNMIK and opened three new investigations. Several of the inherited active high priority cases are being investigated, the rest being analyzed and prioritized. Until now investigation/prosecution has been completed in two cases (defendants sentenced to 17 and 7 years' imprisonment) - the third trial will start at the end of June 2009.
86. The legal framework for the KP has been improved following the adoption of the Law on the Police, which regulates the rights and responsibilities of the police and its organisational structure in line with international policy standards. The Law on the Police Inspectorate of Kosovo establishes an independent institution within the Ministry for Internal Affairs responsible for overseeing the performance of the police service. Both laws came into effect in June 2008. The legal framework for the establishment of a centre for public safety training was also approved by the Assembly.³⁸
87. By law, arrests must be based on prosecutor orders and arrestees must be brought before a judge within 72 hours. It appears that in general this rule is largely observed in practice.
88. The Commissioner did not visit any places of police detention during his visit. However, the Council of Europe's Committee for the Prevention of Torture (CPT) visited Kosovo in March 2007 and published their visit report, including UNMIK's response, in January 2009.³⁹ The Committee delegation visited nine police stations. During the course of the visit, the Committee received a number of allegations of physical ill-treatment of persons held by

³⁸ OSCE Mission in Kosovo, Background Report, Human Rights, Ethnic Relations and Democracy in Kosovo, Summer 2007 – Summer 2008.

³⁹ CPT/Inf (2009)3.

officers of the KP with varying degrees of severity, from slaps and kicks in the course of interviews to a few cases of treatment which could be described as torture (mock execution/ severe prolonged beatings). The CPT expressed concern with the handcuffing of detainees to fixed objects, for example radiators. The CPT recommended that a formal statement from the highest political authorities be delivered to the KP officers to remind them that they should respect the rights of persons in their custody and that ill-treatment will be the subject of severe sanctions. It was also recommended that appropriate steps be taken to ensure that persons who may have been victims of ill-treatment by police officers are able to lodge a formal complaint effectively.

89. The CPT made specific recommendations concerning the implementation in practice of the fundamental safeguards against ill-treatment (such as the right of those detained to have access to a lawyer from the very outset of their deprivation of liberty, the right to notify a family member, and the right of access to a doctor). Allegations of ill-treatment need to be taken seriously by judges and prosecutors. The CPT recommended that appropriate steps be taken to ensure that prosecutors/judges conduct proceedings in such a way that the persons concerned have a real opportunity to make a statement about the manner in which they have been treated. Shortcomings were noted regarding the keeping of custody records.
90. Steps have been taken to combat ill-treatment by the police in Kosovo. For example, a directive has been issued to police officers and draft legislation has been prepared to aggravate sanctions against police officers who use force unnecessarily and/or in a disproportionate manner. Steps have also been taken to intensify the training of police officers and to strengthen the legal safeguards for persons detained by the police.⁴⁰
91. For the time being, the OSCE and NGOs continue to monitor police detention cells. According to the OSCE, progress has been made concerning police holding cells and detention conditions.⁴¹ One NGO the Kosovo Rehabilitation Centre of Torture Victims complained of obstacles, which they face in order to obtain full access to correctional places. They need to conduct private interviews as part of their monitoring, and sometimes this is not allowed. During the visit, the question of whether the OSCE will continue with their monitoring role or whether EULEX will take over was discussed.
92. In 2006, the Police Inspectorate of Kosovo (PIK) was set up to hold police accountable for their actions.⁴² Investigations started in October 2007. The PIK is intended to provide external oversight of the KP, following complaints and upon the initiation of a police supervisor. The Inspectorate is composed of around 40 civil servants specially trained by the OSCE. The PIK's method of dealing with complaints against the KP is based on inspection visits, during which the PIK inspectors have access to both KP officers and electronic and paper files.
93. Following the February 2008 unilateral declaration of independence, a great number of Kosovo Serb police officers south of the Ibar River resigned from work, boycotting police structures. 324 Kosovo Serb officers remain suspended from service with full pay.⁴³ On 15 April 2009, the Minister of Internal Affairs announced that 30 June 2009 had been set as the deadline for Kosovo Serb police officers to return to work to ensure their continuing salary. So far 46 Kosovo Serb police officers have reported back to work in police stations south of the Ibar.

⁴⁰ UNMIK's response to the CPT report, press release published by the CPT on 20 January 2009.

⁴¹ OSCE Mission in Kosovo, Background Report, Human Rights, Ethnic Relations and Democracy in Kosovo, Summer 2007 – Summer 2008.

⁴² UNMIK Administrative Decision 2006/9.

⁴³ Out of a total number of 701 Kosovo Serb police officers Kosovo-wide.

94. The Commissioner welcomes the efforts made in police training and development and encourages more capacity-building for the police force. Efforts to combat organised crime and corruption must be intensified. In the Commissioner's opinion inspection of police detention cells is essential, and he considers that the OSCE, as an independent organisation, should continue with its work in this field. The Commissioner regrets the continuing deadlock concerning the return to work of a number of Kosovo Serb police officers. In his view, it is essential that Kosovo retains a multi-ethnic police service with officers from all ethnic backgrounds at every level of the police force, including the very top.

V. Non-discrimination

5.1 General

95. According to Anti-Discrimination Law, passed on 19 September 2004,⁴⁴ there shall be 'no direct or indirect discrimination against any person or persons, based on sex, gender, age, marital status, language, mental or physical disability, sexual orientation, political affiliation or conviction, ethnic origin, nationality, religion or belief, race, social origin, property, birth or any other status'.⁴⁵ However, the translations of the definition into Albanian and Serbian are inconsistent with the English version sometimes excluding one or more distinctions between sex and gender; or between ethnic origin and nationality. Further, despite the government's approval of detailed implementing instruments, including a 2005-2007 Action Plan for the implementation of the law the enforcement of this legislation has fallen short of expectations. By way of example, there have been only a few cases of claims of discrimination in the courts to date.⁴⁶
96. The Anti-Discrimination law mentions the Ombudsperson as an extra-judicial body competent to receive and review discrimination-related complaints in both the public and the private sectors. Besides dealing with a number of individual complaints against alleged discriminatory practices, the Ombudsperson Institution has also issued *ex officio* reports on age and gender discrimination in the past and also conducted awareness-raising campaigns on discrimination issues.
97. Discrimination on ethnic grounds is a concern raised by many members of minority groups, especially Kosovo Serbs and Roma (including Ashkali and Egyptians) living in Kosovo, as well as by returnees. They claim that they face discrimination in all areas of their daily life including employment, health, education, right to property and access to police services and the courts.⁴⁷ This important issue is dealt with in more detail in the chapter on Minority Rights below. According to EULEX, a new project is currently being developed on improving hate-crime reporting in order to obtain accurate statistical data on the true extent of ethnically motivated crime.

5.2 Women

98. Women in Kosovo are disadvantaged with respect to employment, property ownership, education, decision-making as well as active participation in nearly all aspects of public life. The Law on Gender Equality sets forth a 40% quota for female representation in public institutions, but the present reality suggests shortcomings in the implementation of this provision. Gender-based violence, including domestic violence, is a concern, with many cases going unreported. Traditional social attitudes towards women, gender stereotypes,

⁴⁴ UNMIK Regulation 2004/32.

⁴⁵ Article 2, paragraph a.

⁴⁶ OSCE Mission in Kosovo Report "Implementing the anti-discrimination law: A challenge for Kosovo", June 2007.

⁴⁷ Eight Annual Report of the Ombudsperson Institution in Kosovo, 2007 – 2008.

low literacy rates (as a result of a high drop-out rate of girls from schools) and high female unemployment⁴⁸ contribute to inequalities in society.⁴⁹ Gender issues are new and sensitive in Kosovo and a number of interlocutors felt that it would take some time to change attitudes.

99. Article 22 of the Constitution foresees the direct applicability of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, and Article 24 provides that everyone enjoys the right to equal legal protection without discrimination. In domestic law, gender equality is regulated by the Law on Gender Equality which entered into force on 7 June 2004. In compliance with Article 6 of the law, the Ombudsperson Institution established a Gender Equality Unit in order to receive and deal with complaints alleging gender-based discrimination as well as to promote and monitor gender equality. Gender Equality Officers have been established in each ministry and also at the municipal level.
100. The Agency for Gender Equality was established under the Prime Minister's Office; although article 5 of the Law on Gender Equality identifies the entity "as a separate institution of government". In September 2007 the Agency took over the mandate and tasks of the Office for Gender Equality which had been set up in August 2005.⁵⁰ The Agency's primary tasks are to monitor and report on developments on gender-related issues within international law, to provide recommendations and comments from a gender perspective on primary and secondary legislation, to co-operate with local and international institutions and to act as a facilitator with other stake-holders.
101. In general, the legislation in place is of good quality, for example the 2004 Law on Gender Equality, but the implementation remains poor. UNMIK Regulation No. 2003/12 on Protection against Domestic Violence foresees the possibility for the victim to make a request to the court to issue a protection order against the perpetrator of the domestic violence. However, most courts called upon by victims of domestic violence do not respond within the time-limit specified. Better coordination and information flow between law enforcement agencies, the Ministry of Justice's "Division for Protection and Assistance of Victims" is necessary to improve the protection of victims and to sanction perpetrators. One issue highlighted during discussions was the lack of proper statistical data to understand the extent of gender discrimination in Kosovo. Much of the data received by the Agency is provided by civil society. The Commissioner underlines the importance of having disaggregated data which can then be analysed in a meaningful way.
102. In 2004 the Agency developed an Action Plan for Achievement of Gender Equality and a Framework Programme for Gender Equality 2008-2013, which identifies objectives, policies and institutions involved in implementing the Law for Gender Equality. A number of gender equality mechanisms have been established at the ministerial level and at the municipal levels with gender officers being the focal points. The Programme itself covers six areas, namely women and the economy, education, health, work, social welfare and decision-making. The Agency co-operates regularly with the Ministry of Labour and Social Welfare, which takes care of issues related to the family.
103. The Agency is working to tackle the problem of domestic violence which is prevalent in society.⁵¹ A draft law on domestic violence is being prepared and the Agency is attempting to collect statistics to understand the full extent of this problem. In cases where domestic violence is reported, victims are subject to a referral system or offered a place in a shelter.

⁴⁸ Unemployment rates for women are estimated at 60%, some sources give an even higher figure.

⁴⁹ See "Women and Men in Kosovo" March 2009, published by the Ministry of Public Services, Statistical Office of Kosovo.

⁵⁰ UNMIK Regulation 2004/18.

⁵¹ A recent representative survey for Kosovo shows that 46% of female respondents had experienced violence in their family life. See Report on Domestic Violence in Kosova, Agency for Gender Equality of the Prime Minister's Office and the Kosova Women's Network, November 2008.

In total, eight shelters assisted victims of domestic violence and trafficking, including one run by an international NGO. According to some NGOs the shelters lack resources and need to be made suitable for longer-term stays. Some victims who do not receive sufficient support is forced unwillingly back to their husbands or tragically end by committing suicide.

104. Another interesting project envisaged by the Agency is the introduction of a university course in Gender Studies, with an Institute on Gender Studies operating at first from within the Agency.
105. Together with the UNMIK Office of Gender Affairs, the Agency for Gender Equality has prepared its initial report to the UN Secretary General under the UN Convention on the Elimination for All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)⁵² although the report has yet to be formally submitted, which the Commissioner regrets. UNMIK stands ready to facilitate and assist, at the request of the Kosovo authorities, its dialogue with CEDAW.
106. The Commissioner supports further public promotion of gender equality in Kosovo, with more of an emphasis on the implementation of the Law on Gender Equality. Additional resources should also be allocated, in particular to the response to domestic violence. The Commissioner would also like to see a clear delineation of the responsibilities between the Agency for Gender Equality and the Office of Good Governance, Human Rights, Equal Opportunities and Gender Issues. Some interlocutors pointed to the lack of a clear division of labour between the two bodies. The Commissioner encourages the prompt submitting of the report to the UN CEDAW Committee.

5.3 *Disabilities*

107. According to data provided by local and international NGOs, there are approximately 150 000 persons, both adults and children, with disabilities in Kosovo, or 7% of the population.⁵³ The Commissioner regrets the fact that governmental statistical data on persons with mental and/or physical disabilities is not available in Kosovo.
108. In December 2000, UNMIK established a working group under its administration, which published a policy document, entitled "Comprehensive Policy Framework for the Issue of Disability in Kosovo." This document, which came out on 3 December 2001, was to provide the basis for policy and laws to further the position of persons with disabilities in Kosovo. Despite these efforts, the situation of persons with disabilities in Kosovo remains unsatisfactory, as the authorities themselves testify.⁵⁴ Basic issues, such as the access of persons with disabilities to public premises, have not been addressed, despite initiatives from the Ombudsperson Institution, for example.
109. The authorities decided in March 2008 to draft a National Strategy and implementing Action Plan concerning the improvement of the situation of persons with disabilities. A Working Group on the drafting of the Plan was established in April 2008 and started to meet in June 2008. Six sub-working groups have been set up to deal with the specific issues of education, health, social protection, employment, access and infrastructure and statistics. The Ministry of Health, supported by the World Health Organisation, drafted a Mental Health Strategy for the period 2008 - 2013.
110. The National Council for Persons with Disabilities established in 2006 has not received sufficient support from the authorities.⁵⁵ The Commissioner underlines the importance of ensuring the integration and protection of socially vulnerable groups and people with

⁵² For the period from 1999 to 2007.

⁵³ Strategy and Action Plan on Human Rights 2009 – 2011

⁵⁴ Strategy and Action Plan on Human Rights 2009 – 2011, page 20.

⁵⁵ Eight Annual Report of the Ombudsperson Institution in Kosovo, 2007 – 2008.

disabilities. The Commissioner refers the authorities to his Issue Paper entitled "Human Rights and Disability: Equal rights for all".⁵⁶ Whilst the legislation in force prohibits discrimination against person with disabilities, in practice considerable discrimination exists. Educational programmes to sensitive society would be of use.

VI. Minority Rights

6.1 Background

111. According to the Statistical Office of Kosovo, out of a population of approximately 2.1 million inhabitants, 92% are Albanian, 5.3% are Serbian, and 2.7% are from another ethnic group.⁵⁷ However, as many of the Commissioner's interlocutors commented during his visit, there is no reliable data on the ethnic composition in Kosovo given that the last census was conducted in 1991. The Commissioner encourages efforts to ensure that the next census includes a wide participation from all minority communities.
112. Chapter III of the Constitution provides for the Rights of Communities and their Members, as well as representation in public institutions and in local government. In 2005 the Ministry for Returns and Communities was created. The Assembly adopted the Law on the Rights of Communities and their Members in March 2008.⁵⁸ An Office for Communities within the Prime Minister's Office was set up in September 2008 and a Consultative Council for Communities also exists under the authority of the President.
113. According to a number of the Commissioner's interlocutors, there are too many bodies with overlapping mandates focussing on the protection of the rights of minority communities. The Commissioner underlines the importance of further clarification of the respective roles of the Consultative Council and the Office for Communities.
114. A number of the Commissioner's interlocutors were of the opinion that the institutional framework responsible for minority communities has difficulty responding to the various and diverse needs of the communities. The proper implementation of legislation and its monitoring need to be improved.
115. In the Kosovo Serb regions, notably in northern Kosovo, parallel political and administrative structures have been constituted. These structures are not recognised by the Kosovo authorities or most of the international community. The authorities in Prishtinë/Priština retain only limited control in the north over services such as the police, the judiciary, customs and public transport. In southern Kosovo, parallel structures function in a much more limited way. Courts connected with the Serbian Ministry of Justice in Belgrade continue to operate in Kosovo but are not always functioning.⁵⁹ Those persons working in the Serbian parallel institutions, such as the hospital and schools may receive a salary from Belgrade as well as Kosovo, although according to a directive issued by Belgrade in 2006, Kosovo Serbs should not accept salaries from Kosovo institutions. According to one NGO with whom the Commissioner met, people north of the Ibar live in fear and uncertainty, facing a serious problem of organised crime. Kosovo

⁵⁶ CommDH (2008)2, 20 October 2008.

⁵⁷ Various other communities live in Kosovo, such as Turks, Bosniaks, Roma, Ashkali, Egyptian, Goranis, Croatians, and Montenegrins.

⁵⁸ http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L047_en.pdf

⁵⁹ The parallel District Court of Mitrovicë/Mitrovica ("Kosovska Mitrovica District Court") in the Zvečan/Zveçan Municipality, and parallel municipal courts of Leposavić/Leposaviq and Mitrovicë/Mitrovica continue to operate. The parallel municipal court of Mitrovicë/Mitrovica deals also with cases from Vushtrri/Vučitrn and Skenderaj/Srbica municipalities and is also operating a sub-office in Zubin Potok.

Albanians in a minority situation, such as those in north Kosovo also experience real security threats.

6.2 *Inter-ethnic relations*

116. Improving relations between the Serbs and Albanians is still one of the greatest challenges in Kosovo today. According to information provided to the Commissioner, approximately 130 000 Serbs live in Kosovo, with just under half north of the Ibar river⁶⁰ and the remaining communities living in Serb enclaves. While some progress has been made in the field of security and freedom of movement for minority communities, inter-ethnic tensions between the two communities are real and have worsened since February 2008. Albanian and Serbian communities continue to live essentially separate lives.⁶¹
117. Practices which adversely affect minority communities were discussed during the Commissioner's visit, including collective power cuts to some Serb villages by the Kosovo Energy Corporation (KEK). KEK asserts that the power cuts are no more frequent in Serb villages than Albanian ones and that where residents have failed to sign contracts on electricity supply with KEK or have failed to pay their electricity bills, KEK is not repairing damaged connections. Kosovo Serbs felt they were targeted because of their ethnicity and the effect, particularly during the winter months, was devastating to their communities. Since the Commissioner's visit, the overwhelming majority of Kosovo Serb villages south of the Ibar River have now signed contracts with KEK.
118. Freedom of movement is another issue for the Serbian community who live north of the Ibar and in the enclaves. Some of the Roma and Kosovo Serbs, who live in northern Mitrovica/Mitrovicë, complained to the Commissioner that when they travel by car to south Kosovo they are stopped by the police because of their Serbian licence plates. Sometimes their driving licences are confiscated by the KP and they are required to pay a fine to get the licence back. According to discussions with the police, this practice is not authorised or condoned by the authorities, but it does appear to continue nonetheless. The Commissioner has been informed that in April 2009, the Kosovo Interior Minister issued an instruction to Kosovo Police to allow the temporary use of Serbian licence plates and driving licences.
119. The Council of Europe's Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities adopted an Opinion on Kosovo in November 2005, in which they found that hostility between Albanians and Serbs was still very tangible, a situation which also harms the protection of other communities in Kosovo, for example the Roma.⁶² The Advisory Committee returned for a visit to Kosovo in April 2009.
120. In November 2008, the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights expressed concern that the "population of Kosovo remains deeply divided along ethnic lines, as reflected by recurring incidents of inter-ethnic violence and a climate of intolerance among ethnic communities in Kosovo".⁶³

⁶⁰ In the three Municipalities of Zubin Potok, Zvečan/Zveqan, Leposavić/Leposaviq and also in northern Mitrovica/Mitrovicë.

⁶¹ Eight Annual Report of the Ombudsperson Institution in Kosovo, 2007 – 2008.

⁶² ACFC/OP/I(2005)004. The Opinion is based on an Agreement concluded on 23 August 2004 between the Council of Europe and UNMIK related to the monitoring of the Framework Convention. UNMIK submitted a progress report on 25 July 2008.

⁶³ United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/UNK/CO/1, 19 November 2008.

121. NGOs complain that there is no real strategy for reconciliation and inter-community dialogue from the authorities.

6.2 *Minority Education*

122. According to the legislation in place, minority communities have the right to public education at all levels in one of the official languages of their choice, i.e. Albanian or Serbian. In addition, persons belonging to non-majority communities are entitled to pre-primary, primary and secondary public education, even if it is not an official language.⁶⁴ The Kosovo Ministry of Education, Science and Technology are responsible for improving the education of non-majority communities.
123. In reality, however, the language policies in most schools do not encourage a multi-lingual society. Kosovo has yet to develop an educational curriculum in the Serbian language, for example. In some areas of Kosovo schools teach in Turkish and Bosnian. Albanian language classes for non-Albanian students are insufficient. Parallel educational structures exist for the Serb and Gorani communities in Kosovo. Serbian students and the majority of Roma and Gorani students follow the Serb curriculum in schools and faculties under the jurisdiction of the Serbian Ministry of Education. In reality, two education systems co-exist in Kosovo.
124. As regards higher education, the Kosovo authorities provide no higher education in the Serbian language⁶⁵ and limited higher education in the Bosnian language.⁶⁶ There has been a problem with school leaving certificates (diplomas) stamped with a special Republic of Kosovo stamp, which are not recognised by the public university in northern Mitrovica/Mitrovicë and the universities of the Republic of Serbia. For the academic year 2008/09 a temporary solution has been found whereby a second certificate with an UNMIK stamp was issued. However the solution was temporary, therefore the issue is still relevant and students still risk being denied enrolment at these universities in the future.
125. The situation of the Gorani children in Dragash/Dragaš was also brought to the Commissioner's attention during his visit. Most of the Slavic speaking inhabitants of the Gora region identify themselves as Gorani and wish to pursue education in Serbian. Some 1 254 Gorani children in the Dragash/Dragaš Municipality attend schools under the curricula of the Republic of Serbia. The Kosovo Ministry of Education, Science and Technology has granted annual exemptions to the Gorani community for all school years up to 2006/2007, providing for the continuation of education in the Serbian language. However, since the beginning of the school year 2007/2008 parents, pupils, and teachers of the Gorani community who attend and support parallel schools have come under renewed pressure from the Kosovo Institutions to abandon any educational activity funded by the Republic of Serbia.
126. With respect to the "Nezim Berati/Nebojša Jerković" primary school in Dragash/Dragaš town, the situation has deteriorated since the beginning of the 2008/2009 school year. Following a municipal decision, teachers who have not signed contracts with Kosovo institutions were being denied access to the building. Many teachers remained unwilling to sign contracts with Kosovo institutions, which provide less favourable conditions than those offered by the Serbian authorities.

⁶⁴ Article 8.1. of the Law on Protection and Promotion of Rights of Communities and their Members.

⁶⁵ Higher education in Serbian is provided by the Serbian Ministry of Education in the University of Mitrovica.

⁶⁶ Bosniaks can follow higher education at the higher business school in Peje/Peć and a faculty for education in Prizren. In addition, there are also private universities where members of these two communities can follow higher education in their own language.

127. The OSCE High Commissioner on National Minorities, together with the OSCE mission in Kosovo, has addressed this particular issue on several occasions, including during his latest visit to Kosovo in February 2009. The European Union Special Representative (EUSR) in Kosovo has also been involved in trying to broker a deal to enable the 135 children of the “Nezim Berati/Nebojša Jerković” primary school to return to class. The Gorani students and teachers were expected to resume classes in the school premises as of 3 March 2009, in mixed shifts with Kosovo Albanian teachers and students. Unfortunately, it appears that this deal has broken down, at least for this school year, which the Commissioner regrets.
128. The Roma, Ashkali and Egyptian communities are still the most vulnerable minority in Kosovo, and efforts to improve Roma schooling are urgently needed. A low-level of education and high drop-out rate, especially for girls, are pervasive problems. A model to address the students’ drop-out is piloted in 15 primary schools in 10 municipalities focusing on the Roma, Ashkali and Egyptian children and 10 municipalities have developed an action plan to respond to students’ drop out from school. An education programme is provided in the Roma Camp Osterode to support the education and development of children and their families, which the Commissioner visited. Further development of a curriculum in the Roma language is needed.
129. The Commissioner calls for intercultural education policies promoting mutual respect, understanding and tolerance⁶⁷. He supports the prompt setting up of an Independent Commission on Education, the development of a Serbian language curriculum in Kosovo, better provision of Albanian language classes for minority groups, and the provision of textbooks at all levels for non-majority communities.

6.4 *Roma, Ashkali and Egyptian communities*

130. It is estimated that there are approximately 35 000 to 40 000 Roma, Egyptian and Ashkali living in Kosovo and an estimated 70 000 – 100 000 outside Kosovo who left during and after the 1999 conflict.⁶⁸ The Kosovo Roma, Ashkali and Egyptian communities face significant challenges to their everyday life. Years after the conflict, thousands remain IDPs in Kosovo (approximately 18%) or refugees in other Balkan countries and EU states, and many of them remain practically stateless. Members of the community face marginalization and discrimination in the areas of education, social protection, health care and housing. Poverty and unemployment⁶⁹ touch them more profoundly than the rest of society. Security remains a concern and according to a number of sources, ethnically-motivated incidents continue to go unreported.
131. A large number of persons from these communities lack personal documentation (civil status registration and registration as habitual residents of Kosovo). This further complicates their ability to exercise rights and access services. Many have lost documents during the conflict, or never registered and without them, they cannot access social benefits and services. The Commissioner met with one NGO which is currently working on a large civil registration project, hoping to register the 10 000 to 11 000 members of the community who find themselves without papers. The Commissioner commends this initiative and also encourages the authorities to become active in finding a solution to this problem as well.

⁶⁷ See the Commentary on Education under the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/25DOC(2006)002.

⁶⁸ Strategy for the Integration of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in the Republic of Kosovo, 2009 – 2015.

⁶⁹ With unemployment reaching 98% according to the Eight Annual Report of the Ombudsperson Institution in Kosovo, 2007 – 2008.

132. Another crucial issue relates to property, that is documentation, assertion and the legalisation of informal communities. Traditionally, Roma and other settlements were constructed on municipal lands often without obtaining prior authorisation and never registering their property rights. This makes it difficult for municipalities to recognise the right to property in such cases. For those Roma, Ashkali and Egyptian IDPs who wish to return to Kosovo and hope for the reconstruction of their destroyed homes, the municipalities should regularise their previous informal settlements.⁷⁰
133. The Strategy for the Integration of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in the Republic of Kosovo 2009-2015 was adopted on 24 December 2008 and is in force. It was initiated by the OSCE Mission in 2006 and developed under the umbrella of a memorandum of understanding between the Office of the Prime Minister, the OSCE Mission and the Kosovo Foundation for Open Society (Soros Foundation). The three partners have provided expertise and ensured the participation of the three communities into the strategy development as well as the participation of experts from the lines ministries and the international communities. The Kosovo Ministry of Education adopted its part of the Strategy at the end of 2007. However, concrete Action Plans for the implementation of the Strategy have not yet adopted. The Commissioner encourages the prompt adoption of the Action Plans and the creation of a body within the government which is in charge and responsible for their implementation.
134. The Commissioner supports a civil registration campaign for these communities.

6.4 *The lead poisoning of the Roma, Ashkali and Egyptian communities in northern Mitrovica/Mitrovicë*

135. Before the Balkan conflict (1990-1999) the Roma, Ashkali and Egyptian, approximately 8 000, lived in a southern Mitrovica/Mitrovicë neighbourhood, known as the Roma Mahalla. In the immediate period following the 1999 Kosovo conflict, the Roma Mahalla was completely destroyed. After the destruction of the Mahalla, the Roma fled to different areas of northern Kosovo, such as Zvečan/Zveqan, Leposavic/Leposaviq and north Mitrovica/Mitrovicë. While approximately 1 000 stayed in Kosovo, others fled abroad.
136. Between September 1999 and early January 2000, the displaced Roma families were moved to two camps, Česmin Lug and Žitkovać, due to the pressure of the local population. A third unofficial camp, Kablar, was developed after the occupation of the French KFOR barracks in 2001. The camps were located within 3 kilometres of the Trepča smelter and within 300 metres of two mine tailing sites. The Trepča smelter in Mitrovica/Mitrovicë extracted metals including zinc, arsenic, lead, and cadmium from the products of nearby mines. Trepča operations have been an important part of the Mitrovica/Mitrovicë economy in the past, providing employment in both the smelter and the mines to people in the region. Three mine tailing dams are located in northern Mitrovica/Mitrovicë and the nearby town of Zvečan/Zveqan.
137. The UN halted mining operations in August 2000 after UN peace keeper forces in the area were discovered to have high levels of lead in their blood. Although the smelter has been closed since 2000, the environment has remained heavily contaminated. The Roma population remains the most affected, for a number of reasons: the proximity of the slag heaps to their camps and the poor hygienic conditions in which they often live, for example, children being exposed through playing in contaminated soil.
138. The three camps were initially intended to serve as temporary housing only.

⁷⁰ Eight Annual Report of the Ombudsperson Institution in Kosovo, 2007 – 2008.

139. As early as November 2000, a WHO report entitled "First Phase of Public Health Project on Lead Pollution in Mitrovica/Mitrovicë Region" evaluated the actual impact of Trepča emissions on workers and the civil population around by a series of blood sampling. The results confirmed the earlier information about the high degree of lead pollution in Mitrovica/Mitrovicë and Zvečan/Zveqan. The long-term strategy included "relocation of the Roma camp to a lower risk area and continuous education campaigns on how to reduce lead exposure".
140. In June 2004 the WHO reported again following blood testing. It showed that the Roma Ashkali and Egyptian communities were affected by extremely high levels of lead contamination, especially children who had lead blood levels which amounted to a medical emergency. As a result UNMIK agreed to close two of the camps, Žitkovač and Kablar
141. In December 2005, 560 individuals or 125 families moved into Osterode, an old French KFOR barracks, which was thought to be safer (but not safe), again as a temporary measure. It should be underlined that Osterode is only 5 minutes walk from the contaminated Česmin Lug camp. At the time, there were warnings that Osterode itself was contaminated through particle contamination being blown down wind. All relocation from Osterode should have been completed by August 2007, however families still remain living there.
142. The WHO supported local institutions and NGOs in treating the most affected families through the provision of fresh food, milk and drugs (chelation therapy). At the same time negotiations started for the reconstruction of the Roma Mahalla, which so far has led to the return of 460 people in 2007 and 2008. After relocation the lead in their blood levels had significantly reduced. In general there is a poor rate of occupancy of the buildings which have been constructed – due to the lack of employment conditions and the dissatisfaction of the Roma community with some parts of the project. Some of the families refuse to move because they are afraid that their moving would preclude the search for a sustainable and durable solution. Others fear moving south of the Ibar because of the potential loss of their benefits from Serbia.
143. Approximately 500 people remain living in the contaminated camps of Česmin Lug and Osterode. In the past the camps were run by Norwegian Church Aid however, now the Ministry of Community and Returns and a local NGO, KAAD, are responsible. Their children attend a nearby 'Roma' school which the Commissioner visited. 76 Roma, Egyptian and Ashkali children are educated in the Roma primary school and 26 in the pre-school. The attendance rate in the secondary school was much lower.
144. In April 2008, the Republic of Serbia's Institute for Public Health and Protection performed a test on 104 children. Results showed that the overall situation had not improved, and that the Roma, Ashkali and Egyptian population still suffered from an extremely high level of contamination.
145. On 1 April 2009 the then acting Ombudsperson in Kosovo, Mr. Hilmi Jashari, wrote to the Mr. Thaci concluding that there has been a continuous violation by UNMIK of more than one international human right standard.
146. According to statements of a number of international monitoring mechanisms this is the most serious humanitarian and environmental problems in Europe. The Council of Europe's Advisory Committee to the Framework Convention for the Protection of National Minorities found in their 2005 Opinion that 'the situation, which constitutes a serious health risk in particular for children and pregnant women is not compatible with the principles contained in Article 4 of the Framework Convention and merits urgent attention and targeted measures.'

147. The adverse health effects of lead exposure include damage to the brain and nervous system, reproductive abnormalities, high blood pressure, memory and concentration problems, muscle and joint pain. The longer term risks to adults are harder to determine, but reports of higher than normal death rates are credible in the Commissioner's opinion.
148. In children, the effects can be even more detrimental and include behaviour and learning deficits, slowed growth and damage to the brain and nervous system. The health consequences of lead contamination undoubtedly cause permanent developmental damage to children. These the Commissioner viewed with his own eyes.
149. In the present circumstances, the Commissioner calls on UNMIK and the Kosovo authorities to address this humanitarian disaster as a matter of priority and medical emergency. The Kosovo authorities must take active steps to work together with UNMIK to find a workable and practical solution which is agreed by all. The Commissioner commends the setting up of a steering group by the Kosovo authorities with the participation of some international organisations to discuss a solution. It is very sad that these vulnerable people are hostages to a political situation by reason of the fact that they are living in an area where no authority is obviously in charge. The Roma, Ashkali and Egyptians living in these camps are a European community who should not be abandoned.⁷¹
150. The Commissioner strongly urges an immediate relocation of the Roma, Ashkali and Egyptian population living in the camps in northern Mitrovica/Mitrovicë to a safe uncontaminated location, recalling the positive obligations including the prevention of harm to life, under Article 2 of the European Convention on Human Rights. The Commissioner urges the closure of Česmin Lug and Osterode as a matter of priority, the construction of adequate housing for these families, in the Mahalla if they wish, and repeated courses of decontamination treatment for all families affected.

VII. Refugees, Internally Displaced Persons (IDPs), and Forced Returns to Kosovo

151. Approximately 235 000 Serbs, Roma and members of other minority communities fled Kosovo at the end of the July 1999 conflict. The majority fled to Serbia, while others went further afield in Europe. In 2004, another 4 200 persons, including Serbs, Roma and Ashkali were displaced.⁷² There are currently some 20 000 internally displaced persons (IDPs) in Kosovo, and according to Serbian government sources 206 000 inhabitants of Kosovo are displaced in Serbia. Some 16 000 are displaced in Montenegro. The creation of a climate conducive to the return of displaced persons is a priority in the European Partnership for Kosovo.
152. In general terms, the return process to Kosovo has been very slow. As of April 2009, only 7 490 Roma, Ashkali and Egyptians returned to Kosovo since January 2000 according to UNHCR data. A number have subsequently left Kosovo due to economic reasons.⁷³ There has been a continuously declining trend of returns per year since 2003.⁷⁴ While

⁷¹ See the recent report by Human Rights Watch of 26 June 2009, "Poisoned by Lead: A Health and Human Rights Crisis in Mitrovica's Roma Camps".

⁷² Amnesty International Report: Kosovo (Serbia). No Forcible Return of Minorities to Kosovo, May 2007.

⁷³ See the Strategy for the Integration of Roma, Ashkali and Egyptians Communities in the Republic of Kosovo, 2009 – 2015.

⁷⁴ Although according to UNHCR figures, 2007 showed a slight increase as opposed to 2006, with 1 685 minority returns in 2007 as opposed to 1 627 in 2006. Figures were down again to only 679 persons returned in 2008. The return figures for January – April 2009 indicates 137 individuals have returned.

- municipalities are developing more returns projects, lack of funding and administrative/managerial capacity remain important obstacles. Nevertheless, following renewed joint efforts by the international community and the authorities in Belgrade and Prishtinë/Priština, 2009 may see an increased expression of interest in return by IDPs and refugees in the region.
153. The Ministry for Communities and Returns co-ordinates the voluntary return of refugees and IDPs to Kosovo. Unfortunately, it still has no database on returnees, which leads to confusion and uncertainty. At the local level, municipal authorities need to improve their capacity to implement return policies. The Commissioner recalls the 1998 UN Guiding Principles on Internal Displacement⁷⁵ according to which states have the duty to establish conditions and provide the means which would allow displaced persons to consider one of the following options: *Voluntary return*: that the IDPs return to their homes or places of habitual residence in safety and with dignity; *Voluntary resettlement*: that they resettle in another part of the territory; and *local integration*: that they get support for their choice to stay in the community where they are and integrate there.
 154. The Commissioner discussed the issue of forced or involuntary returns, with a number of his interlocutors during the visit. Those countries which have accepted large numbers of refugees from Kosovo are keen to return them. Since November 2008, the repatriation of forced returnees is dealt with by the Ministry of Internal Affairs. Between 2005 and April 2009, there have been approximately 13 828 forcibly returned persons belonging to the majority and minority communities to Kosovo.
 155. The government approved a Reintegration Strategy for Repatriated Persons in October 2007. The strategy seeks to ensure sustainable and durable solutions for forcibly returned persons in the areas of health, education, employment, legal reintegration, social welfare, housing and property related issues. It also addresses the needs of vulnerable sections of society and minority communities. The Strategy has yet to be implemented. An action plan for the implementation of the reintegration strategy was finalised in April 2008.
 156. Some countries believe that they should have the possibility of forcibly returning a person following an individual assessment of his/her case.⁷⁶ Many Western European countries, including Germany and Switzerland are in the process of negotiating bilateral readmission agreements with the Kosovo authorities. In the Commissioner's opinion, Kosovo is under political pressure to accept these agreements, without having in place the budget or the capacity to receive these families in dignity and security.
 157. The Commissioner wishes to recall the standards contained in the Committee of Ministers *Twenty Guidelines on Forced Return (2005)*⁷⁷ according to which voluntary returns should be promoted by host states. Host states should also evaluate and improve, if necessary, programmes implemented to that effect.
 158. Many of those forcibly returned are not assisted by the Kosovo authorities and find themselves homeless. Some have ended up in the lead-contaminated camp of Osterode. The Commissioner met one such boy, who had been forcibly returned with his family from Germany, and was living in the lead-polluted camp and attending a nearby Roma-only school.

⁷⁵ <http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/standards.htm>

⁷⁶ Report from the International Roundtable on Roma, Ashkali and Egyptians of Kosovo: Challenges and Prospects of Sustainable Integration, Vienna 22 October 2008.

⁷⁷ Available at www.coe.int/t/cm.

159. The UNHCR has maintained its position against the forced returns of Roma, Serbs and minority Albanians to Kosovo since June 2006, assessing that the overall security situation has not changed since then. In its Position Paper on the Continued International Protection Needs of individuals from Kosovo, UNHCR states that "*Roma and Serbs and minority Albanians are in need of international protection and their return to Kosovo should be limited to return on voluntary basis*". In October 2007 the Council of Europe's European Roma and Travellers Forum called for a moratorium of at least 2 years regarding implementation of the those parts of readmission agreements concerning the return.
160. In the Commissioner's opinion forced returns from Western Europe and neighbouring countries will have a negative effect on the situation of the minority communities currently living in Kosovo as this will inevitably deprive them of the remittances they receive. The Commissioner shares the view expressed by the Council of Europe's Parliamentary Assembly that "a mass influx of returnees (forced or voluntary) would not be sustainable and could destabilise the already fragile security situation and increase ethnic tensions".⁷⁸
161. The Commissioner recalls that in his letter to the authorities of Bosnia and Herzegovina dated 18 June 2007 he urged the authorities to "grant refugees coming from Kosovo, at the very least, permission to stay in the country until conditions in Kosovo permit their safe return".
162. The return process remains a key challenge for the Kosovo authorities. The Commissioner considers that those persons who wish to return to Kosovo should be supported by the Kosovo authorities and that the return process should be planned, informed and sustainable. The Kosovo authorities must provide a safe environment, housing, education and possibilities to earn a living for those who choose to come back.
163. The Commissioner appeals to governments in Europe to avoid forced returns of minorities to Kosovo and to regulate the status of those in their host country until conditions in Kosovo permit their safe return. In the Commissioner's assessment there is currently no adequate capacity on the part of the authorities to receive and integrate mass returns in Kosovo. The economic and social situation is a major obstacle to a sustainable return process. While security issues have improved, in the Commissioner's opinion the situation remains tense with inter-ethnic violence occurring sporadically.

VIII. Property Restitution

164. The issue of property restitution and returns is evidently connected. The 1999 conflict forced thousands of people to leave their homes and land. In the meantime, many properties have been illegally occupied, farmland has been cultivated by unauthorized people, constructions have been built illegally on other people's land, and many expropriations have been made in violation of property and human rights.⁷⁹ The situation is also aggravated by the displacement of municipal and central records to Serbia at the height of the conflict in 1999. Since the cadastral bodies in Serbia and Kosovo do not cooperate with each other, there is no exchange of records or mutual recognition of issues documents. Ownership certificates taken from property registers are not always authentic or updated. Ten years after the conflict, only a very small number of internally displaced persons have returned to their homes.⁸⁰

⁷⁸ PACE Legal Affairs report Jan. 2008.

⁷⁹ Venice Commission, Opinion on Human Rights in Kosovo: Possible Establishment of review mechanisms, Commission Staff working document, 2004.

⁸⁰ CESCR, Forty-first session Geneva, 3-21 November 2008, Consideration of Reports Submitted by State Parties under Art. 16 and 17 of the Covenant.

165. In order to resolve property and housing claims fairly and efficiently, UNMIK created the Housing and Property Directorate (HPD) in November 1999 and the Housing and Property Claims Commission (HPCC) in October 2000.⁸¹ By 2007, the HPD/HPCC had taken decisions in some 28 828 residential property cases (98.9% of its total caseload).⁸² As of June 2007, 5 199 claims resulted in a successful request for repossession. In 10 108 cases, the properties were found to be destroyed and no remedy was available from the HPD/HPCC apart from declaratory statements confirming lawful possession. In a number of other cases, the claims were withdrawn or the occupant received a temporary permit to remain in the property and the owner received a rental income.
166. The Kosovo Property Agency (KPA) was established on 4 March 2006,⁸³ as the successor to the HPD/HPCC, but with an enlarged mandate. In addition to residential property, the KPA can also resolve disputes relating to immovable agricultural and commercial property.⁸⁴ The KPA has three main functions: to receive, register and resolve claims on private immovable property, to enforce legally final decisions and to administer abandoned properties.⁸⁵
167. The KPA also implements the decisions on residential property made by its predecessor, the HPD/HPCC. The claims' intake of the KPA commenced on 5 April 2006 and closed on 3 December 2007. By this date, the Agency had received approximately 40 000 claims.⁸⁶ The KPA's mandate includes supervising the rental of abandoned properties in Kosovo, most of which belonged to Kosovo Serbs. To that end, the Agency manages a rental scheme for properties under its administration, enabling property holders to receive rental income. The implementation of the rental scheme is still unsatisfactory. Out of 3 989 properties managed by the KPA, more than 2451 were included in the rental scheme. Rental agreements for more than 890 properties have so far been signed, but little rent is actually collected. There are currently around 850 cases pending eviction for rent-related reasons out of which 633 are in Mitrovica/Mitrovicë, and approximately 50 evictions are carried out each week. There is still confusion over the transfer of cases by the KPA to local courts.
168. The KPA is composed of three main bodies, namely an Executive Secretariat (ES), responsible for managing the claims process, the Property Claims Commission (PCC) an autonomous quasi-judicial body adjudicating the claims and a Supervisory Board (SB) providing oversight and policy guidance. The primary responsibilities of the ES include the collection and registration of claims and replies to claims and the processing of claims prior to their presentation for adjudication before the PCC.
169. The PCC is conferred with jurisdiction to adjudicate claims referred to it by the ES. Approximately 2 500 draft reports are sent to the PCC for decision every other month. As of May 2009, the PCC took decisions in 18 794 cases.⁸⁷ Unlike the previous HPD/HPCC

⁸¹ See UNMIK Regulation 1999/23, On the Establishment of the Housing and Property Directorate and the Housing and Property Claims Commission, November 15, 1999, and UNMIK Regulation 2000/60 On Residential Property Claims Commission, October 31, 2000.

⁸² OSCE –Mission in Kosovo, “Eight Years After: Minority Returns and Housing and Property Restitution in Kosovo,” Department of Human Rights, Decentralization and Communities, June 30, 2007.

⁸³ Under UNMIK Regulation 2006/10. The regulation expired on 31 December 2008.

⁸⁴ Arising from the armed conflict that occurred between 27 February 1998 and 20 June 1999. See also UNMIK Regulation 2006/10 On the Resolution of Claims Relating to Private Immovable Property, including Agricultural and Commercial Property, as superseded by UNMIK Regulation 2006/50.

⁸⁵ See UNMIK Reg. 2000/60, Section 1. Abandoned is “any property which the owner or lawful possessor and the members of his/her family have permanently or temporarily, other than for an occasional absence, ceased to use and which is either vacant or illegally occupied”.

⁸⁶ See the KPA's website on www.kpaonline.org.

⁸⁷ Ibid.

- mechanism, parties can appeal against decisions to a Special Chamber of the Supreme Court, which is composed of two internationals and one local judge. The decision of the Supreme Court is considered final. However, the Special Chamber mandated to hear such appeals is not yet fully functional, thereby blocking implementation and enforcement of PCC decisions.
170. The SB is comprised of five members, two of whom are nominated by the Prime Minister. The SRSG designates one member as Chairperson of the Board.
171. The KPA's headquarters are based in Prishtinë/Priština. The Agency has a number of regional offices in Montenegro, "the former Yugoslav Republic of Macedonia" and until last year in Serbia. Since 13 June 2008, the KPA operates under the European Union's International Civilian Representative.⁸⁸
172. On 19 June 2008, the Serbian government suspended the operations of the KPA offices in Serbian cities. This has made it nearly impossible for the KPA to verify documents in Serbia, contact claimants, and communicate to the parties the results of the adjudication process.
173. The Agency is dealing with just over 40 000 claims, out of which approximately 18 000 have now been decided. The majority of claims are by made by claimants of Serbian ethnicity and are not contested.⁸⁹
174. There are also reportedly around 20 000 compensation claims before Kosovo courts arising from the destruction of property in 1999 and 2000. These had been suspended by the UNMIK Department of Justice. A majority of these cases are claims against UNMIK, Kosovo authorities or KFOR, predominantly by Kosovo Serb displaced persons. They represent half of the backlog in the civil court system.
175. In May 2008, UNMIK issued an Administrative Direction exempting property right claimants from paying utility bills accrued over periods when their properties were under KPA administration or where a tenant under the rental scheme failed to pay these bills. However, there are no measures to ensure that the same applies to owners of properties not claimed through the KPA. Therefore, displaced persons who have not had the opportunity to claim their property through the KPA are burdened with the payment of bills charged to their properties while those properties were or are still illegally occupied.
176. Despite efforts made by the KPA and the courts, there is still no adequate and effective protection of property rights in Kosovo. Illegal construction, occupation and expropriation remain the rule rather than the exception, despite the legislation in place. Urban planning and development policies are also lacking in a majority of municipalities. The Ombudsperson Institution has been active in responding to numerous complaints about illegal construction, occupation and its effects on the neighbouring areas, as well as the issue of expropriations.
177. The protection of property rights is affected by the general weakness in the rule of law in Kosovo. Moreover, it is hampered by incomplete and missing records, inadequate property-related legislation, and problems regarding the implementation of the laws. The Commissioner regrets the fact that the KPA is unable to fulfil its mandate for the benefit of all communities, including the Serbian community, following the closure of its regional offices in Serbia.

⁸⁸ Law No. 03/L-070, amending UNMIK Regulation 2006/50, On the Resolution of Claims Relating to Private Immovable Property, Including Agricultural and Commercial Property, June 13, 2008.

⁸⁹ See the KPA's website on www.kpaonline.org.

IX. Trafficking in Human Beings

178. Kosovo is mainly considered as a place of transit and a destination for trafficking in human beings,⁹⁰ however increasingly it is also considered as a source of trafficking victims. There has been a rise in the number of trafficked women and girls who originate from Kosovo. A growing number of Kosovo Albanian minors are recruited among the most vulnerable and disadvantaged families.⁹¹
179. There are number of different statistics on trafficking in human beings depending on the source, namely the Trafficking in Human Beings Investigation Section of the Kosovo Police, local NGOs and international organisations.
180. On 12 January 2001 the UNMIK SRSG promulgated UNMIK Regulation on Prohibition of Trafficking with Persons in Kosovo. The Criminal Code offers the definition of the crime of trafficking in accordance with the definition of the UN Protocol. Whoever engages in the crime of trafficking may be punished with imprisonment from a minimum of six months to up to twelve years. In cases where one engages in trafficking with an organised criminal group, the punishment might be up to twenty years. Procuring or using the sexual services of a person with the knowledge that that person might be a victim of trafficking is punishable by law from three months to up to five years. In practice no such cases have been brought to the courts due to the difficulty of proving that the user knew the person was a victim of trafficking.
181. The Trafficking in Human Beings Investigation Section (THBS) of the Kosovo Police Service started its work in May 2006. The Department of Social Welfare of the Ministry of Labour and Social Welfare has the primary responsibility to protect women and children in Kosovo and is mandated by law to make risk assessments and offer shelter and support to cases in need of protection. The Department of Social Welfare coordinates 32 municipal centres for social work, which can offer help for *inter alia* victims of domestic violence and trafficking in human beings. NGOs are also contracted by the authorities to offer services and assistance to victims of domestic violence and trafficking in human beings. Kosovo has eight shelters which offer assistance and shelter to victims of gender-based violence
182. Most anti-trafficking awareness campaigns are run by international organizations and NGOs with the government's support. The International Organisation for Migration and the Ministry of Justice sponsor anti-trafficking hotlines. The Prime Minister's Advisory Office for Good Governance co-ordinates communication among counter-trafficking entities in Kosovo, including the relevant ministries, NGOs and international organizations.
183. According to the Strategy Plan 2008-2011 the approach towards the victim is focused on the protection of his/her rights in the sense of obtaining necessary information, physical and legal protection, material assistance and compensation aiming at enabling their sustainable integration.
184. Recalling the principles set out in the Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings,⁹² the Commissioner finds the legal framework for combating trafficking in human beings in Kosovo is sufficient but is poorly implemented, in particular by the courts. The Commissioner supports an increase in budget in order to provide longer term support to victims of trafficking in human beings.

⁹⁰ National Strategy Plan 2008 – 2011, Ministry of Internal Affairs, 30.07.2008.

⁹¹ Commission of the European Communities, Brussels, 05.11.2008 Sec(2008) 2697 Kosovo(Under UNSCR 1244/99) 2008 Progress Report.

⁹² CETS No. 197, 2005.

X. Missing Persons

185. An estimated 5 998 people were reported missing in relation to the conflict in Kosovo between 1998 and 2000. In May 2009, 1 907 still remain unaccounted for. Of this figure, approximately 70% are Kosovo Albanians and 30% are Kosovo Serbs and other minorities. There is a difficulty in indentifying the remains of 421 persons. While DNA has been extracted, there are no matching blood samples from living people. A possible conclusion is that some persons might have been misidentified.
186. The International Commission for Missing Persons (ICMP) has provided essential technical assistance and capacity building to the actors involved, above all UNMIK, the Kosovo authorities and Serbian government institutions and bodies. Since 1999, these actors have been increasingly working together – with some setbacks—to determine the fate and whereabouts of missing persons. Although shortcomings in the cooperation between Belgrade and Prishtinë/Priština remain, improved cooperation has resulted in the number of unresolved cases having been reduced by more than 60%.
187. In Kosovo, there are several bodies, both institutional and private, that are working to reduce the number listed as missing. In 2002, the Office of Missing Persons and Forensics (OMPF) was created as a division of UNMIK’s Department of Justice. As of 9 December 2008, the Office works with EULEX’s justice component, to clarify the fate of missing persons, to assess and exhume suspected graves, to perform autopsies of unidentified remains in order to determine the cause of death whenever possible and to complete identification in a professional manner, using DNA analysis whenever necessary. The Office keeps the families of the missing informed of the progress made and returns the identified remains to them. It also keeps up-to-date records and statistics on missing persons in Kosovo.
188. The Kosovo Commission on Missing Persons was established as an inter-ministerial body in late 2006. The heads of the Commission represent the Kosovo Albanian and non-Albanian communities respectively. The authorities took steps to enhance the capacity of the Commission. The Commission’s mandate is to search for missing persons from the conflict regardless of their national, ethnic or religious origin.
189. A Working Group on Missing Persons in Kosovo was created in 2004. Under the Chairmanship of the International Committee of the Red Cross (ICRC), Prishtinë/Priština and Belgrade have cooperated on the resolution of the remaining cases since March 2005. Today, the main challenge is the lack of information on new grave sites. In support of the Working Group, the ICRC has requested and partly obtained access to international organisations’ archives and archives of countries which contributed to KFOR troops in 1999 and 2000, with the purpose to identify grave sites. Recently, slight improvements were noticed in the relevance of the documents exchanged through the Working Group, including a few new grave sites; however, both authorities must make additional effort to investigate cases of missing persons and provide answers to the families. The ICRC also chairs a Sub-Working Group on Forensics, of which the OMPF and ICMP are members.
190. A number of family associations and NGOs have organised themselves under the umbrella of the Family Associations’ “Coordinating Council for Missing Persons”. Representatives of family associations may join the meetings of the Working Group, albeit not regularly as some meetings between Prishtinë/Priština and Belgrade remain closed for non-working-group members.
191. The Commissioner’s delegation met with representatives of the “Coordinating Council for Missing Persons” to discuss the present situation and deliberate on possible ways

- forward to improve the cooperation between Belgrade and Prishtinë/Priština to help resolve the remaining cases. The representatives complained that families and NGOs often felt excluded from the official bodies. Progress was also said to have been slow due to the fact that both sides were politicizing the issue. Communication between Prishtinë/Priština and Belgrade deteriorated since February 2008 which has had a negative impact on attempts to further resolve the fate of the remaining missing persons.
192. The Commissioner encourages Belgrade and Prishtinë/Priština to increase dialogue and cooperation and resolve the remaining cases of those presumed missing. Regardless of the numbers at stake, both sides have a common interest and goal that should facilitate mutual understanding and joint action. The Commissioner recalls the crucial importance of addressing the remaining cases regardless of the ethnic, religious or national origin of the missing person. Wherever possible, information on grave sites should be provided at the highest level on both sides. Customary international law, humanitarian law and several articles under the European Convention on Human Rights protect the right to know what has happened to one's relatives.⁹³ In the Commissioner's view, it is essential for all families to know the fate of their loved ones.

⁹³ See the report by the Commissioner for Human Rights on his visit to Azerbaijan, CommDH (2008)2 paragraph 118.

Roma-Kinder in Deutschland und im Kosovo

Integration unter Vorbehalt

Kinder aus Familien der Roma, Ashkali und Kosovo-Ägypter^{1 2}, die in den kommenden Jahren aus Deutschland in den Kosovo abgeschoben werden sollen, haben dort kaum eine Perspektive auf Schulbildung, medizinische Hilfe und gesellschaftliche Integration. Das Wohl der Kinder spielt in den politischen und gesetzlichen Vorgaben auf deutscher und kosovarischer Seite praktisch keine Rolle, obwohl fast die Hälfte der Betroffenen Kinder sind. Das hat eine von UNICEF bei der Technischen Universität Berlin in Auftrag gegebene Studie zur aktuellen Lage von Roma-Kindern in Deutschland und im Kosovo ergeben³. Ein internationales Forscherteam hat in den ersten Monaten des Jahres 2010 in beiden Ländern Roma, Experten und politisch Verantwortliche interviewt und im Kosovo vorhandenes Datenmaterial neu analysiert.

Die deutsche Bundesregierung hat am 12. April 2010 ein Abkommen mit der kosovarischen Regierung unterzeichnet, das die Rückführung von ausreisepflichtigen Personen aus dem Kosovo regelt. Fast 12.000 Angehörige der Minderheiten der Roma-, Ashkali- und Kosovo-Ägypter könnten von dieser Regelung betroffen sein. Im Durchschnitt lebten die im Rahmen der Studie befragten Familien vor ihrer Rückführung in den Kosovo 14 Jahre in Deutschland.

Wie für ihre deutschen Altersgenossen gelten für die kosovarischen Flüchtlingskinder die völkerrechtlichen Bestimmungen der UN-Kinderrechtskonvention, die ihnen das Recht auf Schutz, Förderung und Beteiligung im selben Maße zugesteht. Die UNICEF-Untersuchung hat jedoch ergeben, dass sowohl die in Deutschland lebenden Flüchtlingskinder als auch die im Kosovo angekommenen Rückkehrer in hohem Maße benachteiligt sind. Gründe dafür sind gesetzliche Bestimmungen, beispielsweise im Asyl- und Ausländerrecht Deutschlands, sowie im Kosovo eine mangelnde Umsetzung und Finanzierung von Integrationsmaßnahmen für Rückkehrer aus Deutschland

Die meisten Roma sind in den frühen 1990er Jahren aus dem Kosovo geflohen, als Jugoslawien in Bürgerkriegen zerfiel. Weitere Roma-Flüchtlinge kamen in Folge des Kosovo-Krieges von 1998/1999. Der größte Teil der ausreisepflichtigen Roma leben heute in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Niedersachsen.

Die wichtigsten Zahlen und Fakten

- Von den 11.770 aus dem Kosovo stammenden Roma in Deutschland, die der Ausreisepflicht unterliegen, sind schätzungsweise 42 bis 50 Prozent Kinder unter 18 Jahren. Fast zwei Drittel dieser Kinder sind in Deutschland geboren und aufgewachsen. Das Kindeswohl findet in dem Rückübernahmeabkommen mit dem Kosovo keine Erwähnung.

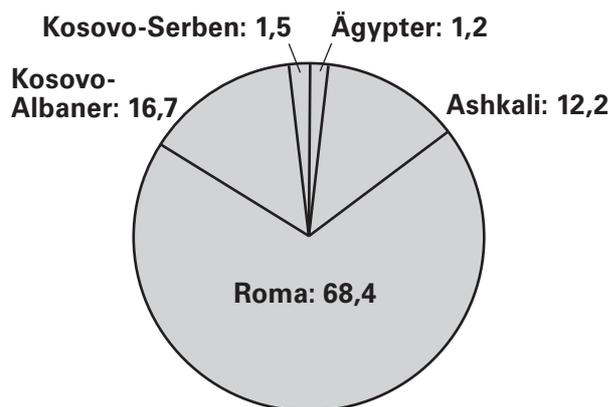
¹ Im Folgenden wird zur Vereinfachung lediglich die Minderheit der Roma erwähnt. Gemeint sind jedoch immer auch Ashkali und Kosovo-Ägypter.

² Kosovarische Ägypter betrachten sich als eigenständige Volksgruppe mit ägyptischer Herkunft.

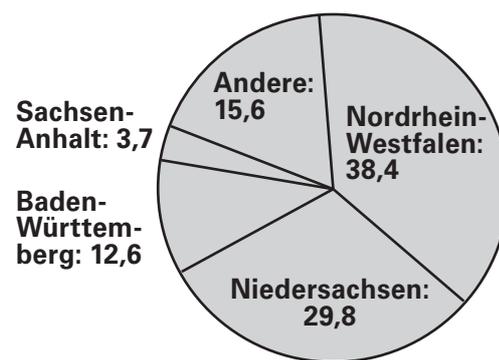
³ Peter Widmann/Verena Knaus, Integration unter Vorbehalt, Deutsches Komitee für UNICEF, Juli 2010

- Drei von vier Kindern, die aus Deutschland abgeschoben wurden oder freiwillig zurückgekehrt sind und hier zur Schule gingen, gehen im Kosovo nicht mehr zur Schule. Die Gründe dafür sind materielle Armut, Sprachbarrieren und fehlende Schulzeugnisse aus Deutschland.
- Viele Familien im Kosovo berichten, dass sie für ihre in Deutschland geborenen Kinder keine Geburtsurkunden besitzen. So bleiben viele Kinder im Kosovo unregistriert – mit gravierenden negativen Folgen für ihre Bildungs- und Integrationschancen. Von den im Kosovo befragten 173 Roma besaßen 65 keine Ausweispapiere, darunter 48 Kinder.
- In jeder zweiten der befragten Familien im Kosovo waren ein bis drei Familienmitglieder chronisch krank. Auch in vielen der in Deutschland interviewten Roma-Familien verursachen Kriegstraumata und eine unzureichende medizinische Versorgung schwere psychische und körperliche Leiden. Häufig müssen die Kinder dann den Haushalt führen, sich um jüngere Geschwister kümmern oder ihre Eltern pflegen. Neben der damit verbundenen psychischen Überforderung bleibt so auch weniger Zeit für Schule, Hausaufgaben und altersgerechte Freizeitaktivitäten.
- Alle im Kosovo befragten Kinder gaben an, dass sie in jedem Fall nach Deutschland zurückkehren möchten. Nach Beobachtungen in der Gemeinde Peja verließen dort zwischen 2006 und 2010 86 rückgeführte Roma-Familien den Kosovo. Die meisten gingen nach Montenegro und Serbien, etwa 20 Prozent machten sich auf den Weg nach Deutschland.

Ausreisepflichtige Personen aus dem Kosovo nach ethnischer Zugehörigkeit in Prozent zum Stichtag 30.06.2009



Anteil der ausreisepflichtigen Roma aus dem Kosovo nach Bundesländern in Prozent zum Stichtag 30.06.2009



Zum Hintergrund der UNICEF-Studie

Die deutsche Bundesregierung und die Regierung des Kosovo verhandelten im Jahr 2009 über ein Abkommen zur Rückführung von knapp 12.000 Roma, Ashkali und Kosovo-Ägyptern aus Deutschland in den Kosovo. Das Wohl und die Rechte der Kinder aus diesen Flüchtlingsfamilien spielten bei den Verhandlungen kaum eine Rolle.

UNICEF Kosovo und das Deutsche Komitee für UNICEF haben deshalb ein internationales Forscherteam unter der Leitung von Peter Widmann vom Zentrum für Antisemitismusforschung der Technischen Universität Berlin beauftragt, die aktuelle Situation von Roma-Kindern vor, während und nach der Rückführung aus Deutschland in den Kosovo zu untersuchen. Ausgehend von den Ergebnissen der Untersuchung sollten Empfehlungen an die deutsche und die kosovarische Regierung erarbeitet werden.

In Deutschland konzentrierten sich die Forschungen auf die Städte Berlin, Münster, Gronau, Stuttgart, Magdeburg und Halle. Dort wurden zwischen Februar und April 2010 Interviews mit 63 Gesprächspartnern geführt, um Aufschluss über die aktuelle Situation der Kinder aus kosovarischen Roma-Familien zu erhalten.

Im Kosovo führten die Forscher zwischen Februar und Mai 2010 Interviews mit mehr als 40 zurückgekehrten Familien und 50 Experteninterviews mit Gemeindevertretern, Ministern und Beamten sowie mit politischen Entscheidungsträgern auf internationaler Ebene. Die gewonnenen Erkenntnisse und Daten wurden durch weitere, bereits vorliegende Studien und Literatur ergänzt.

Die Situation der Kinder aus kosovarischen Roma-Familien in Deutschland

Eine Gesamtzahl der aus dem Kosovo nach Deutschland geflohenen Roma lässt sich nicht ermitteln, da die Behörden die ethnische Zugehörigkeit von Kosovaren erst seit Mai 2008 erfassen. Nach groben Schätzungen sind seit 1990 etwa 50.000 Roma aus dem ehemaligen Jugoslawien nach Deutschland geflohen. Derzeit sind etwa 14.000 der in Deutschland lebenden Kosovaren ausreisepflichtig, darunter etwa 12.000 Roma. Rund die Hälfte davon sind Kinder.

Kinder aus Flüchtlingsfamilien wachsen häufig unter besonders schwierigen Rahmenbedingungen auf. Viele Eltern sind von Kriegserlebnissen traumatisiert, finden sich im Exil nicht zurecht, leiden an chronischen Erkrankungen. Kinder müssen deshalb oft eine Verantwortung übernehmen, der sie nicht gewachsen sind.

Fast zwei Drittel der Kinder aus Roma-Familien, die von der Rückführung bedroht sind, sind hier geboren und aufgewachsen. Besonders dann, wenn sie die Grundschule in Deutschland besucht haben, sind ihre Deutschkenntnisse gut und Deutsch ihre bevorzugte Sprache mit Geschwistern und Freunden. Mit den Eltern sprechen viele Romanes. Die wenigsten Kinder sprechen ausreichend gut Serbisch oder Albanisch, die Amtssprachen des Kosovo.

Kinder, die ein Asylverfahren durchliefen oder als Geduldete in Deutschland lebten, unterlagen bis vor wenigen Jahren in einigen Bundesländern nicht der Schulpflicht. Dies erschwerte für viele Kinder aus kosovarischen Roma-Familien den Zugang zu Bildung und Ausbildung erheblich und schwächt entsprechend ihre Bildungsbilanz.

Nach übereinstimmenden Berichten der befragten Experten liegt der Anteil von Kindern aus Roma-Familien in Förderschulen für Lernbehinderte und Erziehungshilfe deutlich über dem Durchschnitt. Die wenigsten besuchen eine weiterführende Schule. Den Kindern fehlt vielfach ein unterstützendes Umfeld. Viele Eltern haben keine oder wenig Schulerfahrung. Lesen und Schreiben spielt daher auch in zahlreichen Elternhaushalten keine Rolle. Kinder, die in Flüchtlingsunterkünften aufwachsen und wenig Kontakt nach außen haben, lernen erst in der Schule Deutsch und sind damit von Anfang an benachteiligt. Mentoren, die engen Kontakt zwischen Kindern, Eltern und Schule halten, helfen den Schulerfolg der Kinder aus Flüchtlingsfamilien zu verbessern.

Die Aufenthaltsrechte der Kinder sind nach der deutschen Rechtslage untrennbar an die der Eltern geknüpft. Das ist zwar prinzipiell sinnvoll, damit Familien nicht auseinander gerissen werden. So wird aber das Kindeswohl kaum in die Entscheidung über das Bleiberecht einbezogen. Fachleute verweisen zudem darauf, dass selbst minder schwere Straftaten von Familienangehörigen zum Verlust der Aufenthaltserlaubnis ganzer Familien führen können.

Eine Zukunft im Kosovo schlossen die in Deutschland befragten Kinder und Jugendlichen für sich einstimmig aus. Geboren und aufgewachsen in Münster, Berlin oder Magdeburg, betrachten sie den Kosovo nicht als ihre Heimat. Die meisten Kinder aus Roma-Familien, die aus Deutschland „zurückgeführt“ werden, betreten am Tag ihrer Abschiebung erstmals kosovarischen Boden.

Die Vorbehaltserklärung Deutschlands zur UN-Kinderrechtskonvention

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes von 1989 enthält weltweit gültige Grundwerte für den Umgang mit Kindern. Deutschland hat das Übereinkommen – die UN-Kinderrechtskonvention – am 5. April 1992 ratifiziert, dabei jedoch eine Vorbehaltserklärung abgegeben. Demnach betrachtete die Bundesregierung die UN-Kinderrechtskonvention nicht als unmittelbar anzuwendende Rechtsgrundlage und behielt sich eine unterschiedliche Behandlung von deutschen und ausländischen Kindern vor. In der Praxis führte dies dazu, dass insbesondere Flüchtlingskinder in unzulässiger Weise gegenüber anderen Kindern benachteiligt wurden. Am 3. Mai 2010 hat die Bundesregierung nun die Rücknahme der Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention beschlossen.

Nach Ansicht von UNICEF müssen in Folge dessen das Ausländer- und Asylrecht sowie das Sozialrecht angepasst werden. Denn bisher können 16- und 17-jährige Flüchtlingskinder in Asylverfahren wie Erwachsene behandelt werden. Zudem haben Kinder ohne dauerhafte Aufenthaltserlaubnis nur ein eingeschränktes Recht auf Sozialleistungen. Dies hat gravierende Folgen für ihre Bildungschancen und ihre persönliche Entwicklung.

Die Situation der in den Kosovo zurückgeführten Kinder aus Roma-Familien

Der Kosovo ist das ärmste Land Südosteuropas. Etwa die Hälfte der Bevölkerung lebt unter der Armutsgrenze. Roma sind überdurchschnittlich von Armut betroffen. 37 Prozent von ihnen leben in extremer Armut, also von weniger als 0,93 Euro pro Tag, und können damit selbst ihre Ernährung nicht aus eigenen Kräften sicherstellen. Extrem arm sind demgegenüber 13 Prozent der Kosovo-Albaner und vier Prozent der Kosovo-Serben.

Der von UNICEF in Auftrag gegebenen Untersuchung zufolge sind die kosovarischen Behörden und Kommunen derzeit nicht in der Lage, ankommenden Flüchtlingen Schutz, Unterkunft, medizinische Hilfe und Zugang zur Schule und zum Arbeitsmarkt zu gewähren. Eine nationale Strategie zur Eingliederung von Rückkehrern scheitert demnach vor allem an den finanziellen Mitteln vor Ort. So kommt es offenbar immer wieder vor, dass abgeschobene Familien ohne jede Hilfe am Flughafen der kosovarischen Hauptstadt Pristina ankommen und sich alleine durchschlagen müssen. Ein weiterer Grund dafür laut OSZE-Bericht: „informationsbezogene Mängel“ bereits im Entsendeland. Deutschland stellt nicht genügend Informationen über Personen zur Verfügung, die zurückgeführt werden sollen.

Ein beträchtlicher Anteil der aus Deutschland zurückgeführten Roma besitzt keine Geburtsurkunden und Ausweispapiere. Von den 173 im Kosovo befragten Personen waren 65 nicht registriert, darunter 48 Kinder. Der Studie zufolge sind im Kosovo 42 Prozent der Kinder, die im und nach dem Krieg im Ausland gelebt haben, nicht registriert. Ohne Ausweispapiere haben Kinder keine Möglichkeit, ihre Rechte auf Schulbildung, akute medizinische Hilfe, Schutzimpfungen oder auch soziale Unterstützung durchzusetzen. Sie sind extrem ungeschützt und können leicht Opfer von Kinderhandel oder Ausbeutung werden.

Die meisten Roma im Kosovo leben am Rand der Gesellschaft. Viele wohnen in notdürftig errichteten Hütten aus Wellblech, einige in Flüchtlingslagern. Von den 40 befragten Rückkehrer-Familien lebte etwa die Hälfte in eigenen Häusern und Wohnungen, die andere Hälfte bei Verwandten. Drei der befragten Familien blieb nach ihrer Rückführung in den Kosovo nur die Alternative, in einem der Flüchtlingslager unterzukommen.

Die Arbeitslosigkeit im Kosovo liegt bei etwa 43 Prozent. Unter den Roma erreicht sie schätzungsweise 58 Prozent. Nach einer Erhebung der Internationalen Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen ILO aus dem Jahr 2006 lag der Anteil der Roma an den Arbeitern im Kosovo bei nur 0,1 Prozent. Die meisten Roma müssen ihren Lebensunterhalt wegen mangelnder Alternativen mit Gelegenheitsjobs finanzieren. Die spärliche Sozialhilfe von durchschnittlich 63 Euro monatlich gaben 20 Prozent der Befragten als Haupteinnahmequelle an.

Eine der wichtigsten Einnahmequellen für die Roma-Minderheit im Kosovo sind Überweisungen aus dem Ausland. Während in Familien, die hauptsächlich von Sozialhilfe leben, 95 Prozent der Kinder arm sind, fallen in Familien, deren Haupteinnahmequelle Auslandsüberweisungen sind, 38 Prozent der Kinder unter die Armutsgrenze. Machen Tagelöhne den größten Anteil am Einkommen aus, sind im Durchschnitt 66 Prozent der im Haushalt lebenden Kinder arm. Mit der Rückführung der Roma aus Deutschland und anderen westlichen Ländern wird die Einnahmequelle der Auslandsüberweisungen versiegen.

Um die Situation der aus Deutschland kommenden kosovarischen Flüchtlinge zu verbessern, haben mehrere Bundesländer Programme für freiwillige Rückkehrer eingerichtet. Nur ein Programm steht abgeschobenen Personen offen. Dieses von Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen finanzierte Programm „URA-2“ kümmert sich jedoch fast ausschließlich um die Belange der Eltern. Obwohl fast die Hälfte der Rückkehrer Kinder sind, stehen ihre Bedürfnisse nicht im Mittelpunkt des Angebots. Zudem ist das Angebot auf die Hauptstadt Pristina begrenzt und erreicht viele Kinder in anderen Teilen des Kosovo nicht.

Besonders Besorgnis erregend ist die Bildungssituation der aus Deutschland in den Kosovo kommenden Roma-Kinder. Drei von vier der befragten Kinder gehen im Kosovo derzeit nicht mehr zur Schule. Die Gründe dafür sind Sprachbarrieren, fehlende Schulzeugnisse, zu hohe Kosten für die Familien und Zeitmangel, weil Kinder ihren Eltern bei der Finanzierung des Lebensunterhalts oder beim Führen des Haushalts helfen müssen. Das stellt nicht nur das Recht der Kinder auf Bildung sondern auch bereits von Deutschland getätigte Investitionen in Frage.

Was sich aus der Sicht von UNICEF ändern muss

1. Mit der Anerkennung der UN-Kinderrechtskonvention hat sich Deutschland verpflichtet, die Interessen von Kindern bei allen staatlichen und behördlichen Entscheidungen zu einem vorrangigen Gesichtspunkt zu machen. Kinder aus Flüchtlingsfamilien benötigen zusätzlichen Schutz und zusätzliche Förderung, damit sie die gleichen Chancen haben wie ihre Altersgenossen. Bei Entscheidungen über Aufenthaltserlaubnisse für langjährig Geduldete muss das Kindeswohl der ausschlaggebende Faktor sein.
2. Allen Kindern steht der gleichberechtigte Zugang zu Bildung, medizinischer Versorgung und sozialer Unterstützung zu. Nach der Rücknahme der Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention müssen asyl- und ausländerrechtliche sowie sozialrechtliche Bestimmungen in Deutschland angepasst werden, um die Diskriminierung von Flüchtlingskindern zu beenden.
3. Kinder und Jugendliche, die in Deutschland aufgewachsen und integriert sind, sollten ein dauerhaftes Bleiberecht erhalten. Die Innenminister von Bund und Ländern sollten zwangsweise Rückführungen von Roma in den Kosovo beenden, solange nicht sichergestellt werden kann, dass dabei die Grundrechte der Kinder geschützt werden.
4. Länder und Kommunen sollten Maßnahmen wie Mentorenprojekte, die den unverhältnismäßig hohen Förderschulanteil unter Kindern aus Roma-Familien in Deutschland senken helfen, ausbauen und dauerhaft finanziell unterstützen. Lehrkräfte sollten besser über die Lage der Kinder informiert sein, damit sie die Leistungen der Kinder angemessen beurteilen und sie individuell besser fördern können.
5. Die durch Kriegserlebnisse und den seelischen Druck des Flüchtlingsdaseins erkrankten Kinder und Eltern brauchen in Deutschland wie im Kosovo ausreichend ausgestattete und erreichbare Beratungseinrichtungen, in denen migrationspsychologisch geschultes Fachpersonal Therapien anbietet.
6. Programme zur Unterstützung rückgeführter Personen müssen verstärkt auf die besonderen Bedürfnisse von Kindern angepasst werden. Vor allem müssen die Kinder schnell Zugang zu Schulausbildung erhalten, damit die bereits eingetretenen Ausfallzeiten nicht noch größer werden. Nötig sind darüber hinaus Angebote für Schülerinnen und Schüler mit besonderem Förderbedarf.
7. Bereits in den Kosovo rückgeführte Kinder müssen umgehend Zugang zu in Deutschland ausgestellten Dokumenten erhalten, die ihren Personenstand sowie ihre schulische Karriere betreffen. Regierungen und Behörden müssten auf zwischenstaatlicher Ebene regeln, dass rückgeführte Kinder automatisch amtlich registriert und auf Grundlage ihrer deutschen Zeugnisse und sonstigen Bescheinigungen im Kosovo eingeschult werden.

Das UNICEF-Programm im Kosovo

UNICEF ist im Kosovo seit 1996 präsent. In den Jahren nach dem Kosovo-Krieg von 1998/1999 lag das Hauptaugenmerk von UNICEF darauf, Kindern wieder Zugang zu Gesundheit, Erziehung und sozialen Einrichtungen zu verschaffen. Gegenwärtig geht es vor allem darum, die Qualität dieser Angebote zu verbessern und sicherzustellen, dass diese auch Kinder aus sozial benachteiligten Gruppen und Minderheiten erreichen.

Da die Kindersterblichkeit im Kosovo immer noch eine der höchsten in Europa ist, ist die Arbeit UNICEF außerdem darauf gerichtet, Kindern einen gesunden Start ins Leben zu ermöglichen.

Im Bereich der Erziehung unterstützt UNICEF unter anderem den Ausbau von Kindertageseinrichtungen, die derzeit nur zehn Prozent der Kleinkinder versorgen. Um zu verhindern, dass vor allem Kinder von Roma, Ashkali und Kosovo-Ägyptern frühzeitig die Schule verlassen, trägt UNICEF dazu bei, das Schulsystem verstärkt an den Bedürfnissen der Schüler auszurichten.

Um den Kinderschutz im Kosovo zu verbessern, unterstützt UNICEF die Reform des Jugendstrafgesetzes und -vollzuges sowie die Sozialarbeit mit ausgegrenzten Jugendlichen.

Kurze Geschichte der Roma in Südosteuropa

Mit acht bis zehn Millionen Angehörigen sind die Roma die größte Minderheit Europas. Die meisten von ihnen leben im Südosten des Kontinents, allein mehr als zwei Millionen in Rumänien. Fast die Hälfte der Roma in Südosteuropa sind Kinder und Jugendliche unter 18 Jahre.

Roma sind auf dem gesamten europäischen Kontinent an den Rand der Gesellschaft gedrängt worden. Sowohl auf dem Balkan und in den übrigen osteuropäischen Staaten als auch in Mittel- und Westeuropa leben Roma als Minderheit - viele von ihnen unter extrem schlechten Bedingungen. Meist haben sie nicht das Recht erhalten, ihren Wohnort selbst zu bestimmen, sondern mussten an abgelegenen oder wenig attraktiven Plätzen siedeln.

Die Nazis verfolgten Roma auf dem ganzen europäischen Kontinent als „Zigeuner“ und ermordeten bis 1945 etwa 500.000 in den Konzentrationslagern. In einigen der von Deutschland besetzten Länder beteiligten sich auch die örtlichen Behörden am Holocaust der Roma.

Während der sozialistischen Herrschaft nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die Roma im Osten Europas Assimilationsprogrammen unterzogen. In manchen Ländern wurden Roma-Frauen zwangssterilisiert. Die Roma wurden zur Sesshaftigkeit gezwungen und in staatlichen Einrichtungen zu „neuen Menschen“ geformt. Nach 1989 zeigte sich jedoch, wie brüchig die verordnete Integration und wie stark weiterhin der Rassismus gegenüber den Roma waren. Bei den Massenentlassungen nach dem Ende der sozialistischen Herrschaft verloren sie als Erste ihre Arbeitsplätze. Viele wurden entlassen, weil sie Roma waren. Aus einigen Städten und Dörfern wurden die Roma gewaltsam vertrieben und mussten ohne jede staatliche Hilfe neue Siedlungen errichten.

Verheerende Folgen für die Situation der Roma in Südosteuropa hatten die Zerfallskriege des ehemaligen Jugoslawien. Bei den ethnisch und religiös motivierten Kämpfen gerieten die Roma zwischen alle Fronten. Im Kosovo wurden sie von serbischen wie von albanischen Truppen als „Verräter“ verfolgt. Zehntausende Roma mussten aus ihren angestammten Gebieten fliehen. In Bosnien-Herzegowina lebten im Jahr 2004 noch 327.000, in Serbien und Montenegro 257.000 Binnenflüchtlinge. Viele dieser Flüchtlinge sind Roma.

Kaum einer anderen Bevölkerungsgruppe schlagen so viele Vorurteile entgegen wie den Roma. Immer wieder kommt es zu gewaltsamen Übergriffen auf Roma-Siedlungen. Einige Roma haben ihre Identität, Sprache und Kultur abgelegt, um nicht weiter verfolgt zu werden. Andere Roma-Gruppen leben nach traditionellen Mustern und scheuen wegen der schlechten Erfahrungen in der Vergangenheit den Kontakt zur Mehrheitsbevölkerung.

Während die Staaten Europas in den vergangenen Jahrzehnten immer stärker zusammengedrückt sind, wachsen Tausende Roma-Kinder am Rande der Gesellschaft auf. Insbesondere in Südosteuropa leben viele ihrer Familien in Ghettos und Slums. Die Arbeitslosigkeit liegt dort oft bei annähernd 100 Prozent.

Vor allem die Kinder leiden unter dem Klima von Armut, Diskriminierung und Perspektivlosigkeit. Eine vergleichende Studie, die UNICEF 2006/2007 in Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Rumänien und Serbien durchgeführt hat, zeigt das Ausmaß der Benachteiligung von Roma-Kindern. Viele kämpfen täglich ums Überleben. Die meisten Roma müssen für ihre Familien hinzuverdienen, lange bevor sie erwachsen sind. Roma-Kinder sind durchschnittlich vier Mal so häufig von ernährungsbedingtem Kleinwuchs betroffen wie ihre Altersgenossen aus dem Rest der Bevölkerung. In den untersuchten Ländern sind bis zu 80 Prozent der Roma-Kinder nicht eingeschult, obwohl überall formal Schulpflicht herrscht. In allen acht untersuchten Staaten und Territorien sind Roma häufiger als Menschen aus anderen Bevölkerungsteilen Analphabeten.



Strasbourg, 1 July 2009

MG-S-ROM (2009)3

Updated Opinion of MG-S-ROM on
the Return of Roma to Kosovo¹ and South Eastern Europe

Adopted by the MG-S-ROM at its 27th meeting in Seville, Spain
on 26-27 March 2009

Adopted by the CDMG at its 57th meeting in Strasbourg
on 28-29 May 2009

The Committee of Ministers' Deputies took note of this updated Opinion
on their 1062nd meeting on the 1st July 2009

The Committee of Experts on Roma and Travellers (MG-S-ROM),

Recalling its Opinion on Parliamentary Assembly Recommendation 1633 (2003) on Forced returns of Roma from the former Federal Republic of Yugoslavia, including Kosovo, to Serbia and Montenegro from Council of Europe member states dated 6 April 2004; and its Opinion on Parliamentary Assembly Recommendation 1708 (2005) on the current situation in Kosovo and the reply of the Council of Europe Coordinator for activities concerning Roma to the same PACE Recommendation, both dated July 2005;

Bearing in mind UNHCR's position on the Continued International Protection Needs of individuals from Kosovo from June 2006, which states that "*Roma and Serbs are in need of international protection and their return to Kosovo should be limited to return on voluntary basis*";

Bearing in mind, the Council of Europe Commissioner for Human Rights' appeal to governments in Europe to avoid forced returns to Kosovo and to grant people coming from Kosovo, at the very least, a permission to stay in the country until conditions in Kosovo permit their safe return, as well as the Commissioner's statement following his visit to Kosovo in March 2009: "*Such deportations should still be avoided and I do not think it is appropriate to put pressure on local authorities to accept such forced returns in the present situation*" ;

¹ All reference to Kosovo, whether to the territory, institutions or population, in this text shall be understood in full compliance with United Nations Security Council Resolution 1244 and without prejudice to the status of Kosovo.

Having regard to Readmission Agreements signed between the European Union and a number of governments in South Eastern Europe, as well as taking note of the European Roma and Travellers Forum's call in October 2007 for a moratorium of at least two years regarding the implementation of those parts of readmission agreements concerning the return;

Recalling the Conclusions of the Regional Conference on Durable Solutions for Roma Refugees, IDPs and Returnees in South Eastern Europe organised by the Council of Europe, in particular its Parliamentary Assembly, and Serbian authorities, in the Parliament of Serbia, Belgrade, on 29-30 October 2007, which stated *inter alia* that “*in order to guarantee durable solutions, the return of all refugees and IDPs, including Roma refugees and IDPs, should be voluntary and conducted in safety and dignity without any fear of harassment, discrimination, arbitrary detention and physical and material threat*”;

Bearing in mind the Conclusions of the International Round Tables on challenges and prospects of sustainable integration of Kosovo Roma, Ashkali and Egyptians in host countries and in Kosovo itself organised in Vienna in October 2008 and in Pristina in February 2009 by the Project on Ethnic Relations (PER) with the support of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, which state *inter alia* that “*policies of forced return by the host countries are ineffective and unsustainable as many of those returned by force leave the country shortly after their return*”;

Nothing the fact that many Kosovo Roma have spent already more than ten years in host countries and started a new life there, and that their children have integrated in schools in host countries and may have lost ties with and the language of the area of origin of their parents and taking note of the good practice of some member states, such as Germany and Switzerland, in providing residence permits in certain circumstances determined on a case by case basis according to national asylum and migration laws of the host countries;

Bearing in mind that returnees may be considered as “foreigners”, and thus be subjected to discrimination;

Considering the fact that some Roma from South Eastern Europe are, *de facto*, stateless and could be thus prevented from accessing the same rights as other citizens in their country of origin if they do not acquire the nationality of this state;

Bearing in mind the obligation of relevant authorities under the United Nations Security Council Resolution 1244 to enforce the principles of pluralism and respect for human rights and freedoms and the rule of law and their duty to promote and facilitate a safe and dignified return of refugees and internally displaced persons;

Having in mind the “Readmission Policy” paper of UNMIK dated 1st January 2008 as a uniform procedure for the carrying out of forced returns to Kosovo that is geared to origin from Kosovo and not to ethnicity;

Considering the DECISION No 575/2007/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of establishing the European Return Fund for the period

2008 to 2013 as part of the General Programme “Solidarity Management of Migration Flows”;

Recalling that within the framework of the readmission process, all relevant integration programmes should be financed;

While acknowledging some improvements in Kosovo and in South Eastern Europe with regard to Roma communities, the MG-S-ROM is of the opinion that:

- Following the fundamental rights of every person and following the concurring opinion *inter alia* in the EU member-states that a multi-ethnic Kosovo has to be preserved, refugees and IDPS, including Roma, originating from Kosovo must be given the real possibility to return there;
- Given the still fragile security situation in Kosovo, any claims for asylum by Kosovo Roma should be carefully considered by national authorities on an individual basis in accordance with international law and national laws. All asylum seekers should have access to a fair and efficient asylum procedure, including a right of appeal for applicants who have been refused asylum;
- Member States should not create a secondary displacement by sending Kosovo Roma to other parts of South Eastern Europe, particularly given the limited resources presently available for successful integration of new returnees. New returns to this region would jeopardize the current authorities’ efforts to integrate the domestic Roma population and Kosovo Roma asylum seekers and refugees already present on their territory;
- Governments in South Eastern Europe should speed up the process of implementation of national programmes, strategies and action plans aimed at better integrating their Roma communities, including refugees, returnees and displaced persons. They should allocate budgetary resources for the establishment of institutional frameworks and adequate mechanisms required for tackling the problems of Roma refugees, displaced persons and returnees, as well as strengthening the administrative and institutional capacities at national and local level;
- The process of return of persons on the basis of readmission agreements should be conducted with transparency, including provision of information on conditions of return, and in compliance with international human rights standards;
- The authorities of Member States and organisations involved in the return of Roma to Kosovo should take all appropriate measures to ensure that returns are conducted primarily on a voluntary basis, in an orderly, gradual and dignified manner, and in co-operation with the relevant authorities under the United Nations Security Council Resolution 1244.

Ausgangslage

I. Zusammenfassung:

- Die kosovarische Unabhängigkeitserklärung vom 17.2.2008 ist unvereinbar mit der UN-SR-Resolution 1244/99 vom 10.Juni 1999, der UN-Charta und dem Völkergewohnheitsrecht
- Die völkerrechtliche Anerkennung des Kosovo durch die Erklärungen der deutschen Bundesregierung und weiterer Regierungen anderer Staaten verstößt gegen die UN-SR-Resolution 1244/99 und gegen das völkerrechtliche zwischenstaatliche Interventionsverbot.
- Nach der kosovarischen Unabhängigkeitserklärung ist die Rechtsgrundlage für das aktuelle völkerrechtliche Mandat der Bundeswehr im Rahmen von KFOR im Kosovo und auch für die künftige Bw-Entsendung in den Kosovo im Rahmen der EU völkerrechtlich und verfassungsrechtlich sehr zweifelhaft geworden.

II. Völkerrechtliche Beurteilung der kosovarischen Unabhängigkeitserklärung vom 17.2.2008

1. Bis Juli 1999 war der Kosovo völker- und staatsrechtlich nach allgemeiner Auffassung – unstreitig - Teil Jugoslawiens/Serbiens, das mithin nach geltendem Völkerrecht die Achtung seiner territorialen Integrität durch alle Staaten für diesen Teil seines Staatsgebietes sowie die Beachtung des völkerrechtlichen Interventionsverbotes beanspruchen konnte.

2. Ein Souveränitätsverlust Serbiens hinsichtlich des Kosovo ist infolge der aufgrund der UN-Sicherheitsrats-Resolution 1244 vom 10.6.1999 erfolgten Internationalisierung des Kosovo seit Juni 1999 nicht eingetreten, da diese ausdrücklich nur eine provisorische Zielsetzung hatte, und zwar

- in zeitlicher Hinsicht,
- durch den Vorbehalt einer noch zu treffenden Statusregelung für den Kosovo und
- durch die ausdrückliche Gewährleistung der Souveränität und territorialen Integrität Jugoslawiens/Serbiens auch in materieller Hinsicht.

Aufgabe der UNMIK sollte sein: „to provide an interim administration for Kosovo under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia“ (UN-SR-Res.1244 vom 10.6.1999, Absatz 10).

3. Ein Souveränitätsverlust Serbiens im Hinblick auf den Kosovo erfolgte auch nicht durch den tatsächlichen Verlust der effektiven Kontrolle Serbiens über den Kosovo seit Juni 1999, und zwar weder rechtlich noch durch eine „normative Kraft des Faktischen“. Denn durch die UN-SR-Resolution 1244/99 vom 10.6.1999 wurden zwar die zivile UN-Mission im Kosovo („UNMIK“) eingesetzt, die militärische KFOR-Mission der NATO mandatiert und insoweit die Gebietshoheit Serbiens eingeschränkt. Es wurde jedoch damit ausdrücklich nur eine Interimslösung getroffen und begründet. Die Souveränität und die territoriale Integrität Serbiens sollten durch diese Regelungen völkerrechtlich nicht beeinträchtigt werden; sie wurden in der UN-Resolution 1244/99 vielmehr ausdrücklich anerkannt und gewährleistet (u.a. Erwägungsgrund 9 dieser UN-Resolution).

4. Ein Souveränitätsverlust Serbiens hinsichtlich des Kosovo ist auch zwischenzeitlich im Jahre 2008 nicht aufgrund einer wirksamen Inanspruchnahme des „Selbstbestimmungsrechts der Völker“ eingetreten.

Das „Selbstbestimmungsrecht der Völker“ (Völkergewohnheitsrecht, UN-Menschenrechtspakte von 1966) berechtigt alle Völker, „frei und ohne Einmischung von außen über ihren politischen Status zu entscheiden und ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu gestalten“. Gleichzeitig ist jedoch in der UN-Charta als zwingendes Völkerrecht die „souveräne Gleichheit aller Staaten“ und deren Anspruch auf Achtung ihrer „territorialen Integrität“ gewährleistet. Das „Selbstbestimmungsrecht der Völker“ kann nur im Rahmen des geltenden Völkerrechts in Anspruch genommen werden.

- Ein auf das Selbstbestimmungsrecht gestütztes Sezessionsrecht ist im Völkerrecht im Rahmen der Dekolonialisierung allgemein anerkannt. Im Falle des Kosovo handelte es sich jedoch unstrittig nicht um einen Vorgang der Dekolonialisierung; Kosovo war keine „Kolonie“ im völkerrechtlichen Sinne; er unterstand keiner „Kolonialmacht“.
- Ein Sezessionsrecht wird im Völkerrecht heute teilweise auch für den Fall anerkannt, dass eine ethnisch-kulturelle Bevölkerungsgruppe schweren Menschenrechtsverletzungen und einer massiven Diskriminierung durch den betreffenden Staat ausgesetzt ist, die anders nicht behoben werden kann. Dass diese Voraussetzungen im Falle der kosovarischen Unabhängigkeitserklärung vom 17.2.2008 erfüllt gewesen sind, ist zu verneinen. Ob im Jahre 1998/99 im Kosovo eine solche Lage (schwere Menschenrechtsverletzungen und massive Diskriminierung einer Ethnie) gegeben war, ist zweifelhaft. Immerhin hatten die offiziellen Lageberichte des

deutschen Auswärtigen Amtes zum Kosovo bis einschl. März 1999 immer wieder dargelegt, dass keine „politische Verfolgung“ von Angehörigen der albanischen Ethnie im Kosovo bestünde; vielmehr handele es sich dort um bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen zwischen der UCK einerseits und den jugoslawischen/serbischen Streitkräften und Polizeikräften andererseits. Zum Inhalt der damaligen amtlichen Kosovo-"Lageberichte" des deutschen Auswärtigen Amtes, die zu den kriegsbefürwortenden politischen Verlautbarungen des damaligen Bundesaußenministers Joschka Fischer ("Ausschwitz") und des damaligen Bundesverteidigungsministers Rudolf Scharping ("Völkermord") in deutlichem Widerspruch standen, wird auf die den Stellungnahmen der IALANA vom 22. Und 29. April 1999 beigefügten Dokumente verwiesen (vgl. diese Seite weiter unten).

- Selbst wenn man für die Zeit bis Juni 1999 von schweren, dem Staat Jugoslawien/Serbien zurechenbaren Menschenrechtsverletzungen gegenüber den Kosovo-Albanern ausgeht, trat jedenfalls insoweit seit dem Sturz des Milosovic-Regimes im Oktober 2000 eine grundlegende Veränderung ein. Diese fand in der Folgezeit u.a.

- in dem serbischen „Gesetz über den Schutz der Rechte und Freiheiten nationaler Minderheiten“,
- in der „Charta über Menschen- und Minderheitenrechte und Bürgerfreiheiten“, die integraler Bestandteil der Verfassung von Serbien(und bis zur Sezession von Montenegro) vom 4.2.2003 war, sowie
- in der Gewährleistung der Minderheitenrechte in der neuen serbischen Verfassung vom 29.10.2006

ihren Niederschlag. Von schweren, durch serbische Organe hervorgerufene Menschenrechtsverletzungen zu Lasten der kosovo-albanischen Bevölkerungsgruppe konnte seit der zweiten Hälfte des Jahres 1999, jedenfalls aber seit dem im Oktober 2000 erfolgten Sturz von Milosevic und erst Recht zum Zeitpunkt der kosovarischen Unabhängigkeitserklärung im Februar 2008 nicht (mehr) die Rede sein. Vielmehr war seit Juni 1999 umgekehrt eher die serbische Ethnie im Kosovo Menschenrechtsverletzungen durch kosovo-albanische Kräfte ausgesetzt; immerhin haben seitdem mehrere hunderttausend Serben den Kosovo als Flüchtlinge verlassen.

5. Unvereinbarkeit der kosovarischen Unabhängigkeitserklärung mit der UN-Sicherheitsresolution 1244 vom 10.6.1999

Auch wenn die Resolution 1244/99 des UN Sicherheitsrates keine Aussage über den endgültigen Rechtsstatus des Kosovo trifft, stellt sie dennoch keine Rechtsgrundlage für die Unabhängigkeit des Kosovo dar, sondern steht einer Sezession gerade entgegen.

Zunächst ist es völkerrechtlich umstritten ob dem UN-Sicherheitsrat überhaupt die völkerrechtliche Kompetenz zusteht, das Territorium eines Staates aufzuteilen oder abzutrennen.

Selbst wenn man jedoch von einer entsprechenden Sicherheitsratskompetenz ausginge, hat der UN-Sicherheitsrat im Falle des Kosovo ausdrücklich von einer solchen Kompetenz keinen Gebrauch gemacht. Das ist unstrittig.

Vielmehr bestätigte der Sicherheitsrat in seiner Resolution 1244/99 vom 10.6.1999 in der Präambel (Erwägung 9) sowie in Anhang 2 ausdrücklich die territoriale Integrität der damals noch existierenden Bundesrepublik Jugoslawien und forderte darüber hinaus eine politische Lösung der Status-Frage sowie die Wiederherstellung einer weitreichenden Autonomie des Kosovo durch die UNMIK und lehnte eine Sezession des Kosovo ausdrücklich ab:

“Reaffirming the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and the other States of the region, as set out in the Helsinki Final Act”

“A political process towards the establishment of an interim political framework agreement providing for a substantial self-government for Kosovo, taking full account of ... the principles of sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and the other countries of the region.”

“Reaffirming the call in previous resolutions for substantial autonomy and meaningful self-administration for Kosovo”

Die von dieser UN-Sicherheitsratsresolution bestätigte Geltung der territorialen Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien gilt auch heute noch für Serbien, da es 2006 die alleinige Rechtsnachfolge des Staatenbundes Serbien und Montenegros antrat, welcher wiederum seit 2003 der Rechtsnachfolger der Bundesrepublik Jugoslawien war.

Folglich ist jede andere als eine politische Lösung der Statusfrage des Kosovo unter Zustimmung Serbiens und unter Beachtung dessen territorialer Integrität unvereinbar mit der UN-SR-Resolution 1244/99 und stellt aufgrund

des gemäß Artikel 25 in Verbindung mit Art. 103 UN- Charta bestehenden Vorrangs völkerrechtlich bindender Sicherheitsratsresolutionen einen Verstoß gegen die völkerrechtlichen Verpflichtungen der betreffenden Staaten gegenüber Serbien dar.

III. Völkerrechtliche Anerkennung des Kosovo durch die deutsche Regierung und den Bundespräsidenten vom 20.2.2008 sowie durch andere Regierungen ist völkerrechtswidrig

1. Verstoß der Anerkennung des Kosovo gegen UN-SR-Resolution 1244/99 vom 10.6.1999

Die seit dem 18. Februar 2008 erfolgte völkerrechtliche Anerkennung des Kosovo durch Deutschland und durch andere Staaten ist wegen Missachtung der UN-Sicherheitsresolution 1244/99 sowie wegen Verstoßes gegen die Pflicht zur Achtung der territorialen Integrität aus Artikel 2 (1) der UN Charta und gegen das zwischenstaatliche Interventionsverbot völkerrechtswidrig. Darauf haben im Rahmen der EU u.a. auch die Regierungen Spaniens und Österreichs sowie darüber hinaus u.a. die Regierungen Russlands und Serbiens mit Recht hingewiesen.

Dieses Ergebnis wird durch die von der UN-Generalversammlung einstimmig verabschiedete "Friendly Relations Declaration" (GA Res. 2625/XXV) vom 24.10.1970, die im Völkerrecht aufgrund ihres – jedenfalls hinsichtlich des Interventionsverbotes - das Völkergewohnheitsrecht abbildenden Charakters, als Auslegungshilfe herangezogen wird (vgl. dazu u.a. Fischer in Ipsen, Völkerrecht, 3. Auf. 1990, S. 896 f), bestätigt. Die Friendly Relations Declaration hebt ausdrücklich hervor, dass im Völkerrechtsverkehr von Staaten jede Handlung zu unterlassen ist, die auf die teilweise oder vollständige Zerstörung der nationalen Einheit und der territorialen Unversehrtheit eines anderen Staates gerichtet ist. Als eine solche Handlung ist die völkerrechtswidrige Anerkennung eines sich als unabhängig erklärenden „Staates“ zu werten. Dies wurde bereits durch den UN-Sicherheitsrat in seiner Resolution 541 von 1983 (Res. 541/1983) in Hinblick auf die Anerkennung der ausgerufenen Türkischen Republik Nordzypren durch die Türkei festgestellt.

Ferner verstößt die Anerkennung, wie oben gezeigt, gegen die Resolution 1244/99 des UN-Sicherheitsrates, die gemäß Artikel 25 UN Charter für alle Mitgliedstaaten rechtsverbindlich ist.

2. Keine Staatlichkeit des Kosovo zum Zeitpunkt der Unabhängigkeitserklärung

Darüber hinaus weist der Kosovo gegenwärtig keine für eine völkerrechtlich wirksame Unabhängigkeitserklärung erforderliche Staatlichkeit auf.

Die Staatlichkeit eines Herrschaftsverbandes erfordert nach der im Völkerrecht allgemein anerkannten Auffassung und der ständigen Staatenpraxis drei Elemente, die vorliegen müssen, damit ein Staat als Völkerrechtssubjekt besteht: Staatsgebiet, Staatsvolk sowie effektive unabhängige Staatsgewalt in Form der Gebiets- und Personalhoheit.

Dem Kosovo fehlt es bereits an souveräner genuiner Staatsgewalt. Denn diese setzt völkerrechtlich voraus, dass die betreffende Regierung das betreffende Gebiet und Volk unter Ausschluss aller anderen Herrschaftsträger tatsächlich "beherrscht", also dort effektive Hoheitsgewalt ausübt.

Zunächst ist festzustellen, dass es sich bei der „Staatsgewalt“ des Kosovo bislang allenfalls um eine übertragene und somit nicht um eine genuine handelt. Sämtliche kosovarischen Organisationsstrukturen - wie etwa das Parlament, das Amt des Premierministers sowie das Gerichtssystem - wurden 2001 auf Grundlage des durch die UNMIK Regulation No. 2001/9 geschaffenen „Constitutional Framework for Provisional Self-Government“ errichtet. Diese UNMIK Regulation stellt gleichzeitig die Quelle und Grenze jeglicher Hoheitsgewalt der durch sie geschaffenen kosovarischen „Organe“ dar. Im Umkehrschluss ergibt sich daraus, dass den im Kosovo vorhandenen kosovarischen Organisationsstrukturen die ausgeübten Kompetenzen jederzeit durch eine neue UNMIK-Regulation vollumfänglich entzogen oder geändert werden könnten. Folglich kommt weder dem kosovarischen „Parlament“ noch dem kosovarischen „Ministerpräsidenten“ die für die Ausübung oder Wahrnehmung der völkerrechtlichen Souveränitätsrechte erforderliche Kompetenz-Kompetenz zu. In letzter Konsequenz ist die UNMIK in Gestalt des Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs die entscheidende Inhaberin der Hoheitsgewalt im Kosovo und steht über den durch das „Constitutional Framework“ etablierten kosovarischen Organisationsstrukturen. Somit fehlt es dem Kosovo gegenwärtig in jedem Fall bereits an souveräner Staatsgewalt. Auch das Erfordernis der Effektivität kosovarischer Staatsgewalt ist nicht erfüllt.

Dass aufgrund der seit 1999 bestehenden UN-Verwaltung im Kosovo auch Serbien zurzeit keine effektive Staatsgewalt über den Kosovo ausübt, ändert nichts an dem Rechtsstatus des Kosovo als serbische Provinz. Eine ähnliche Situation besteht auf Zypern: Nordzypern ist völkerrechtlich weiterhin integraler Bestandteil Zyperns, obwohl die Jurisdiktion über Nordzypern durch

die türkisch- zypriotische Regierung ausübt wird. Darüber hinaus überlagert die im Kosovo ausgeübte Staatsgewalt die serbische lediglich temporär, ersetzt diese aber nicht.

Die nach dem 18.2.2008 erfolgte Anerkennung des Kosovo durch Drittstaaten wie die USA, Frankreich, Deutschland und Großbritannien vermochte eine Staatlichkeit des Kosovo, jedenfalls bisher, nicht zu begründen. Eine Anerkennungserklärung hat im Völkerrecht nur deklaratorischen, nicht aber rechtsbegründenden („konstitutiven“) Charakter für die Staatlichkeit des Kosovo und setzt damit die Staatlichkeit voraus, begründet diese aber nicht konstitutiv.

3. Bedenkliche Stellungnahme des Auswärtigen Amtes

Die von dem deutschen Auswärtigen Amt aktuell vertretene völkerrechtliche Interpretation, die einen Austritt des Kosovo aus dem serbischen Staat zu legitimieren sucht, stützt sich vor allem auf eine Fehlinterpretation der UN-Sicherheitsrats-Resolution 1244/99.

Die Stellungnahme des AA enthält im Wesentlichen ein zweistufiges Argument. Zunächst stellt das AA fest, dass die UN-Resolution 1244/99 die Möglichkeit einer anderen als der in dieser Resolution geforderten politischen Lösung nicht ausschließt, sobald letztere - wie im vorliegenden Fall - nicht mehr möglich sei. Da die UN-Resolution keine endgültige Lösung der Statusfrage des Kosovos normiere und sich die in ihr normierte Achtung der territorialen Integrität nur auf das durch die UN-Resolution errichtete Übergangsregime beziehe, verstießen deshalb die Unabhängigkeitserklärung sowie die Anerkennungserklärungen nicht gegen die UN-Resolution 1244/99, welche Vorrang vor dem allgemeinen Völkerrecht habe. Dies trifft jedoch aus den oben unter II. dargelegten Gründen nicht zu.

Zudem macht das AA geltend, es sei nicht der Wille des UN-Sicherheitsrates bei Erarbeitung der Resolution 1244/99 gewesen festzulegen, dass ein anderer Weg als die normierte politische Lösung nicht mehr möglich und gangbar sein solle. Ein solcher Willen des UN-Sicherheitsrates kann jedoch nicht einfach unterstellt werden, schon weil er im Wortlaut der UN-Resolution keinen Niederschlag gefunden hat. Die Unterstellung des AA beruht zudem auf einem im Völkerrecht nicht zulässigen rein-subjektiven, zudem hypothetischen Interpretationsansatz und widerspricht damit Art. 31 und 32 der Wiener Vertragsrechtskonvention, die insoweit geltendes Völkergewohnheitsrecht hinsichtlich der Interpretation völkerrechtlicher Willenserklärungen darstellt.

4. Die Erklärung des Rats der EU vom 18.2.2008 steht nicht im Einklang mit dem Völkerrecht

Auch die Erklärung des Rats der Europäischen Union vom 18. Februar 2008 hinsichtlich der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo vermag völkerrechtlich nicht zu überzeugen.

Zwar vermied es der EU-Rat in seiner Erklärung, eine ausdrückliche Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo abzugeben. Dennoch ließ er seine Ansicht erkennen, die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo verstoße nicht gegen die UN-Resolution 1244/99 oder allgemeines Völkerrecht, zu deren Beachtung er sich aber gleichzeitig ausdrücklich verpflichtete.

„The Council reiterates the EU's adherence to the principles of the UN Charter and the Helsinki Final Act, inter alia the principles of sovereignty and territorial integrity and all UN Security Council resolutions. It underlines its conviction that in view of the conflict of the 1990s and the extended period of international administration under SCR 1244, Kosovo constitutes a sui generis case which does not call into question these principles and resolutions“

Die Begründung des EU-Rates beruht letztlich auf dem Argument, die Situation im Kosovo sei ein Fall „sui generis“, stelle also eine einzigartige Konstellation dar, die nach bestehenden allgemeinen Regeln des Völkerrechts nicht zu lösen sei. Insofern bediente er sich der Argumentation des UN-Sonderbeauftragten Ahtisaari, der in seinem Bericht feststellte:

“Kosovo is a unique case that demands a unique solution. It does not create a precedent for other unresolved conflicts.“

Auch dieses Argument vermag jedoch nicht zu überzeugen. Denn es handelt sich dabei letztlich um den Versuch, die mit dem geltenden Völkerrecht nicht kompatible kosovarische Unabhängigkeitserklärung dadurch zu legitimieren, indem ein quasi rechtsfreier Raum behauptet und damit unterstellt wird, es fehle an aktuell geltenden völkerrechtlichen Regeln für eine Sezession. Das trifft aus den oben dargelegten Gründen jedoch nicht zu.

Würde man dem Argument der Mehrheit des EU-Rates folgen, wäre eine völkerrechtswidrige Situation letztlich immer dann unbeachtlich, sobald die Umstände dies aus Sicht der Handelnden erfordern. Das ist seit langer Zeit die typische Argumentation derjenigen, die Völkerrecht brechen wollen und brechen. Sie negiert letztlich das geltende Völkerrecht, wenn dieses als unpassend erscheint, und höhlt dieses aus.

IV. Rechtsfolgen der völkerrechtswidrigen Anerkennung

Aufgrund der Völkerrechtswidrigkeit der Anerkennungserklärung des Kosovo sind die anerkennenden Staaten, unter anderen also auch Deutschland, im Rahmen des Rechts der Staatenverantwortlichkeit zur Wiedergutmachung in Form von Restitution, Schadenersatz und Genugtuung in Form einer förmlichen Entschuldigung gegenüber Serbien verpflichtet.

V. Schlussfolgerung

Eine völkerrechtswidrige Missachtung der territorialen Integrität Serbiens hat über den konkreten Einzelfall hinaus weittragende Folgen. Sie schafft zugleich einen hoch problematischen Präzedenzfall für andere Staaten und Konfliktzonen, in denen unterschiedliche Ethnien leben (z.B. in Europa: Basken in Spanien, Türken in Zypern, Algerier in Frankreich, Türken in Deutschland etc).

Eine zukunftssträchtige Lösung der "Kosovofrage" kann nur erreicht werden, wenn sie

- völkerrechtsmäßig, d.h. wenn sie im Einvernehmen mit Serbien, unter Anerkennung und wirksamer Gewährleistung der Menschenrechte und der Autonomierechte aller im Kosovo lebenden Ethnien erfolgt die Rechte der aus dem Kosovo vertriebenen Serben und anderer Minderheiten regelt und
- mit dem Angebot einer im gemeinsamen europäischen Interesse liegenden nachhaltigen ökonomischen, politischen und sozialen Kooperation der EU mit dem Kosovo und den anderen Staaten der Region einhergeht. Denn ethnische Konflikte sind vor allem soziale Konflikte.

VI. Auswirkungen auf KFOR und den Bundeswehr-Einsatz im Kosovo

Völkerrechtliche Grundlage für die Stationierung von militärischen Verbänden der Bundeswehr im Kosovo war bisher die UN-Sicherheitsrats-Resolution 1244/99 vom 10.6.1999. Davon ging zu Recht zuletzt auch der konstitutive Beschluss des Deutschen Bundestages vom 21.6.2007 zur Entsendung der Bundeswehr als Teil der KFOR in den Kosovo aus. Darin hieß es (vgl. BT-Drucks. 16/5600):

„Die Kräfte (der Bundeswehr im Rahmen von KFOR) können eingesetzt werden, solange ein Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und

ein entsprechender Beschluss des NATO-Rates sowie die konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages vorliegen.“

Wäre oder würde der Kosovo mit seiner Unabhängigkeitserklärung seit dem 18.2.2008 ein selbständiger Staat, wovon die deutsche Bundesregierung und die Regierungen der insgesamt knapp 50 Staaten, die den Kosovo seit Februar 2008 völkerrechtlich anerkannt haben, ausgehen, könnte die Geschäftsgrundlage der UN-SR-Resolution 1244/99 mit der völkerrechtswidrigen Abtrennung des Kosovo und der Missachtung der territorialen Integrität Serbiens entfallen sein. Damit würde es an der bisherigen völkerrechtlichen Basis für die gegenwärtige und eine künftige Mandatierung der KFOR-Verbände durch den UN-Sicherheitsrat fehlen.

[UN-Charta](#)

in deutscher Sprache (Startseite der UN)

[Der Kosovokrieg und das Völkerrecht](#)

von Dr. Dieter Deiseroth

New UNICEF report condemns German policy of deporting Roma children 09/07/2010 - DW / Deutschland

UNICEF presented a shocking new report on Thursday, detailing the situation of some 12,000 Romany people, including many children, living in Germany under threat of deportation to Kosovo.

The police often come unannounced at 4 a.m., to reduce the chance that their targets will find a place to hide.

After being rushed into a van, the terrified Romany families are taken to the airport - often with a detour to the local police station, where they are asked to sign a statement saying that their deportation is voluntary. In exchange, they are often promised better housing when they arrive in Kosovo. These promises are rarely held.

Because of this hurried departure, vital documents like birth certificates are often left behind. Families living in Germany since the early 1990s suddenly find themselves back in Kosovo - virtually destitute in the poorest country in Europe.

The children, arriving in a country where they have never been, and whose languages - Serbian and Albanian - they do not speak, suffer particularly.

"Of the 66 children that we personally interviewed that were of school age, only 17 still attended school once they were back in Kosovo," said Verena Knaus, who co-authored a new report by UNICEF, the United Nations children's organization, on the situation.

"This means that three out of four drop out of school. The main reason for that is the poverty of the family - that they just simply cannot afford the materials, the clothes, the transport costs," she told Deutsche Welle.

Alberto, one of the boys interviewed in the short film that UNICEF produced to go with the report, talks about how the other children at his new school call him the Germano - a pejorative reference to the country of his birth.

But lacking birth certificates, it is difficult to prove what country the children belong to. The children then often become stateless, and families cannot claim social welfare for them. The result is that those deported from Germany are often significantly poorer than average Kosovars. The average income for Romany families in Kosovo is 120 euros (\$152) a month, but for families arriving from Germany it's just 88 euros a month.

"Two out of three children live below the poverty level. One out of three children lives in extreme poverty. That is, below the hunger line - not enough money to even buy food for your basic calorie intake," said Johannes Wedenig, director of UNICEF in Kosovo.

The Kosovar government, he said, is simply not equipped to deal with these people. "The capacities are simply not there," he said. "All the studies are clear on that. We see also a study from the Ministry of Interior in Kosovo that policies are not being implemented, funding is not allocated, so what exists on paper doesn't exist in reality."

But the root of the problem is back in Germany. Romany families were given asylum in Germany in the aftermath of the war in Kosovo in the late 1990s, but only with so-called "toleration" status. This means that once the German authorities decide that Kosovo is safe - that Romany people are not in danger of persecution and torture - they must return.

This leads to a state of immigrant limbo, where families are only guaranteed three-month stays at a time. According to the UNICEF report, this constant threat of deportation was a major reason for the social exclusion that those people felt in Germany.

"You have to value what Germany and German society has done; they have accepted very significant numbers," Wedenig said. "The downside is obviously now that the German government has decided that it's possible to return the Roma. That's the reason why we focus on Germany. It's not a problem only for Germany, but there are some particularities that make it especially difficult."

Another problem is the rules governing nationality in Germany. While anyone born in Great Britain and the US, for instance, is automatically granted citizenship, in Germany the nationality of the parents has a major influence - clearly a root cause of Germany's troubled immigration policy.

Author: Ben Knight

Editor: Martin Kuebler

Several thousand persons have been forcibly returned to Kosovo by west European states in the last few years, mainly from Austria, Germany, Sweden and Switzerland. Among the returnees have been persons belonging to minorities, and in particular Roma, Ashkali and Egyptians. For them these deportations have not had a happy ending.

The UN agency for children, UNICEF, has now published a [report](#) on what happened to those sent back from Germany. This document is particularly relevant in view of the plans to return almost 12 000 Roma, Ashkali and Egyptians, including more than 5 000 children, to Kosovo from Germany alone.

The report, which is based on interviews with a large number of families, documents the harsh reality of these forced returns to Kosovo. One of the many cases concerns the Haziri family (the name was changed in the report for reasons of privacy).

One morning at 3 o'clock German police officers knocked on the family's door. At that time the Haziris had been living in Germany for 17 years. The family was allowed half an hour to pack. They were all to be forcibly deported to Kosovo. Three of the five children were born in Germany – all of them wanted to stay there. In the afternoon of that same day they landed in Kosovo.

Two years earlier the family had undergone a similar ordeal – awakened in the middle of the night, and sent away. However, that time they had not been allowed to enter Kosovo and had come back to Germany. Now, this time, it was all prepared so that they were allowed into Kosovo – what does their future hold?

Forty percent of returnees are children

Children are the ones most affected by these forced returns. Many families have lived in Germany for almost two decades, the children have grown up there, and many were also born there. They are suddenly taken away from their schools, friends and surroundings, and are sent to a place they do not know and whose language they do not speak.

“I have nothing to do with Kosovo. I feel terrible here. I miss my school friends in Germany”, explains Remzije Haziri, the youngest daughter.

Three out of four drop out of school due to language barriers and extreme poverty. In addition, as they were sent away without warning they lack school documents from Germany. Many are unregistered, have no civil documents, and are rendered de facto stateless.

Not yet able to receive returnees

Kosovo is not yet able to offer humane living conditions to returnees, nor is it able to guarantee to its inhabitants respect for their basic human rights, such as access to adequate housing, health care or education. The unemployment rate is still around 50 per cent.

Some of the forcibly returned families end up in secondary displacement and some of them have even turned up in the lead contaminated camps in North Mitrovica, where the conditions represent a deadly health danger, not least for growing children.

The policy of forcible returns to Kosovo must be re-evaluated. It is ineffective, causes human suffering and wastes resources. No less than 70-75 % of those forcibly returned

move to secondary displacement or go back to the deporting countries through illegal channels – after having lost their homes, jobs, years of schooling and a considerable amount of money.

The UNICEF report is an invaluable contribution to the debate on the current repatriation practices. The interviews give insights into the lives of these children and present the voices of the victims of toughening migration policies. Voices that should be heard – and listened to.

Thomas Hammarberg

** "All reference to Kosovo, whether to the territory, institutions or population, in this text shall be understood in full compliance with United Nations Security Council Resolution 1244 and without prejudice to the status of Kosovo."*

Several thousand persons have been forcibly returned to Kosovo by west European states in the last few years, mainly from Austria, Germany, Sweden and Switzerland. Among the returnees have been persons belonging to minorities, and in particular Roma, Ashkali and Egyptians. For them these deportations have not had a happy ending.

The UN agency for children, UNICEF, has now published a [report](#) on what happened to those sent back from Germany. This document is particularly relevant in view of the plans to return almost 12 000 Roma, Ashkali and Egyptians, including more than 5 000 children, to Kosovo from Germany alone.

The report, which is based on interviews with a large number of families, documents the harsh reality of these forced returns to Kosovo. One of the many cases concerns the Haziri family (the name was changed in the report for reasons of privacy).

One morning at 3 o'clock German police officers knocked on the family's door. At that time the Haziris had been living in Germany for 17 years. The family was allowed half an hour to pack. They were all to be forcibly deported to Kosovo. Three of the five children were born in Germany – all of them wanted to stay there. In the afternoon of that same day they landed in Kosovo.

Two years earlier the family had undergone a similar ordeal – awakened in the middle of the night, and sent away. However, that time they had not been allowed to enter Kosovo and had come back to Germany. Now, this time, it was all prepared so that they were allowed into Kosovo – what does their future hold?

Forty percent of returnees are children

Children are the ones most affected by these forced returns. Many families have lived in Germany for almost two decades, the children have grown up there, and many were also born there. They are suddenly taken away from their schools, friends and surroundings, and are sent to a place they do not know and whose language they do not speak.

“I have nothing to do with Kosovo. I feel terrible here. I miss my school friends in Germany”, explains Remzije Haziri, the youngest daughter.

Three out of four drop out of school due to language barriers and extreme poverty. In addition, as they were sent away without warning they lack school documents from Germany. Many are unregistered, have no civil documents, and are rendered de facto stateless.

Not yet able to receive returnees

Kosovo is not yet able to offer humane living conditions to returnees, nor is it able to guarantee to its inhabitants respect for their basic human rights, such as access to adequate housing, health care or education. The unemployment rate is still around 50 per cent.

Some of the forcibly returned families end up in secondary displacement and some of them have even turned up in the lead contaminated camps in North Mitrovica, where the conditions represent a deadly health danger, not least for growing children.

The policy of forcible returns to Kosovo must be re-evaluated. It is ineffective, causes human suffering and wastes resources. No less than 70-75 % of those forcibly returned

move to secondary displacement or go back to the deporting countries through illegal channels – after having lost their homes, jobs, years of schooling and a considerable amount of money.

The UNICEF report is an invaluable contribution to the debate on the current repatriation practices. The interviews give insights into the lives of these children and present the voices of the victims of toughening migration policies. Voices that should be heard – and listened to.

Thomas Hammarberg

** "All reference to Kosovo, whether to the territory, institutions or population, in this text shall be understood in full compliance with United Nations Security Council Resolution 1244 and without prejudice to the status of Kosovo."*

Verena Knaus
Peter Widmann
e.a.

Integration unter Vorbehalt

Zur Situation von Kindern kosovarischer Roma, Ashkali und Ägypter in Deutschland und nach ihrer Rückführung in den Kosovo

Deutsches Komitee für UNICEF

Zur Situation von Kindern kosovarischer Roma, Ashkali und Ägypter in Deutschland und nach ihrer Rückführung in den Kosovo

© Deutsches Komitee für UNICEF e.V., 2010

Bitte zitieren Sie aus diesem Dokument wie folgt:

Verena Knaus, Peter Widmann e.a., „Integration unter Vorbehalt“ - Zur Situation von Kindern kosovarischer Roma, Ashkali und Ägypter in Deutschland und nach ihrer Rückführung in den Kosovo. Deutsches Komitee für UNICEF, Köln 2010

Die Ergebnisse, Interpretationen und Schlussfolgerungen der Autoren in der Studie geben nicht unbedingt die Position von UNICEF wieder.

UNICEF, das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, setzt sich im Auftrag der UN-Generalversammlung weltweit für den Schutz der Kinderrechte ein. Die Grundbedürfnisse aller Kinder zu sichern, jedem Kind ein gutes Aufwachsen und eine Entwicklung zu ermöglichen, die seinen Fähigkeiten entspricht – das ist die Aufgabe von UNICEF. Auch in Deutschland ist UNICEF eine wichtige Stimme für Kinderrechte – für mehr Beteiligung und gleiche Bildungschancen, gegen Kinderarmut und soziale Ausgrenzung.

Redaktion: Lena Dietz, Dr. Sebastian Sedlmayr

Weitere Informationen:

UNICEF Deutschland
Höninger Weg 104
50969 Köln
Tel: 0221-936500
mail@unicef.de
www.unicef.de

Verena Knaus
Peter Widmann
e.a.

Integration unter Vorbehalt

Zur Situation von Kindern kosovarischer Roma, Ashkali und Ägypter
in Deutschland und nach ihrer Rückführung in den Kosovo

Inhalt

| | |
|----------------------------------|-----|
| Vorwort | 8 |
| Dank | 10 |
| Ergebnisse der Studie | 12 |
| Einleitung | 14 |
| Teil I – Zur Lage in Deutschland | 20 |
| Teil II – Zur Lage im Kosovo | 67 |
| Empfehlungen | 106 |
| Autoren | 109 |

Vorwort

Europa ist in den vergangenen Jahren noch enger zusammengewachsen, aber die Volksgruppe der Roma wird immer wieder an den Rand der Gesellschaft gedrängt. Am stärksten leiden die Kinder unter Armut, Diskriminierung und Perspektivlosigkeit, die den Alltag in vielen Roma-Familien in Europa prägen.

In den Zerfallskriegen Jugoslawiens flohen Hunderttausende vor der Gewalt, viele von ihnen in den Westen. Schätzungsweise kamen allein 50.000 Roma aus dem Kosovo nach Deutschland. Kommunen, Länder und der Bund haben Anstrengungen unternommen, die Kinder dieser Familien zu integrieren. Doch diese Investitionen drohen nun zu verpuffen. Rund 12.000 der kosovarischen Roma in Deutschland sind derzeit ausreisepflichtig und könnten nach dem Rücknahmeübereinkommen der Bundesregierung mit dem Kosovo in den kommenden Jahren zurückgeführt werden.

In Deutschland leben die meisten dieser Familien seit ihrer Flucht als „Geduldete“, also ohne gesicherte Aufenthaltserlaubnis. Das deutsche Ausländer- und Asylrecht schränkt für die Kinder aus den Flüchtlingsfamilien den Zugang zu Bildung, medizinischer Versorgung und sozialer Teilhabe gravierend ein. So müssen sie beispielsweise vor Arztbesuchen eine behördliche Genehmigung einholen, damit die Behandlungskosten übernommen werden.

Trotz ihrer schwierigen Ausgangslage haben viele Kinder aus Roma-Familien, die in Deutschland geboren und aufgewachsen sind, es geschafft, sich in ihrer Schule, ihrer Stadt, ihrem Freundeskreis zu integrieren. Sie haben den Willen und die Fähigkeiten, etwas aus ihrem Leben zu machen.

Doch das Wohl der Kinder steht bei der Debatte über die Rückkehr von Flüchtlingen aus Deutschland in den Kosovo nicht im Mittelpunkt, obwohl rund die Hälfte der Roma-Flüchtlinge Kinder sind und fast zwei Drittel von ihnen in Deutschland geboren und aufgewachsen sind.

UNICEF hat die Unterzeichnung des deutsch-kosovarischen Rückübernahmeabkommens für Flüchtlinge aus dem Kosovo zum Anlass genommen, speziell die Situation der betroffenen Kinder in Deutschland und im Kosovo empirisch zu untersuchen. Das Zentrum für Antisemitismusforschung der Technischen Universität Berlin hat dazu federführend die vorliegende Studie erarbeitet, die auf zahlreichen Interviews in Deutschland und im Kosovo basiert. Im Kosovo wurden allein 116 aus Deutschland zurückgekehrte Kinder befragt und relevante Daten aus einer statistischen Haushaltserhebung ausgewertet. Für den deutschen Teil der Studie wurden 63 Interviews mit Roma, Experten und politisch Verantwortlichen geführt.

Das Ergebnis der Studien ist alarmierend. Drei von vier zurückgekehrten Kindern gehen im Kosovo nicht mehr zur Schule. Ein beträchtlicher Anteil hat keine Geburtsurkunde und kann damit auch das Recht auf Bildung, medizinische Versorgung oder soziale Unterstützung nicht durchsetzen. Sowohl in Deutschland als auch im Kosovo müssen viele Kinder in den Flüchtlingsfamilien wegen schwerer Traumatisierungen und chronischer Erkrankungen der Erwachsenen zu früh zu viel Verantwortung übernehmen.

UNICEF wird sich gemeinsam mit seinen Partnern weiterhin dafür einsetzen, dass die Rechte aller Kinder in allen Ländern durchgesetzt werden, wie es die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen verlangt. Die Empfehlungen, die das Forscherteam aus den empirischen Befunden abgeleitet hat, sollen den Regierungen und Behörden eine Orientierung geben, wie sie ihrer Pflicht nachkommen können, das Wohl der Kinder vorrangig zu berücksichtigen.

Tom Koenigs
Mitglied des Vorstandes
UNICEF Deutschland

Johannes Wedenig
Head of Office
UNICEF Kosovo

Dank

Sowohl in Deutschland als auch im Kosovo trugen viele dazu bei, dass die Recherchen in kurzer Zeit gelingen konnten. Sabine Seiffert unterstützte am Zentrum für Antisemitismusforschung die Suche nach Dokumenten sowie Interviewpartnern und transkribierte Interviews. Max Molly unternahm Literaturrecherchen.

Karl-Heinz Winter vom Förderverein „Alte Post“ stellte in Münster-Berg Fidel viele Kontakte zu betroffenen Familien und Praktikern der sozialen Arbeit her. Marlies Imping ermöglichte Gespräche in Gronau. In Magdeburg öffneten Frauke Sonnenburg und Ekrem Tahiri viele Türen. In Stuttgart vermittelte Pfarrer Werner Baumgarten Ansprechpartner. Wertvolle Hinweise gaben Rebecca Einhoff (UNHCR) und Gordana Spasic-Neumann (AWO-Heimatgarten).

Im Kosovo gilt unser Dank KFOS, insbesondere Luan Shllaku und Vera Pula, für die Zusammenarbeit und die Bereitstellung der Daten von Compass Research. Danken möchten wir auch Jusuf Thaci für seine professionelle Unterstützung bei der Hochrechnung der Daten von mehr als 230 Familien.

Ein besonderer Dank geht an UNICEF Deutschland und UNICEF Kosovo, die diese Studie initiiert haben, vor allem an Johannes Wedenig und Sebastian Sedlmayr, sowie an die Teams in Prishtina und Köln, insbesondere an Beate Dastel, Arbena Kuriu, Teuta Pozhegu und Lena Dietz, die das Projekt engagiert unterstützt haben.

Die Studie konnte nur entstehen, weil in deutschen und kosovarischen Kommunen viele betroffene Familien bereit waren, offen über ihre Lage zu sprechen und ihren Alltag zu beschreiben. Ihnen gilt ein herzlicher Dank. Ebensoviel verdankt die Untersuchung den Praktikerinnen und Praktikern aus Kommunen, Wohlfahrtsverbänden, Kirchengemeinden, Beratungsstellen und Flüchtlingsorganisationen, die trotz übervoller Arbeitstage Zeit für ausführliche Interviews fanden. Sie haben uns dabei geholfen, ein realistisches Bild der Lage in Deutschland und im Kosovo zu zeichnen. Unser größter Dank geht an die Kinder, die ihre Erfahrungen mit uns geteilt, uns vertraut und sich uns gegenüber geöffnet haben. Der Bericht soll dazu beitragen, ihren Familien und Freunden in Deutschland den Weg für eine bessere Zukunft zu ebnen.

Verena Knaus und Peter Widmann

Ergebnisse der Studie

Bei den Regelungen für langjährig geduldete Flüchtlinge bleibt das Kindeswohl im toten Winkel.

Fast die Hälfte der in Deutschland seit vielen Jahren geduldeten und nun zur Ausreise verpflichteten rund 12.000 Roma, Ashkali und Ägypter aus dem Kosovo sind minderjährig. Die meisten der Kinder und Jugendlichen sind in Deutschland geboren, aufgewachsen und zur Schule gegangen, sprechen untereinander deutsch und empfinden ihre heutigen Wohnorte als Heimat. Die Abschiebung in den Kosovo droht ihnen, weil ihre Eltern an den Hürden der gesetzlichen Altfallregelung scheiterten und die Kinder das aufenthaltsrechtliche Schicksal ihrer Eltern teilen. Die Regelung, die viele Fachleute als zu starr betrachten, berücksichtigt die besondere Lage und den Integrationsstand der Kinder kaum. So bleibt das Wohl der Kinder, das zu berücksichtigen sich Deutschland mit der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention 1992 verpflichtet hat, im toten Winkel von Rechtssprechung und Rechtsauslegung.

Die Regelungen hemmen Kinder und Jugendliche, ihr Integrationspotenzial voll zu entfalten.

Viele Flüchtlingskinder aus den Familien kosovarischer Minderheitenangehöriger erleben in Deutschland eine schwierige Kindheit. Die mit dem Duldungsstatus einher gehenden rechtlichen und finanziellen Einschränkungen erschweren ihre Integration. Vor allem aber leben viele Kinder in einer Atmosphäre der Angst und der mangelnden emotionalen Sicherheit. Der psychische und körperliche Gesundheitszustand vieler Familien ist schlecht. Kriegstraumata, aber auch Depressionen und Angststörungen aufgrund der jahrelang unsicheren Perspektive prägen den Alltag vieler Familien ebenso wie Krankheiten, die viele Fachkräfte als psychosomatische Leiden betrachten. Sie beeinträchtigen Kinder und Jugendliche doppelt: Zum einen leiden etliche Kinder selbst unter psychischen und körperlichen Krankheiten, zum anderen fallen oft Eltern als Erziehungspersonen und Garanten emotionaler Sicherheit aus. Kinder müssen schon früh eine Verantwortung für ihre Familien übernehmen, die sie emotional und kognitiv überfordert.

Der mit den Rückführungen der letzten Jahre einher gehende Abschiebungsdruck verschärft die Situation. Er gefährdet bereits erreichte Integrationserfolge der Kinder und Jugendlichen. In Schule und Berufsausbildung sind Kinder und Jugendliche umso erfolgreicher, je mehr Zukunftsperspektive sie erkennen können. In dieser Hinsicht bestätigen die Ergebnisse der Untersuchung die Erkenntnis sozialwissenschaftlicher Migrations- und Integrationsforschung, dass Integration Zukunftssicherheit braucht.

Der Kosovo ist zur Zeit nicht in der Lage, aus Deutschland abgeschobene Kinder zu integrieren.

Die Befragungen von Familien bestätigen Befunde der OSZE, dass Kommunen im Kosovo noch nicht im Stand sind, aus Deutschland abgeschobene Kinder unterzubringen, ihre Gesundheitsversorgung zu gewährleisten und ihren Schulbesuch sicherzustellen. Zum einen stehen in den Kommunen dazu keine hinreichenden Mittel zu Verfügung, zum anderen sind die Zuständigen über Ihre Aufgaben bei der Integration von Flüchtlingen kaum informiert. Auf dem Papier vorliegende Strategien schlagen sich in der administrativen und sozialen Wirklichkeit bislang nicht nieder. Ein beträchtlicher Teil der abgeschobenen Kinder ist amtlich nicht registriert und damit für die Behörden unsichtbar.

Eine Abschiebung beendet in den meisten Fällen die Schulkarriere der Kinder.

Drei Viertel der befragten Kinder haben seit ihre Abschiebung keine Schule mehr besucht. Grund dafür sind Sprachbarrieren, fehlende Schulzeugnisse und die Armut der Familien. Sprachkurse sind für die meisten Kinder nicht in erreichbarer Nähe, Übergangsklassen fehlen. Auch für Kinder mit einem besonderen Förderbedarf, sei es aufgrund einer Behinderung oder Lernschwierigkeiten, fehlen Anschlussmöglichkeiten im kosovarischen Schulsystem. Damit droht den Kindern eine Zukunft in Armut und Randständigkeit. Außerdem verpuffen die in Deutschland geleisteten Investitionen in die Schulbildung der Kinder

Abschiebungen bedeuten für in Deutschland aufgewachsene Kinder und Jugendliche eine kaum zu verarbeitende Entwurzelungserfahrung.

Auch lange nach der Abschiebung in den Kosovo empfinden die Kinder Deutschland als ihre Heimat und träumen von einer Rückkehr dorthin. Herausgerissen aus ihrem Lebenszusammenhang und desorientiert vermögen sie nicht, den Kosovo, den sie bei Ihrer Abschiebung zum ersten Mal sahen, als ihr Land anzunehmen. Besonders verzweifelt sind viele Kinder darüber, dass sie sich nicht mehr deutsch verständigen können.

Erzwungene Rückführung verursacht hohe Kosten für alle.

Die Erfahrungen bereits abgeschobener Kinder und Jugendlicher bestätigen die Warnungen vieler Praktiker aus Kommunen, Sozialarbeit, Schulen und psychologischen Beratungsstellen in Deutschland. Die Abschiebungen könnten eine verlorene Generation entwurzelter Flüchtlingskinder hervorbringen, die in Deutschland eine gute Integrationsperspektive hätten und einen Beitrag zum Wohlstand des Landes leisten könnten, denen im Kosovo jedoch ein Leben im sozialen Abseits droht.

Viele Kinder und Jugendliche werden nach einer Abschiebung aller Voraussicht nach versuchen, nach Deutschland zurückzukehren, wo ihnen nur das Leben als illegale Einwanderer bleibt. Die zwangsweise Rückführung der Kinder und Jugendlichen, vollzogen in der Absicht, die „Einwanderung in die Sozialsysteme“ zu verhindern, verursacht damit auf längere Sicht wirtschaftliche und soziale Kosten für alle Bürger.

Einleitung

1. Anlass und Ziel der Studie

„Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.“

Kinderrechtskonvention, Teil I, Artikel 3

Im Jahr 2009 wurde die Absicht der deutschen Bundesregierung bekannt, kosovarische Minderheitenangehörige ohne längerfristigen Aufenthaltsstatus verstärkt aus Deutschland in ihr Herkunftsland zurückzuführen. Der Großteil der Betroffenen gehört der Volksgruppe der Roma an, andere sind Angehörige der Ashkali und der Kosovo-Ägypter, zweier Minderheiten, die ähnlich wie Roma von der Mehrheitsbevölkerung häufig als „Zigeuner“ stigmatisiert werden.¹ Fast die Hälfte der Betroffenen sind Kinder unter 18 Jahren.

Um die praktischen Fragen der Rückführung zu regeln, haben der deutsche Bundesinnenminister Thomas de Maizière und sein kosovarischer Amtskollege Bajram Rexhepi am 14. April 2010 in Berlin ein Rückübernahmeabkommen unterzeichnet. Darin verpflichtet sich die Regierung in Prishtina ohne Aufenthaltsrecht in Deutschland lebende Personen aufzunehmen. Für jeden Ausreisepflichtigen stellt dem Abkommen zufolge die deutsche Seite ein Rückübernahmeersuchen, aufgrund dessen die kosovarischen Behörden prüfen, ob der Betreffende aus dem Kosovo stammt. In den ersten acht Monaten des Jahres 2009, also bereits bevor die Regierungen das Abkommen unterzeichnet hatten, übermittelten die deutschen Stellen 1.580 Ersuchen nach Prishtina. Die kosovarischen Behörden gaben allen bis auf 27 statt – eine Anerkennungsquote von 98,3 Prozent.²

Viele Beobachter sorgen sich darum, dass den betroffenen Kindern ihre elementaren Rechte auf Bildung, gleiche Chancen und soziale Teilhabe verwehrt bleiben. Das ist Anlass für diese Studie im Auftrag von UNICEF. In ihrem Mittelpunkt stehen die Alltagswirklichkeit von Kindern aus den Familien kosovarischer Roma, Ashkali und Kosovo-Ägypter und die Frage, inwieweit das Kindeswohl bei Rückführungen gewährleistet ist.

Kinder („Minderjährige“) werden in dem Rückführungsabkommen nur zweimal genannt. Artikel 1(3) und 5(4) verpflichten beide Vertragsstaaten, Kinder und Ehepartner ohne Aufenthaltstitel für das Gastland wiederaufzunehmen. Es gibt keine weiteren Verpflichtungen oder Vorkehrungen speziell in Hinblick auf die Rechte und Bedürfnisse von Kindern.³

Nach Artikel 4 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, der UN-Kinderrechtskonvention, ist das Wohl des Kindes „bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen [...] ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist“. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Konvention im April 1992 ratifiziert und sich damit völkerrechtlich verpflichtet, alle politischen, gesetzgeberischen und behördlichen Handlungen mit dem Kindeswohl in Einklang zu bringen.⁴

Gemäß der UN- Kinderrechtskonvention fordert auch die EU-Richtlinie 2008/115/EC über „Gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatenangehöriger“ die EU Mitgliedsstaaten auf, insbesondere das „das Wohl des Kindes“ während des Rückführungsprozesses im Auge zu behalten.⁵

Durch eine objektive Beschreibung der Erfahrungen von Kindern der Roma, Ashkali und Kosovo-Ägypter vor, während und nach der Rückkehr in den Kosovo, will diese Studie einen Beitrag leisten zur kritischen Beurteilung der derzeitigen Rückführungspraktiken, um zu darzustellen, inwiefern das Wohl der Kinder dabei tatsächlich berücksichtigt wird.

Die Untersuchung besteht aus zwei Komponenten.

Die erste konzentriert sich auf die Lage in Deutschland. Sie fragt nach Integrationsstand, Integrationshindernissen und -perspektiven der Kinder in mehreren deutschen Städten. Bereits aus den daraus zu ziehenden Befunden ergibt sich eine Teillantwort auf die Frage, was eine Rückführung für die Betroffenen bedeutet.

Die zweite Komponente fußt auf Recherchen im Kosovo und fragt nach dem derzeitigen Integrationserfolg sowie nach den Integrationsperspektiven der aus Deutschland rückgeführten Kinder.

Das Schicksal von schätzungsweise 5.000 bis 6.000 Kindern ist in der Schwebe. Viele von ihnen sind in Deutschland geboren und haben ihr ganzes Leben in Deutschland verbracht. Sie sehen Münster, Ulm oder Stuttgart als ihre Heimat an. Es gilt, ihren Stimmen Gehör zu verleihen.

1.2 Methodik

Der erste Teil der Untersuchung fußt vor allem auf Interviews mit Flüchtlingsfamilien und mit Menschen in Deutschland, die durch Beruf oder ehrenamtliches Engagement Einblick in die Lage der Familien und besonders die der Kinder haben: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wohlfahrtsverbände Caritas, Diakonie und Arbeiterwohlfahrt, der Psychologischen Beratungsstellen für kriegstraumatisierte Flüchtlinge, der Ausländerbehörden und kommunalen Sozialdienste, Migrationsbeauftragte der Kirchen, Bundesländer und Städte, Lehrerinnen und Lehrer, Aktive

aus lokalen Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen sowie Bürgerinnen und Bürger, die sich ehrenamtlich für Familien mit unsicherem Aufenthalt einsetzen. Die Interviews mit insgesamt 63 Gesprächspartnern fanden zwischen Anfang Februar und Anfang April 2010 in Berlin, Münster, Gronau, Stuttgart, Magdeburg und Halle statt. Der Großteil der Gespräche wurde aufgezeichnet, für den Rest liegen Gesprächsprotokolle vor. Um die Privatsphäre der Flüchtlinge zu schützen, wurden in den Anmerkungen die Nachnamen der Befragten entweder weggelassen oder durch Anfangsbuchstaben ersetzt.

Die Interviews orientierten sich an der Methode des offenen Leitfadeninterviews der qualitativen Sozialforschung. Dabei enthält der Leitfaden lediglich anzusprechende Themenkreise, aber keine ausformulierte Fragenliste. Das Vorgehen empfiehlt sich für Studien mit explorativem Charakter, weil es Raum dafür lässt, dass die befragten Expertinnen und Experten der sozialen, pädagogischen und psychologischen Arbeit die aus ihrer professionellen Erfahrung relevanten Zusammenhänge in den Mittelpunkt stellen. Dasselbe gilt für die befragten Kinder sowie deren Eltern, die in den Interviews die Punkte in den Vordergrund rücken konnten, die ihren Alltag am stärksten prägen. Gleichzeitig vermindert das Vorgehen die Gefahr, dass vom Forscher an das Thema heran getragene Vorannahmen Ergebnisse verzerren.

Umso bemerkenswerter ist, dass trotz der zurückgenommenen Interviewführung an verschiedenen Orten befragte Flüchtlinge sowie Experten immer wieder dieselben Probleme beschrieben. Unabhängig davon, ob Gespräche etwa in Berlin, Münster, Magdeburg oder Stuttgart geführt wurden, zeigten sich immer wieder ähnliche Zusammenhänge. Das lässt darauf schließen, dass vor allem bundesweit geltende Regelungen der Flüchtlingspolitik das Leben der Betroffenen bestimmen, erst danach lokale Bedingungen.

Gegenstand der Analyse waren darüber hinaus parlamentarische und behördliche Dokumente des Bundes und der Länder, Dokumente kommunaler Räte und Ämter, der Wohlfahrtsverbände, Schulen, Nichtregierungsorganisationen sowie die lokale und regionale Presse.

Die Kosovo-Komponente der Studie basiert auf mehr als 60 Experteninterviews mit zuständigen Behörden, Ministerien und Gemeindevertretern, wie auch internationalen Entscheidungsträgern und NGOs vor Ort. Von besonderer Bedeutung für diese Komponente sind die Ergebnisse von semi-strukturierten Tiefeninterviews mit 40 betroffenen Roma-, Ashkali- und kosovo-ägyptischen Familien, die in den letzten Jahren aus Deutschland in den Kosovo zurückgekehrt sind. Im Zuge der Tiefeninterviews wurden persönliche Interviews mit 173 Personen geführt, darunter 116 Kinder im Alter von 0-18 Jahren. Die Auswahl der Familien wurde bewusst getroffen nach relevanten Kriterien wie Herkunftsort, Zeitpunkt und Art der Rückkehr

(freiwillige Rückkehr/Abschiebung), und Familienstruktur. Im Sinne der Forschung wurde ein natürlicher Schwerpunkt auf Familien mit Kindern gelegt. Ausgehend von verfügbaren Rückkehrstatistiken für die Jahre 2009 und 2010 (Januar bis April) wurden in der Gruppe der Roma schätzungsweise 36 Prozent der aus Deutschland in den Kosovo zurückgekehrten Personen durch die Interviews erfasst.⁶ Die Rückkehrerstatistik umfassen aber nicht nur Familien, sondern auch andere Gruppen (etwa Straftäter und alleinreisende Erwachsene), die im betrachteten Zeitraum mehr als die Hälfte der Rückgeführten ausmachten. Da die Interviews lediglich mit Familien geführt wurden, kann davon ausgegangen werden, dass die Studie einen noch wesentlich höheren Anteil der Rückkehrerfamilien erfasst.

Für eine möglichst objektive Darstellung der Rückkehr- und Reintegrationserfahrung der interviewten Familien und Kinder bemühte sich das Forschungsteam, die Ergebnisse den jeweils zuständigen Behörden, Institutionen und Gemeindebeauftragten mitzuteilen und auch deren Ansicht und Einschätzung der Situation in der Analyse zu berücksichtigen. Die im Zuge der Feldforschung gesammelten Daten wurden auch mit allen verfügbaren offiziellen Daten und Statistiken aus dem Kosovo, aus Deutschland und von internationalen Organisationen verglichen und ergänzt. Wie aus den Fußnoten ersichtlich, bezog sich das Forschungsteam in der Analyse auch auf vorhandene Hintergrundliteratur und Expertenberichte.

Eine besonders wichtige Rolle für den Kosovo-Teil der Studie spielte die von KFOS finanzierte und Compass Research 2009 durchgeführte Grundlagenstudie über die im Kosovo lebende Roma, Ashkali und die kosovo-ägyptische Minderheit⁷. Die KFOS-Studie, die sich auf mehr als 800 Interviews mit Familien der Roma, Ashkali und Kosovo-Ägypter bezieht, stellt die weitaus umfassendste Studie über diese Gemeinde im Kosovo dar. Mit Unterstützung von KFOS konnten sich die Autoren auf zusätzliche Hochrechnungen von Daten der KFOS-Studie beziehen, die speziell für diese Studie durchgeführt wurden. Somit konnte das Bild, das sich aus der Feldforschung und den Detailinterviews mit 173 Personen in neun Gemeinden ergab, geographisch um weitere zehn Gemeinden erweitert und um weitere 230 Familien ergänzt werden.

Alle Interviews wurden zwischen Februar und Mai 2010 durchgeführt. Zum Schutz der Privatsphäre der betroffenen und zitierten Kinder und Familien wurden die angeführten Namen in diesem Teil der Studie von den Autoren geändert.

Fußnoten

- 1 Vgl. zur Identität der Gruppen Elena Marushiakova et al., *Identity Formation among Minorities in the Balkans: The Cases of Roms, Egyptians and Ashkali in Kosovo*, Sofia 2001. Wenn auch die Abgrenzungen nicht immer scharf sind, betrachten sich Ashkali und kosovarische Ägypter als eigenständige Volksgruppen. Als ein Aspekt der Unterscheidung gilt dabei, dass Ashkali und Kosovo-Ägypter mehrheitlich nicht Romanes sprechen, sondern Albanisch.
- 2 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dagdelen, Kersten Naumann, Jörn Wunderlich und der Fraktion Die Linke (Bundestagsdrucksache 16/14129 vom 12.10.2009), S. 1-4; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dagdelen, Wolfgang Neskovic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke (Bundestagsdrucksache 17/423 vom 10. Januar 2010), S.2.
- 3 Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Kosovo über die Übernahme und Durchbeförderung von Personen (Rückübernahmeabkommen), unterzeichnet am 14. April 2010.
- 4 Siehe Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Artikel 4. Die deutsche Bundesregierung hatte in Abstimmung mit den Bundesländern bei der Ratifizierung eine Vorbehaltserklärung abgegeben, um trotz der in der Konvention verankerten Verpflichtungen Unterschiede bei der Behandlung deutscher und ausländischer Kinder zu legitimieren. Diese Vorbehaltserklärung hat das Bundeskabinett am 3. Mai 2010 zurückgenommen. Siehe u.a. Pressemitteilung des Deutschen Komitees für UNICEF, „Kinderrechte für alle Kinder in Deutschland verwirklichen!“, 3.5.2010.
- 5 Richtlinie 2008/115/EC des EU-Parlaments und des Rat der Europäischen Union 16. Dezember 2008 über gemeinsame Standards und Verfahren in den Mitgliedstaaten für die Rückführung von illegalen Einwanderern aus Drittstaaten, Präambel 22 und Artikel 5.
- 6 Nach Angaben der deutschen Behörden erfolgten im Jahr 2009 insgesamt 541 Rückführungen aus Deutschland in den Kosovo, darunter befanden sich 76 Roma (Bundestagsdrucksache 17/2089). Unter den 213 Rückführungen von Januar bis April 2010 waren 53 Roma. Mit 47 in diesem Zeitraum rückgeführten Roma, die im Zuge der Recherche interviewt wurden, konnten 36 Prozent der aus Deutschland in den Kosovo zurückgekehrten Roma erfasst werden. Für den Zeitraum von Januar bis April 2010 wurden 25 Roma in Familien rückgeführt, was 47 Prozent aller rückgeführten Roma entsprach.
- 7 *The Position of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in Kosovo*, Baseline Survey conducted upon the request and with funding from the Kosovo Foundation for Open Society (KFOS – SOROS), COMPASS Research & Consulting Company, 2009.

Teil I – Zur Lage in Deutschland

Inhalt

1. Roma, Ashkali und Ägypter aus dem Kosovo in Deutschland

- 1.1. Lokalstudien
- 1.2. Arbeitsmigration
- 1.3. Flucht
- 1.4. Spektrum rechtlicher Aufenthaltsformen
- 1.5. Rückkehr
- 1.6. Ausreisepflichtige
- 1.7. Kinder
- 1.8. Rückübernahmeabkommen
- 1.9. Abschiebungen

2. Bleiberecht und Kindeswohl

- 2.1. Der Weg zur Alltfallregelung
- 2.2. Kritik der Praktiker
 - 2.2.1. Arbeit und Ausbildung
 - 2.2.2. Krankheit und Traumatisierung
 - 2.2.3. Aufenthaltsunterbrechungen
 - 2.2.4. Straftaten
 - 2.2.5. Kindeswohl
 - 2.2.6. Härtefallkommissionen
 - 2.2.7. Rechtsempfinden
 - 2.2.8. Historische Verantwortung

3. Integration und Integrationsbarrieren

3.1. Sprache

3.2. Schulpflicht und Schulerfolge

3.2.1. Überdurchschnittliche Förderschulraten

3.2.2. Segregation und Schule

3.2.3. Berufsausbildung und Ausbildungshindernisse

3.2.4. Mentorenprojekte

3.3. Folgen wohnräumlicher Segregation

3.4. Verminderte Sozialleistungen

3.5. Krankheit und Traumatisierung

3.5.1. Eingeschränkte Gesundheitsleistungen trotz chronischer Krankheiten

3.5.2. Psychische Leiden und ihre Auswirkungen auf Kinder

3.5.3. Mangelhafter Zugang zu Therapien

3.5.4. Humanitärer Aufenthalt auf Zeit

3.5.5. Abschiebungsdruck und psychische Leiden

3.6. Identität

3.6.1. Duldung als Zeichen der Ausgrenzung

3.6.2. Der Blick auf den Kosovo

3.7. Exkurs: „Ein Beispiel unter vielen: Familie X. aus Ahaus“

4. Bleiberecht zwischen politischer Absicht und sozialer Wirklichkeit

4.1. Zukunftsperspektive als Voraussetzung der Integration

4.2. Integrationsperspektiven verändern traditionelle Rollenmuster

1. Roma, Ashkali und Ägypter aus dem Kosovo in Deutschland

1.1. Lokalstudien

Ein Schwerpunkt der Recherche lag auf den Städten Münster, Stuttgart und Magdeburg, in denen größere Gruppen von Minderheitenangehörigen aus dem Kosovo leben. Die Wahl fiel zum einen auf die Städte, weil sie in Bundesländern mit vergleichsweise hohen Zahlen ausreisepflichtiger Roma, Ashkali und Kosovo-Ägypter liegen, zum anderen, weil damit eine west- und eine süddeutsche Stadt sowie eine Stadt in den Neuen Ländern vertreten war. Aufgrund der zeitlichen und personellen Ressourcen der Untersuchung geschuldeten Auswahl von Großstädten bleibt die dort vorgefundene Lage nur eingeschränkt repräsentativ für ländliche Gebiete. Dort sind Netzwerke der Beratung und Unterstützung für Flüchtlinge weniger dicht, was die Lage der betroffenen Familien zusätzlich erschweren kann.

Eine Gesamtzahl der in Deutschland lebenden Roma, Ashkali und Ägypter aus dem Kosovo ist nicht ermittelbar. Das Ausländerzentralregister erfasst nur die Staatsangehörigkeit von Ausländern, nicht deren ethnische oder regionale Herkunft. Darüber hinaus werden im Zentralregister kosovarische Staatsangehörige erst seit Mai 2008 unter ihrer Staatsangehörigkeit gespeichert. Die Bundesregierung wies im Oktober 2009 darauf hin, dass kosovarische Staatsangehörige, die vor dem Mai 2008 eingereist sind, noch unter früheren Staatsangehörigkeiten gespeichert sein können.¹

Auch lokale Ausländerbehörden können keine genauen Größenordnungen nennen, weil sie in der Regel nur die Staatsangehörigkeit festhalten. Nur wenn die ethnische Zugehörigkeit relevant für den Aufenthaltsstatus wird, geht sie in die behördliche Statistik ein. Besonders in Städten wie Stuttgart und Münster mit ihrer jahrzehntelangen Tradition der Arbeitsmigration, zu der seit den 1960er Jahren auch die Zuwanderung von Minderheitenangehörigen aus Jugoslawien gehörte, leben viele Roma, Ashkali und Kosovo-Ägypter, die entweder inzwischen deutsche Staatsbürger geworden sind oder als Inhaber von Niederlassungs- und Aufenthaltserlaubnissen nur unter ihrer Staatsbürgerschaft registriert sind. Lediglich in Magdeburg, wo die Zuwanderung aus dem Kosovo erst mit den Kriegen im zerfallenden Jugoslawien begann, ließen sich aussagekräftige Zahlen ermitteln – zumindest für die dort lebenden Minderheitenangehörigen mit kosovarischer Staatsangehörigkeit. Von den dort Ende 2009 registrierten 469 kosovarischen Staatsangehörigen wurden 263 als Roma und zehn als Ashkali gezählt. Kosovo-Ägypter waren Ende 2009 in Magdeburg nicht registriert.²

Bestimmbar ist dagegen die Zahl unter den Ausreisepflichtigen, weil in den vergangenen Jahren die ethnische Zugehörigkeit zur Feststellung der Ausreisepflicht in den Kosovo eine Rolle spielte. Unter den untersuchten Städten lag sie in Münster am höchsten: Anfang des Jahres 2010 wurden dort 302 ausreisepflichtige Roma, Ashkali und Ägypter aus dem Kosovo gezählt. In Stuttgart lag ihre Zahl Ende März 2010 bei 111. In Magdeburg betrug sie 80 Personen.³

1.2. Arbeitsmigration

Kosovarische Roma, Ashkali und Ägypter treten in den deutschen Diskussionen der Gegenwart vor allem als Kriegsflüchtlinge in Erscheinung. Weniger bekannt ist, dass seit den 1960er Jahren mit anderen Zuwanderern aus Jugoslawien auch Angehörige der Volksgruppen als „Gastarbeiter“ nach Westdeutschland kamen. Für deutsche Kollegen und Nachbarn waren sie Jugoslawen, wie Slowenen, Serben oder Kroaten, und wegen verbreiteter Stereotype hatten Minderheitenangehörige kaum ein Interesse, ihre ethnische Herkunft heraus zu stellen. Die Herkunftsorte vieler damals in die Industriezonen der Bundesrepublik zugewanderter Roma, Ashkali und Balkan-Ägypter liegen heute im Kosovo, in Serbien, in Bosnien und Mazedonien.

1.3. Flucht

Die erste Phase der Migration in den 1960er Jahren beeinflusste die Fluchtwege vieler Menschen, die Jugoslawien nach dem Ausbruch der Kriege verließen. Auch Roma, Ashkali und Kosovo-Ägypter suchten seit den frühen neunziger Jahren vielfach jene deutschen Orte auf, in denen Angehörige ihrer Volksgruppen schon länger lebten, besonders wenn familiäre Bande bestanden. Zwar fanden viele keine langfristige rechtliche Aufenthaltsperspektive. Weil aber Abschiebungen in das auseinander brechende Jugoslawien nicht vollzogen wurden, erhielten sie den Status des zwar ausreisepflichtigen, aber geduldeten Ausländers.⁴

Als die seit der Aufhebung der Autonomie 1989 verschärften ethnischen Konflikte im Kosovo 1998/99 in offene Gewalt ausbrachen, kamen große Flüchtlingsgruppen aus der damaligen serbischen Provinz auch nach Deutschland – Menschen aus der albanischen Bevölkerungsmehrheit ebenso wie Angehörige der Minderheiten. Während die meisten Kosovo-Albaner und Kosovo-Serben in den folgenden Jahren zurückkehrten, fürchteten viele Roma, Ashkali und Ägypter eine anhaltende gesellschaftliche und ökonomische Ausgrenzung im Kosovo und setzten auf eine Zukunft in Deutschland.⁵

1.4. Spektrum rechtlicher Aufenthaltsformen

Die vielfältige Migrationsgeschichte von Roma, Ashkali und Kosovo-Ägyptern schlug sich im Spektrum rechtlicher Aufenthaltsformen nieder. Viele ehemalige jugoslawische „Gastarbeiter“ aus den Volksgruppen erwarben die deutsche Staatsbürgerschaft, andere erhielten eine Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis. Ein Teil der Flüchtlinge erlangte durch die „Altfallregelung“ für langjährig Geduldete oder aus anderen Gründen eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen.⁶

Ob eine Person über eine Duldung, eine Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis verfügt, kann jeweils verschiedene Gründe haben. Der Aufenthaltsstatus kann etwa davon abhängen, ob ein Elternteil einen deutschen Staatsbürger geheiratet hat, ob Ehefähigkeitsbescheinigungen oder andere Dokumente zu beschaffen sind, um selbst eine Ehe mit einem deutschen Staatsbürger einzugehen, bis hin zur Frage, ob ein Elternteil oder Ehepartner in der Lage ist, die Bedingungen der Altfallregelung zu erfüllen. Insofern ist die rechtliche Form des Aufenthalts nicht in jedem Fall ein Gradmesser der tatsächlichen Integration eines Menschen selbst. Das gilt besonders für Kinder und junge Erwachsene. So lässt sich etwa die unterschiedliche Situation zweier junger Männer aus Roma-Familien erklären, mit denen im Rahmen der Recherche ein Gespräch geführt wurde. Beide wuchsen in derselben deutschen Stadt auf, beide sprechen gut deutsch und engagierten sich in der Jugendarbeit ihres Wohnbezirks. Trotzdem verfügt einer der beiden Männer nur über eine Duldung, der andere ist dagegen deutscher Staatsbürger. Er spricht sich dafür aus, dass „wir“ ein Bleiberecht gewähren sollten. „Wir“ sind für ihn die Deutschen.⁷

1.5. Rückkehr

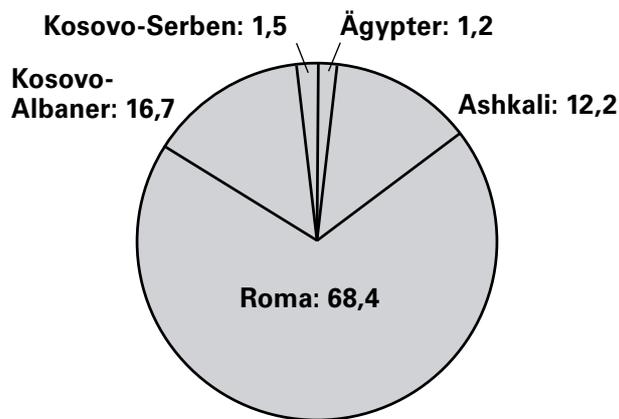
Nach Angaben der Bundesregierung kehrten zwischen 1999 und dem 31. August 2009 insgesamt 114.092 Menschen aus Deutschland in den Kosovo zurück. Die überwiegende Mehrheit zählten die Behörden als freiwillige Rückkehrer. 19 Prozent oder 21.852 Menschen wurden bis zum August 2009 zwangsweise zurückgeführt. Während in den Jahren 1999 bis 2001 unter den Rückkehrern die Zahl der Freiwilligen überwog, bildeten – mit Ausnahme des Jahres 2003 - in den folgenden Jahren die Abgeschobenen unter den Rückkehrern die Mehrheit.⁸

Rückführungen in den Kosovo finden in größerer Zahl bereits seit dem Jahr 2000 statt. Sie betrafen zunächst Kosovo-Albaner, ab dem Frühjahr 2003 auch die Minderheiten der Ashkali und Kosovo-Ägypter. Seit dem Jahr 2005 konnten auch Roma abgeschoben werden, wenn sie schwere Straftaten begangen hatten. Im Jahr 2009 begann die Rückführung auch strafrechtlich unbescholtener Roma.⁹

1.6. Ausreisepflichtige

Die in Deutschland lebenden Roma sind mit Abstand die größte Gruppe der aus dem Kosovo stammenden Ausreisepflichtigen. Zum Stichtag 30. Juni 2009 waren den Angaben der deutschen Bundesländer zufolge insgesamt 14.399 aus dem Kosovo stammende Personen ausreisepflichtig, davon 9.842 Roma, 1.755 Ashkali und 173 Kosovo-Ägypter. Die insgesamt 11.770 Roma, Ashkali und Ägypter machten damit 82 Prozent aller aus dem Kosovo stammenden ausreisepflichtigen Menschen aus. Bei den restlichen 18 Prozent handelte es sich um 2.408 Kosovo-Albaner und 221 Kosovo-Serben (Abbildung 1).¹⁰

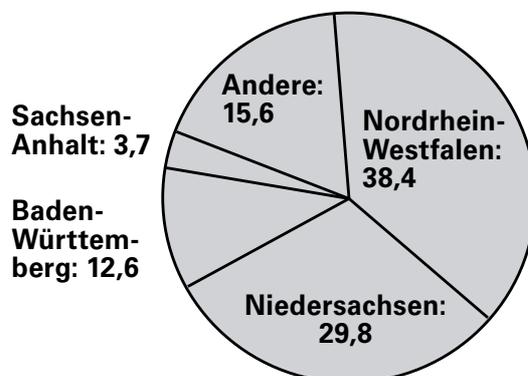
Abbildung 1: Ausreisepflichtige Personen aus Kosovo zum Stichtag 30.06.2009



Quelle: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dagdelen, Kersten Naumann, Jörn Wunderlich und der Fraktion Die Linke (Bundestagsdrucksache 16/14129 vom 12.10.2009), S. 8.

Von den 9.842 ausreisepflichtigen Roma lebte der größte Teil, 3.776 Menschen und damit 38 Prozent, in Nordrhein-Westfalen. Die zweitgrößte Gruppe aus der Minderheit lebte mit 2.928 Menschen in Niedersachsen, an dritter Stelle folgten 1.242 Roma in Baden-Württemberg. An vierter Stelle fand sich das Bundesland Sachsen-Anhalt mit 362 ausreisepflichtigen Roma (Abbildung 2).

Abbildung 2: Ausreisepflichtige Roma zum Stichtag 30.06.2009



Quelle: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dagdelen, Wolfgang Neskovic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke (Bundestagsdrucksache 17/423 vom 10. Januar 2010), S.18.

Auch innerhalb der deutlich kleineren Gruppe der 1.755 Ashkali lebte die größte Teilgruppe von 791 Menschen in Nordrhein-Westfalen, an zweiter Stelle fand sich Baden-Württemberg mit 371 Angehörigen, gefolgt von Niedersachsen mit 342. In allen anderen Bundesländern lagen die Zahlen kosovarischer Ashkali jeweils unter 100 Personen. Die Gruppe der 173 Kosovo-Ägypter war so klein, dass viele Bundesländer keine oder eine einstellige Zahl der Angehörigen nannten. Die Länder mit den drei größten Gruppen waren Niedersachsen (58 Personen), Baden-Württemberg (53 Personen) und das Saarland (24 Personen).¹¹ Die Zahlen sind Ergebnis einer Momentaufnahme. Auch ein Teil derjenigen, die zum Erhebungszeitpunkt eine befristete Aufenthaltserlaubnis hatten, kann mit deren Ablauf ausreisepflichtig werden.

1.7. Kinder

Der Anteil der Kinder unter den ausreisepflichtigen Roma, Ashkali und Kosovo-Ägyptern liegt in den Städten zwischen 42 und 50 Prozent. Die Ausländerbehörde Stuttgart gab 42 Prozent an, die Ausländerbehörde Magdeburg 47 Prozent und das Amt für Ausländerangelegenheiten Münster 50 Prozent.¹² Daten über die Altersgliederung der Ausreisepflichtigen jenseits der lokalen Ebene lagen den befragten Landesinnenministerien nicht vor.¹³ Dass die Anteile in allen befragten Städten in einer ähnlichen Größenordnung liegen, darf man in Verbindung mit Daten zur Altersstruktur der Volksgruppen im Kosovo und den Einschätzungen der befragten Experten als Hinweis dafür nehmen, dass die Anteile mit einiger Wahrscheinlichkeit verallgemeinerbar sind. Wie die Interviews mit Familien und Praktikern ergaben, sind die meisten Kinder in Deutschland geboren oder als Kleinkinder ins Land gekommen.

1.8. Rückübernahmeabkommen

In den Verhandlungen zum Rückübernahmeabkommen hat die deutsche Seite der kosovarischen Regierung zugesagt, die Zahl der Rückübernahmeersuchen im Jahr 2008 und damit die Zahl von etwa 2.500 Ersuchen auch künftig nicht zu überschreiten. Gleichzeitig wies die Bundesregierung darauf hin, dass die Zahl der tatsächlichen Rückführungen in der Regel deutlich unter derjenigen der Ersuchen liege.¹⁴ Deutschland versicherte außerdem, bei den Ersuchen „auf ein angemessenes Verhältnis der verschiedenen Ethnien“ zu achten. Das Abkommen ist keine Voraussetzung für die – seit Jahren stattfindenden – Rückführungen, sondern dient der Regelung praktischer Fragen. So betont die Bundesregierung, dass sich das bisherige Vorgehen mit dem Abkommen nicht grundsätzlich ändert und Staaten völkerrechtlich verpflichtet sind, ihre Staatsangehörigen aufzunehmen.

Zwei Behörden koordinieren die Rückführungen: Das Regierungspräsidium Karlsruhe sammelt Rückübernahmeersuchen südlicher Bundesländer, die Zentrale Ausländerbehörde Bielefeld die der übrigen. Nach gegenseitiger Abstimmung werden die Übernahmeersuchen nach Prishtina übermittelt. Angaben der beiden Behörden zufolge stelle man Ersuchen vorrangig für Personen in Straf- oder Abschiebehaft, außerdem für Straffällige und Personen, gegen die Ausweisungsgründe vorliegen, für Arbeitslose und für Empfänger von Sozialleistungen sowie für in jüngster Zeit Eingereiste. Die so koordinierten Abschiebungen werden seit 2009 über die Flughäfen Karlsruhe und Düsseldorf vollzogen. Im Januar 2010 gab die Bundesregierung die Zahl der bis zu diesem Zeitpunkt gestellten Abschiebungsaufträge durch die Ausländerbehörden der Länder an die beiden koordinierenden Behörden mit insgesamt 667 an. 245 Menschen, also 37 Prozent, wurden dabei als in Familien lebend registriert.¹⁵

1.9. Abschiebungen

Für die Zeit von April bis September 2009 gab die Bundesregierung die Zahl der vollzogenen zwangsweisen Rückführungen in den Kosovo mit 352 an. Dabei lag die Zahl der Personen, die als Roma registriert waren, mit 67 Personen bei 19 Prozent. 33 Personen unter den abgeschobenen Roma wurden dabei als in Familien lebend registriert. Im gleichen Zeitraum meldeten die beiden koordinierenden Stellen 834 Fluganmeldungen für Abschiebungen in den Kosovo, von denen 239 oder 28 Prozent Roma betrafen, darunter 142 Menschen, die als in Familien lebend registriert waren.¹⁶

Die ungleiche Verteilung der Ausreisepflichtigen in den deutschen Bundesländern erklärt sich daraus, dass die Betroffenen nur zum Teil als Asylbewerber oder Flüchtlinge im Rahmen von Kontingenten ins Land kamen und entsprechend dem aus Steueraufkommen und Bevölkerungszahl errechneten Königsteiner Schlüssel auf die einzelnen Bundesländer verteilt wurden.¹⁷ Wer sich bei der örtlichen Ausländerbehörde meldete, ohne Asyl zu beantragen, erhielt wegen der fehlenden Möglichkeit zur Abschiebung eine Duldung und blieb an dem Ort, an dem er sich gemeldet hatte. Diese Regelung galt bis zur Reform des Zuwanderungsrechts 2005 und wurde in den Behörden als „ungeregeltes“ oder „ungelenktes Verfahren“ bezeichnet.¹⁸ Für im Zuge des unregulierten Verfahrens in eine Stadt gekommene Flüchtlinge erhielt die Kommune keine Kosten vom jeweiligen Bundesland erstattet. Paragraph 15a des im Jahr 2005 in Kraft getretenen Aufenthaltsgesetzes setzte dem un gelenkten Verfahren ein Ende. Seither verteilen die Behörden auch unerlaubt eingereiste Ausländer, die keinen Asylantrag stellen, wie Asylbewerber auf die Bundesländer.

Im Zuge des un gelenkten Verfahrens ließen sich in manchen Städten größere Gruppen kosovarischer Minderheitenangehöriger nieder. Nach Münster etwa kamen viele Roma aus Mitrovica im Norden des Kosovo. Die Entstehung größerer lokaler Gemeinschaften wurde auch dadurch gefördert, dass manche Ausländerbehörde umliegender Landkreise zur Einsparung von Sozialleistungen Flüchtlingen inoffiziell nahe legte, in die Städte weiter zu reisen, in denen bereits viele Roma-Familien lebten. Dazu kam, dass anders als in ländlichen Gebieten in Städten wie Münster gut organisierte Unterstützernetzwerke aktiv waren.¹⁹

2. Bleiberecht und Kindeswohl

2.1. Der Weg zur Altfallregelung

Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder als ein in Deutschland für flüchtlingspolitische Fragen zentrales exekutives Gremium beschäftigte sich in den vergangenen Jahren immer wieder mit der Lage langjährig Geduldeter. Dass die als kurzfristige rechtliche Form des Aufenthalts vorgesehene Duldung in der Form von Kettenduldungen für viele Menschen zum jahrelangen Dauerzustand geworden ist, brachte bleiberechtliche Fragen immer wieder auf die Tagesordnung der in der Regel zweimal im Jahr tagenden Innenminister.

Für erwerbstätige Geduldete, die in der ersten Hälfte der neunziger Jahre aus dem ehemaligen Jugoslawien nach Deutschland gekommen waren, beschlossen die Innenminister im Mai 2001 eine Regelung mit strengen Maßgaben: Eine Aufenthaltsbefugnis nach damaligem Recht konnten Personen erwerben, die am 15. Februar 2001 seit sechs Jahren in Deutschland lebten, seit mehr als zwei Jahren über ein dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis verfügten und den Lebensunterhalt ihrer Familie ohne Sozialhilfe sichern konnten, die darüber hinaus nachweisen konnten, dass der Arbeitgeber dringend auf sie angewiesen sei und weitere Bedingungen erfüllten.²⁰ Den Menschen, die erst Ende der neunziger Jahre vor der eskalierenden Gewalt aus dem Kosovo geflohen waren, verschaffte der Beschluss wegen seiner Stichtagsregelung auch in den folgenden Jahren keine Bleibeperspektive. Vielmehr schlossen die Innenminister in den Jahren 2002 und 2003 dreimal hintereinander ausdrücklich ein Bleiberecht für Minderheiten aus dem Kosovo aus.²¹

Nachdem im März 2004 wieder gewalttätige Konflikte zwischen Volksgruppen im Kosovo ausgebrochen waren, änderten die Innenressort-Chefs der Länder Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein ihre Einschätzung. Im Juli desselben Jahres drangen sie auf ein Bleiberecht für in Deutschland wirtschaftlich und gesellschaftlich integrierte Roma, Ashkali, Ägypter und Serben aus dem Kosovo, konnten aber die anderen Mitglieder der Konferenz nicht für einen neuen Kurs gewinnen. Im November 2004 bekräftigten die Befürworter des Bleiberechts unter den Ressortchefs ihre Position mit dem Hinweis auf inzwischen gewonnene Einsichten: Große Flüchtlingsgruppen wieder in ihre Herkunftsländer zu bringen, dauere erfahrungsgemäß Jahre. Aus Rücksicht auf die öffentlichen Kassen würde man zunächst Empfänger von Sozialleistungen zurückführen. In dieser Zeit würden sich diejenigen, die ihren Lebensunterhalt selbst bestritten, in Deutschland weiter verwurzeln. Sie bräuchten eine Bleiberechtsregelung. Der Innenminister von Sachsen-Anhalt schloss sich im Mai 2006 der Forderung an.²²

Noch im selben Jahr fanden die Innenminister eine gemeinsame Linie in dieser Frage, die nicht nur Flüchtlinge aus dem Kosovo betraf. Im November 2006 beschlossen sie eine Bleiberechtsregelung, nach der geduldete Flüchtlinge eine zunächst auf zwei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten konnten, sofern sie sich seit mindestens acht Jahren in Deutschland aufgehalten hatten. Familien mit minderjährigen Kindern konnten bereits nach sechs Jahren eine Aufenthaltserlaubnis beantragen. Einer weiteren Bedingung zufolge musste ein Antragsteller seinen Lebensunterhalt und gegebenenfalls den seiner Familie durch eine dauerhafte Beschäftigung ohne ergänzende Sozialleistungen decken können. Wer die Bedingung noch nicht erfüllte, konnte eine bis September 2007 befristete Duldung erhalten, um einen Dauerarbeitsplatz zu finden. Ausnahmeregelungen betrafen Auszubildende, Erwerbsunfähige und Rentner, die keine Sozialleistungen in Anspruch nahmen. Weitere Bedingungen, um von der Regelung zu profitieren, waren ein regelmäßiger Schulbesuch der Kinder, ausreichende Deutschkenntnisse sowie Straffreiheit, wobei Geldstrafen bis zu 50 Tagessätzen – bzw. 90 Tagessätzen bei Strafen wegen ausländerrechtlicher Verstöße – kein Hindernis waren.²³

Damit wollten Innenressortchefs nach eigenem Bekunden Ausländern eine Perspektive verschaffen, die „wirtschaftlich und sozial im Bundesgebiet integriert sind“, und zugleich eine „Zuwanderung in die Sozialsysteme“ verhindern. Dass Bundestag und Bundesrat bald ein bundesgesetzliches Bleiberecht beschließen würden, wussten die Innenminister, wollten aber schon vorher für Klarheit sorgen.

Eine solche bundesgesetzliche Bestimmung beschloss der Bundestag im Juni 2007 mit Zustimmung des Bundesrates im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, die im August 2007 in Kraft trat.²⁴ Als „Altfallregelung“ wurde sie in Form der Paragraphen 104a und b Teil des Aufenthaltsgesetzes. Sie lag mit einigen Unterschieden im Einzelnen auf der Linie des Beschlusses der Innenministerkonferenz des vorhergehenden Jahres und beanspruchte wie diese, wirtschaftlich und sozial integrierten Geduldeten eine Bleibeperspektive zu geben.

Grundvoraussetzung war ein ununterbrochener legaler Aufenthalt in Deutschland von mindestens acht Jahren am Stichtag 1. Juli 2007 oder von mindestens sechs Jahren, wenn ein Antragsteller mit minderjährigen ledigen Kindern in einem Haushalt lebte. Weitere Bedingungen betrafen ausreichenden Wohnraum, hinreichende Deutschkenntnisse sowie Nachweise über den Schulbesuch der Kinder. Von der Regelung ausgenommen waren Personen, die in der Vergangenheit versucht hatten, die Ausländerbehörden zu täuschen oder sich einer Aufenthaltsbeendigung entzogen hatten, die Beziehungen zu extremistischen Organisationen unterhielten oder wegen einer Straftat verurteilt worden waren, wobei, wie bei der Regelung der Innenministerkonferenz, Geldstrafen bis zu 50 Tagessätzen (bzw. 90 Tagessät-

zen bei Straftaten nach dem Aufenthalts- oder dem Asylverfahrensgesetz) außer Acht blieben.

Auch die bundesgesetzliche Bleiberegulation zielte darauf, wie die Autoren der zugehörigen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift formulierten, eine „Zuwanderung in die Sozialsysteme zu vermeiden“.²⁵ Daher verknüpft das Gesetz eine langfristige Perspektive in Deutschland mit der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhaltes. Flüchtlinge, die alle Voraussetzungen erfüllten und ihren Lebensunterhalt einschließlich aller Unterhaltungspflichten gegenüber Familienangehörigen durch Erwerbsarbeit sichern konnten, erhielten eine Aufenthaltserlaubnis.

Wer den Grundvoraussetzungen entsprach, ohne seinen Lebensunterhalt eigenständig sichern zu können, erhielt eine „Aufenthaltserlaubnis auf Probe“. Sie war ursprünglich bis zum 31. Dezember 2009 befristet und sollte den Betroffenen bis zu diesem Tag die Möglichkeit geben, eine Erwerbstätigkeit zu finden, die den Lebensunterhalt „überwiegend eigenständig“ sicherte. Im Haushalt der Eltern lebende minderjährige Kinder erhielten ein von der Aufenthaltserlaubnis der Eltern abhängiges Aufenthaltsrecht.²⁶

Im Dezember 2009 verlängerte die Innenministerkonferenz die Bleiberechtsregelung um zwei Jahre. Danach konnten Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis auf Probe eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erhalten, wenn sie am 31. Dezember 2009 entweder für die vergangenen oder für die folgenden sechs Monate mindestens eine Halbtagsbeschäftigung nachwiesen. Eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen konnte auch erhalten, wer seit dem Juli 2007 eine Schul- oder Berufsausbildung erfolgreich beendet hatte oder sich noch in Berufsausbildung befand und von dem daher erwartet werden dürfe, dass er einen Lebensunterhalt künftig selbst sichern könne. Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis auf Probe, die nachweisen konnten, dass sie sich um die Sicherung des Lebensunterhalts bemüht hatten, konnten ihr Aufenthaltserlaubnis um zunächst zwei weitere Jahre verlängern lassen.²⁷

2.2. Kritik der Praktiker

Mit der Altfallregelung erlangte ein Teil der Minderheitenangehörigen aus dem Kosovo eine Aufenthaltserlaubnis. Seither, so berichtet eine Sozialarbeiterin aus Münster-Coerde, verlaufe eine unsichtbare Grenze innerhalb der Flüchtlingsgruppen. Auf der einen Seite stünden diejenigen, die eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe erhalten konnten. „Weg von der Duldung“ zu sein, so die Sozialarbeiterin, sei für eine Reihe ihr bekannter Roma aus dem Kosovo „wie ein Sechser im Lotto und Weihnachten zusammen“. Die Begünstigten honorierten in hohem Maß, nun eine Chance zu haben.

Auf der anderen Seite stünden diejenigen, die keine Aufenthaltserlaubnis bekommen konnten. Sie schämten sich und versuchten zu vermeiden, dass es bekannt werde. Man sehe es als Abstrafung, als Landen auf der Schwarzen Liste. Besonders hart zu verkraften sei es, wenn die Linie zwischen Aufenthaltsberechtigten und Ausreisepflichtigen durch die Familien gehe.²⁸

Wie viele Roma, Ashkali und Kosovo-Ägypter in Deutschland die Bedingungen erfüllten, ist unbekannt.²⁹ Nach übereinstimmenden Einschätzungen der befragten Praktiker profitierte jedoch nur eine Minderheit der Betroffenen von der Regelung. Sie sei, so die Praktiker, in zweierlei Hinsicht unzulänglich: Die Bedingungen erwiesen sich zum einen in der Praxis als zu eng und zu starr. Zum anderen orientiere sich die Regelung einseitig an der Frage, ob die Eltern auf dem Arbeitsmarkt Fuß gefasst haben, während die Integration der Kinder und deren Perspektiven kaum eine Rolle spielten. So scheiterten Familien an den Bedingungen für eine Aufenthaltserlaubnis, in denen die zweite Generation auf dem Weg zur erfolgreichen Integration sei, den Eltern das aber bisher nicht gelungen sei. Habe etwa ein Familienvater ein Alkohol- oder Spielsuchtproblem, verlören damit Ehefrau, Kinder, in bestimmten Fällen auch Schwiegertöchter und Enkelkinder die Grundlage, in Deutschland zu bleiben.³⁰

Die Altfallregelung orientiert sich damit nicht an den Kindern als eigenständige Rechtsträger, sondern verknüpft ihre Belange untrennbar mit denen der Eltern und mitunter entfernterer Verwandter. Das geschieht ungeachtet der Tatsache, dass ein beträchtlicher Teil von ihnen in Deutschland geboren, aufgewachsen und sowohl gesellschaftlich als auch in das Bildungssystem integriert worden ist.

Die befragten Fachleute nannten eine Reihe von Faktoren dafür, dass Flüchtlinge an den Hürden der Altfallregelung scheitern:

2.2.1. Arbeit und Ausbildung

Ein Teil der Betroffenen hat auf dem Arbeitsmarkt nicht oder nur unzureichend Fuß gefasst. Viele Familien, die von Abschiebung betroffen sind, waren immer wieder ganz oder teilweise von Sozialleistungen abhängig, ein Teil der Familien auch seit Jahren durchgängig.³¹ Ein Grund dafür ist ein Mangel an schulischer und beruflicher Qualifikation. Viele Minderheitenangehörige kommen aus einem bildungsfernen Milieu mit geringen Schreib- und Deutschkenntnissen.

Gleichzeitig haben auch diejenigen, die im Kosovo als Handwerker, etwa als Auto-mechaniker oder Lackierer, gearbeitet haben, für ihren Beruf selten eine formale Ausbildung absolviert. Als niedrig Qualifizierte finden sie auf dem deutschen Arbeitsmarkt allenfalls im Niedriglohnsektor Beschäftigung – als Putzkräfte bei Reinigungsfirmen, als Zimmermädchen in Hotels oder als Küchenhilfen in Gaststät-

ten. In etlichen Fällen erfolgte die Beschäftigung in den vergangenen Jahren über Zeitarbeitsfirmen. Ein Teil der Betroffenen geht mehreren Tätigkeiten gleichzeitig nach, so haben Frauen häufig mehrere Putzstellen.³² Die dabei zu erzielenden Einkommen reichen indes selten, um den Lebensunterhalt kinderreicher Familien ohne zusätzliche Sozialleistungen zu bestreiten. Dazu kommt, insbesondere in östlichen Bundesländern, ein geringes Angebot an offenen Stellen.³³ Als einen Grund für die Schwierigkeiten beschreiben soziale Fachkräfte außerdem, dass die Flüchtlinge aufgrund der Gesetzeslage über Jahre hinweg keinen oder nur eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt hatten, so dass es vielen schwer gefallen sei, schnell im Berufsleben Fuß zu fassen.³⁴

Gleichzeitig, so beklagten Praktiker, biete die Bleiberechtsregelung Flüchtlingen kaum Chancen, sich weiter zu qualifizieren, sondern hindere sie eher daran. Manche Flüchtlinge haben nach den Berichten Deutschkurse abgebrochen, um schnell Geld zu verdienen. Weil Jugendliche unter dem Druck stehen, so früh wie möglich zum Lebensunterhalt ihrer Familie beizutragen, verzichten sie oft auf eine qualifizierte Berufsausbildung. So gehe die kurzfristige Integration in das unterste Segment des Arbeitsmarktes auf Kosten einer umfassenden Integration.³⁵

2.2.2. Krankheit und Traumatisierung

Körperliche und psychische Krankheiten, die zum einen Folgen von Krieg und Flucht sind, aber auch durch das jahrelange isolierte und perspektivlose Flüchtlingsdasein ausgelöst oder gefördert wurden, zählen zu den weiteren Ursachen, warum ein Teil der Flüchtlinge den Lebensunterhalt nicht oder nur eingeschränkt selbst bestreiten kann. Dabei werde Erkrankungen mitunter spät oder überhaupt nicht diagnostiziert. Dazu kommen in einigen Fällen Probleme von Familienvätern, die sich selbst aufgegeben haben und nicht in der Lage sind, die Anforderungen des Alltags zu bewältigen und die Verantwortung für ihre Familien angemessen wahrzunehmen, mitunter einher gehend mit Alkoholismus oder Spielsucht. Damit verbunden sei besonders in segregierten Wohnlagen, etwa in Flüchtlingsheimen, eine mentale Abschottung gegen die Außenwelt.³⁶

2.2.3. Aufenthaltsunterbrechungen

Manche Flüchtlinge scheitern an der Bedingung des ununterbrochenen Aufenthalts: Als in den vergangenen Jahren Nachrichten über Abschiebungen umgingen, seien viele Familien aus Angst davor in Nachbarländer gefahren, wobei sie häufig Gerüchten gefolgt seien, sie hätten dort bessere Chancen auf ein Bleiberecht. Damit haben sie ihren Aufenthalt unterbrochen und sind nun von der Altfallregelung ausgeschlossen.³⁷ So berichtet eine Lehrerin aus der Grundschule Berg-Fidel in Mün-

ster: „Hoffnungsvolle Kinder, die wirklich sozial eingebunden waren in ihren Klassen – die hatten Freundschaften geknüpft, die waren gut in der Schule – und trotzdem konnten die Eltern dem Druck nicht standhalten und sind untergetaucht.“³⁸

2.2.4. Straftaten

Ein Teil der Familien scheitert an den Bedingungen der Altfallregelung, weil ein Familienmitglied Straftaten begangen hat, die mit mehr als Geldstrafen von 50 Tagessätzen geahndet wurden. Auch Praktikerinnen und Praktiker, die den Ausschluss von Kriminellen aus der Altfallregelung grundsätzlich für vertretbar hielten, kritisierten in den Gesprächen, dass die geltenden Bestimmungen häufig die Falschen trafen. Die Altfallregelung schließt neben demjenigen, der die Straftat begangen hat, alle in häuslicher Gemeinschaft lebenden Familienmitglieder von einer Aufenthaltserlaubnis aus – was mehrere Gesprächspartner als „Sippenhaft“ bezeichneten.

Die einschlägige Verwaltungsvorschrift des Bundesinnenministeriums verweist zum einen auf das Prinzip, dass minderjährige Kinder das aufenthaltsrechtliche Schicksal der Eltern teilen, zum anderen darauf, dass „auf Grund der häuslichen Gemeinschaft ein negativer Einfluss auf die übrigen Familienmitglieder“ nicht auszuschließen sei. Eine ganze Familie fällt auch dann aus der Regelung, wenn eines der Kinder eine entsprechende Straftat begangen hat. Der Verwaltungsvorschrift zufolge sei dann „der Ausschluss der Eltern im Hinblick auf ihre Aufsichts- und Erziehungspflicht gerechtfertigt.“³⁹

Darüber hinaus betrachten viele soziale Fachkräfte die verhältnismäßig niedrig liegende Grenze von 50 Tagessätzen als in der Praxis zu starr. Ausländerbehörden hätten keinen Spielraum, den Charakter der Straftat zu beurteilen. Die Regelung erlaube keine Unterscheidung zwischen einem, der ein schweres Delikt begangen habe, und einem, der zweimal wegen Fahrens ohne Fahrerlaubnis bestraft worden sei – die Grenze der fünfzig Tagessätze könne in beiden Fällen überschritten sein. Die Regelung berücksichtige ebenso wenig, ob es sich um eine länger zurückliegende Rechtsverletzung handele, der keine weitere Straftat gefolgt sei, oder eine fortwährende Tendenz zum Rechtsbruch erkennbar sei.

Folgenreich sei in dem Zusammenhang, dass die strengen rechtlichen Beschränkungen des Flüchtlingsdaseins viele Fallstricke böten, besonders wenn Menschen ihnen über viele Jahre hinweg unterlägen. So berichtete eine in der Nähe der niederländischen Grenze tätige Sozialarbeiterin von vielen Asylbewerbern, die nach einer „Verletzung der Residenzpflicht“ ihren Rat suchten. Gegenüber der unmittelbar an der Grenze liegenden Unterkunft der Asylbewerber befände sich auf der niederländischen Seite ein Supermarkt, in dem viele Bewohner der deutschen Sei-

te einkauften. Asylbewerber, die das ebenfalls taten, hätten Strafen von einer erheblichen Zahl von Tagessätzen erhalten, offenbar ohne dass ihnen bewusst war, dass sie überhaupt rechtliche Regelungen verletzen.⁴⁰ Zwar liegt für Straftaten nach ausländerrechtlichen Bestimmungen die Grenze, an der Flüchtlinge aus der Altfallregelung fallen, erst bei 90 Tagessätzen, doch auch hier bedürfe es nach den Erfahrungen der Praktiker keiner ausgesprochenen „kriminellen Energie“, um die Grenze zu überschreiten. In einem Teil der Fälle erklärten sich, so berichteten mehrere Praktiker, die Strafhöhen auch daraus, dass Flüchtlingen häufig die Mittel für einen Rechtsbeistand fehlten und sie mangels Kenntnis des Rechtssystems ihre Möglichkeiten nicht nutzten. Manche Strafe wäre mit einer kompetenten rechtlichen Vertretung zu vermeiden gewesen.

Praktikerinnen und Praktiker betonten dabei, dass Rechtsbrüche angemessen bestraft werden müssten. Weil die Frage des Aufenthaltsrechts einer Familie mit Kindern aber existentiell sei, bräuchte man im konkreten Fall mehr Raum zur Abwägung der Art des Delikts und des Integrationsstandes. Die Regelung setze viele Menschen einer Abschiebung aus, die alles andere als „notorische Kriminelle“ seien und führe damit zu übermäßigen Härten.

2.2.5. Kindeswohl

Aus der Sicht aller befragten Fachkräfte der lokalen Sozialarbeit hat das Kindeswohl in den Entscheidungen über ein Bleiberecht ein zu geringes Gewicht. Zwar enthält die gesetzliche Altfallregelung Bestimmungen, die Familien mit Kindern begünstigen. So können die Ausländerbehörden bei der Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis auf Probe Kinder in Ausbildung und Berufsvorbereitungsmaßnahmen bei der Berechnung des Lebensunterhalts für die Gesamtfamilie außer Betracht lassen. Familien mit Kindern sowie Alleinerziehende können außerdem auch dann eine Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis auf Probe erhalten, wenn sie nur vorübergehend auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen sind.⁴¹ Zum eigenständigen Gesichtspunkt, der nach der UN-Kinderrechtskonvention vorrangig zu berücksichtigen ist, wird das Kindeswohl damit gleichwohl nicht.

Auf scharfe Kritik stößt der Paragraph 104b des Aufenthaltsgesetzes. Er sieht eine Aufenthaltserlaubnis für Kinder ausreisepflichtiger Eltern zwischen 14 und 17 Jahren vor – unter der Bedingung, dass die Eltern ausreisen und die Personensorge für die Kinder sichergestellt ist. Die Regelung gilt für Kinder, die am 1. Juli 2007 das 14. Lebensjahr vollendet haben und seit mindestens sechs Jahren legal in Deutschland gelebt haben, die deutsche Sprache beherrschen und denen die Ausländerbehörde aufgrund ihres Schulbesuchs oder einer Berufsausbildung eine „positive Integrationsprognose“ stellt.⁴²

Eine Trennung der Familien kritisieren neben sozialen Fachkräften auch Juristen. Sie sehen einen Widerspruch zum Artikel 6 des Grundgesetzes, der die Familie dem Schutz der staatlichen Ordnung unterstellt und die Erziehung als „das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht“ anspricht, darüber hinaus zum Recht auf die Achtung des Familienlebens, das die Europäische Menschenrechtskonvention in Artikel 8 garantiert. Bedenken werden vor allem in solchen Fällen angemeldet, in denen Familien wegen eines geringfügigen Fehlverhaltens der Eltern oder eines der Geschwister getrennt werden.⁴³ Darüber hinaus verbietet auch die Kinderrechtskonvention eine Trennung von den Eltern.⁴⁴

2.2.6. Härtefallkommissionen

Artikel 23a des Aufenthaltsgesetzes vom 30. Juli 2004 ermächtigt die Bundesländer, Härtefallkommissionen einzurichten, die besonders gelagerte Fälle prüfen können. Aufgrund eines Härtefallersuchens einer Kommission kann die oberste Landesbehörde einem Betroffenen nach Ermessen und abweichend von sonst geltenden gesetzlichen Regelungen eine Aufenthaltserlaubnis erteilen lassen – auch unabhängig von einer ablehnenden Asylentscheidung. Die Regelung, die ursprünglich Ende 2009 auslaufen sollte, gilt inzwischen unbefristet.⁴⁵ Alle Bundesländer haben eine Härtefallkommission eingerichtet.

Erfahrungen der Praktiker zufolge können Härtefallkommissionen die Probleme der Altfallregelung nur in eingeschränktem Maß ausgleichen und in vielen Fällen nicht verhindern, dass in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder einer Abschiebung ausgesetzt werden. In den schriftlich niedergelegten Entscheidungsgrundsätzen der Härtefallkommission beim Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen heißt es etwa, die Voraussetzung für einen Härtefall sei ein „atypischer Sachverhalt“. Weil die Fälle bereits vor Gericht geprüft worden seien, müsse ein „strenger Maßstab angelegt werden“, was unter anderem auch heiße: „Gesundheitliche Beeinträchtigungen allein werden nur in extremen Sondersituationen dazu führen können, ein Aufenthaltsrecht zu gewähren.“⁴⁶ Die Einschätzungen, ob eine Familie als Härtefall zu betrachten ist, gehen zwischen Fachkräften vor Ort und den Kommissionen immer wieder auseinander.

In den Bundesländern Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt, in denen eine entsprechende Statistik geführt wird, bildeten bereits in den vergangenen Jahren Anträge für Personen aus dem Kosovo einen beträchtlichen Anteil – dabei handelte es sich zumeist um Minderheitenangehörige. In Sachsen-Anhalt betrafen in den Jahren 2005 bis 2009 der Statistik zufolge 32 von insgesamt 109 Anträgen (für 387 Personen) an die Härtefallkommission - und damit 29 Prozent - Menschen aus dem Kosovo. Unter den insgesamt 34 Anträgen, denen das Magdeburger Innen-

ministerium in diesen vier Jahren entsprach, lag deren Anteil mit 16 Fällen sogar bei 47 Prozent. Dem aktuellen Tätigkeitsbericht der Kommission zufolge war der Hauptgrund, die Kommission anzurufen, „der durch den langjährigen Aufenthalt erreichte hohe Grad der Integration“. Dabei habe vor allem die Lage der in Deutschland geborenen oder in jungen Jahren eingereisten Kinder eine Rolle gespielt.⁴⁷

In Baden-Württemberg bezogen sich 39 Prozent der im Jahr 2009 eingegangenen Eingaben auf Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien, unter denen Roma einen erheblichen Teil ausmachten - 14 Prozent aller Eingaben wurden für Menschen aus dem Kosovo gestellt. Eine nach Herkunftsländern gegliederte Erfolgsquote der Ersuchen liegt nicht vor. Die Gesamtquote der ganz oder teilweise erfolgreichen Eingaben lag im Jahr 2009 in Baden-Württemberg bei 58 Prozent. Insgesamt waren bei der Kommission in diesem Jahr 97 Eingaben für 215 Personen eingegangen.⁴⁸ Für das Land Nordrhein-Westfalen werden entsprechende, nach Herkunftsländern gegliederte Statistiken nicht geführt.⁴⁹

2.2.7. Rechtsempfinden

Den Interviews im Rahmen der Lokalstudien sowie Berichten und Mitteilungen aus anderen Städten lässt sich ein weiterer Befund entnehmen: Drohende Abschiebungen versetzen nicht nur betroffene Eltern und Kinder in Panik. Häufig reagieren auch Menschen im Umfeld der Familien verständnislos und entsetzt. An vielen Orten setzen sich Schulleiter und Lehrer, Eltern von Mitschülern, Vereinskameraden und deutsche Bekannte öffentlich für ein Bleiberecht solcher Familien ein. Auffällig ist dabei der hohe Anteil der Bürgerinnen und Bürger, die nicht zum migrationspolitisch engagierten Milieu gehören und sich bislang nicht mit flüchtlingspolitischen Fragen beschäftigt haben. Sie wurden erst aktiv, als eine Abschiebung Nachbarn, Vereinskameraden oder Schulfreunde der eigenen Kinder betraf. Besonders wo dem Eindruck der Umgebung nach gut integrierte und bei Freunden und Mitschülern beliebte Kinder Deutschland verlassen sollen, verletzt das behördliche Vorgehen augenscheinlich das Rechtsempfinden vieler Bürgerinnen und Bürger.

Im baden-württembergischen Schwäbisch Gmünd etwa setzte sich im Dezember 2009 der Turn- und Sportbund für die aus dem Kosovo stammende Roma-Familie des 16-jährigen Selmir Bislimi ein. Er hatte gemeinsam mit seinen Eltern und seinen beiden in Baden-Württemberg geborenen Schwestern vom Regierungspräsidium Stuttgart eine Aufforderung zur Ausreise erhalten und musste mit einer Abschiebung rechnen. Die Eltern leben seit 1994 in Deutschland. Der Vater des Jungen hatte eine Bypass-Operation, leidet unter Diabetes, chronischer Hepatitis B und Depressionen.⁵⁰

In einem offenen Brief schrieb der Turn- und Sportbund Schwäbisch Gmünd am 2. Dezember 2009 an den Stuttgarter Regierungspräsidenten und an Schwäbisch Gmünder Politiker: „Selmir ist freundlich und bei seinen Mannschaftskameraden äußerst beliebt; manchmal ist er ein Filou und klopft einen coolen Spruch – aber er ist kein Angeber, er hängt nicht den King raus, bloß weil er mit dem Ball Dinge anstellen kann, bei denen andere sich die Beine brächen. Selmir ist einsatzfreudig, aber er Holz nicht und erlaubt sich keine verbalen Entgleisungen – in all den Jahren bei uns hat er sich nie eine Rote Karte eingehandelt. [...] Oft wird von der Politik betont, dass Sportvereine eine Integrationsaufgabe haben gegenüber Jugendlichen ausländischer Herkunft. [...] Mit Selmir haben wir in unserem Verein ein Musterbeispiel für solch eine ganz selbstverständliche Integrationsbereitschaft - und ausgerechnet ihm droht nun die Abschiebung.“

Zu den psychischen Leiden des Vaters schrieben die Sportler: „Es gibt noch eine weitere Dimension an dem Fall, die uns als Fußballer aufwühlt. Der Freitod des Torhüters Robert Enke hat die Republik zum Nachdenken über die Volkskrankheit Depression bewegt, überall ist thematisiert worden, dass wir lernen müssen, Schwäche zu zeigen und anderen in ihrer Schwäche beizustehen. [...] Wie sollen wir den jungen Fußballern in unserem Verein diesen schreienden Widerspruch erklären: Einerseits heißt es, wir alle müssten sensibler als bisher mit den Schwächen unserer Mitmenschen, unserer Mitspieler, umgehen – und andererseits soll es zumutbar sein, einen Vater, der an Depressionen leidet, unter Zwang aus unserem Land fortzuschicken in eine vollkommen ungewisse Zukunft, mitsamt seiner Familie, die seit vielen Jahren in Deutschland lebt und hier eine Heimat gefunden hat. [...] Wir Jugendfußballer von TSB Gmünd wünschen uns inständig, dass Selmir und seine Familie bei uns bleiben dürfen und nicht in eine ungewisse Zukunft gestoßen werden.“⁵¹

Offensichtlich wächst gerade an Orten, an denen viele Familien aus dem Kosovo seit langem leben und nun zur Ausreise aufgefordert wurden, große Bereitschaft zur Solidarität mit den Betroffenen. Das zeigte im September 2009 auch das Echo auf die „Aktion 302 – Rettet Eure Nachbarn“ in Münster.⁵² Auf Initiative der Gemeinnützigen Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender (GGUA) und Amnesty International ließen sich in Münsters Fußgängerzone 302 Bürgerinnen und Bürger gemeinsam mit Roma fotografieren, um ihre Unterstützung für die 302 in der Stadt lebenden ausreisepflichtigen Roma zu dokumentieren. Unter ihnen waren auch die Bundestagsabgeordneten Ruprecht Polenz, CDU, und Christoph Strässer, SPD. Im Stadtteil Berg Fidel im Süden Münsters setzt sich der Förderverein „Alte Post“ für ein Bleiberecht der im Stadtteil lebenden Roma-Familien aus dem Kosovo ein. Im November 2009 beschloss der Verein eine Resolution gegen die Abschiebung der Familien und initiierte eine Unterschriftensammlung.⁵³ Auch

eine Resolution des Rats der Stadt Münster vom September 2009 an die nordrhein-westfälische Landesregierung zeigte die breite Unterstützung in der Stadt für ein Bleiberecht der Familien. Mit den Stimmen aller Parteien forderte der Stadtrat darin, die Abschiebungen von Roma für sechs Monate auszusetzen.⁵⁴

2.2.8. Historische Verantwortung

Als ein Aspekt des Rechtsempfindens kam in vielen Interviews auch eine historische Verantwortung Deutschlands zum Tragen. Ein großer Teil der Fachkräfte der sozialen Arbeit sowie der Schulen, der Flüchtlingsarbeit und Bürgerinnen und Bürger aus dem Umfeld der ausreisepflichtigen Familien äußerten in den Gesprächen ihr Unverständnis, dass in den Entscheidungen über ein Bleiberecht anders als gegenüber jüdischen Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion die Frage der historischen Verantwortung offenkundig keine Rolle spiele. Das Schicksal der Sinti und Roma in den nationalsozialistischen Konzentrations- und Vernichtungslagern und als Opfer von Erschießungen durch deutsche Militär- und Polizeiverbände während des Zweiten Weltkrieges, so beklagten die Gesprächspartner, sei für politische Entscheidungen offensichtlich irrelevant. In den Interviews kamen die Gesprächspartner aus eigenem Antrieb und unabhängig voneinander auf den Aspekt zu sprechen – der Interviewleitfaden enthielt keine entsprechende Frage.⁵⁵

3. Integration und Integrationsbarrieren

Um die Integration von Kindern wie Eltern differenziert zu beurteilen, haben sich in der Migrationsforschung Integrationsdimensionen etabliert, deren Begrifflichkeit von Autor zu Autor variiert, die sich indes in der zu Grunde liegenden Logik ähneln. Folgt man den Definitionen des Soziologen Friedrich Heckmann, die auf Überlegungen Milton Gordons und Hartmut Esser fußen, lassen sich vier Dimensionen unterscheiden:

- Strukturelle Integration: Sie zeigt sich in dem Maß, in dem eine Gruppe Zugang zu Kerninstitutionen der Gesellschaft gefunden hat – zu Bildungs- und Qualifikationssystemen, Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt und zur politischen Gemeinschaft.
- Kulturelle Integration: Sie betrifft Einstellungen, kulturelle Orientierungs- und Verhaltensmuster.
- Soziale Integration: Sie spricht gesellschaftliche Kontakte an, wie Freundschaften, Nachbarschaftsbeziehungen und die Mitgliedschaft in Vereinen.
- Identifikative Integration: Sie beschreibt das Selbstbild der Zuwanderer und ihr Zugehörigkeitsgefühl zu ethnischen, nationalen, regionalen oder lokalen Bezugsgruppen.⁵⁶

Das Modell bezieht sich auf Arbeitsmigranten mit langfristiger Perspektive im Zielland. Auf geduldete Flüchtlinge ist es nur eingeschränkt anzuwenden, da ihr Rechtsstatus eine Eingliederung ursprünglich nicht vorsah und in mancher Hinsicht gezielt verhinderte – etwa durch lange geltende Restriktionen beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Darum folgte zwar der Interview-Leitfaden, der dieser Studie zugrunde liegt, der Logik der Integrationsdimensionen. Um Integrationsprozesse wie -barrieren zu betrachten, orientiert sich die Darstellung im Folgenden jedoch an den vor Ort vorgefundenen Problemfeldern Sprache, Schule, Beruf, Wohnsituation, Sozialleistungen, Gesundheit und Identität.

3.1. Sprache

Sprachkenntnisse sind für den gesamten Integrationsprozess entscheidend. Aus den Gesprächen mit Familien und Kindern ergab sich ein nach Generationen differenziertes Bild, das auch dem Urteil der befragten pädagogischen und sozialpädagogischen Fachkräfte entspricht. In der Elterngeneration ist das Spektrum der Sprachkenntnisse weit gefächert: Während ein Teil gut Deutsch spricht, verfügen viele nur über bescheidene Ausdrucksmöglichkeiten, die zwar ausreichen, um Not-

wendigkeiten des Alltags zu bewältigen, dem Darstellen komplexer Sachverhalte aber enge Grenzen setzen.

Aus der Sicht sozialer Fachkräfte überrascht das kaum, wenn man die Lebensumstände der Flüchtlinge seit ihrer Ankunft in Deutschland betrachtet. Vor allem in den von der übrigen Wohnbevölkerung segregierten Unterkünften seien die Menschen unter sich geblieben und hätten im Alltag kaum Deutsch benötigt. Da es keine Aufenthaltsperspektive gegeben habe, hatten viele zunächst auch nur wenig Motivation, ihre Sprachkenntnisse zu vertiefen. Gleichzeitig waren die Möglichkeiten für diejenigen begrenzt, die Deutsch lernen wollten. Als die Flüchtlinge nach Deutschland gekommen seien, so ein Mitarbeiter eines kommunalen Sozialdienstes, habe man zunächst improvisiert, um mit Hilfe Ehrenamtlicher notdürftig Sprachkurse anzubieten, ohne professionelles Personal zu haben. Es habe keine Angebote gegeben, wie sie etwa Zuwanderern aus der ehemaligen Sowjetunion offen gestanden haben.⁵⁷

Dagegen sprechen diejenigen Kinder gut Deutsch, die in Deutschland die Grundschule besucht haben. Sie wachsen zweisprachig auf. Die befragten Kinder aus Roma-Familien berichteten, dass sie mit ihren Eltern Romanes sprächen, mit ihren Geschwistern dagegen deutsch. Eltern klagen, dass sie oft nicht verstünden, worüber ihre Kinder untereinander sprächen, und Sozialarbeiter beobachteten, dass den Kindern einige Begriffe im Romanes nicht mehr geläufig seien. Es sei auch zu erkennen, berichten Fachkräfte, dass sich das Deutsch mancher Eltern durch die Sprachkenntnisse der Kinder verbessert habe.

3.2. Schulpflicht und Schulerfolge

In einigen Bundesländern unterlagen bis vor wenigen Jahren jene Kinder keiner Schulpflicht, die ein Asylverfahren durchliefen oder als Geduldete in Deutschland lebten. Noch Anfang des Jahres 2005 galt in acht der sechzehn Bundesländer für Kinder mit unsicherem Aufenthaltsstatus keine Schulpflicht. Inzwischen hat sich die Rechtslage geändert: Im Januar 2005 beschloss der nordrhein-westfälische Landtag ein neues Schulgesetz, dessen Paragraph 24.6 eine Schulpflicht von geduldeten Kindern und Kindern im Asylverfahren ausdrücklich feststellt. In Sachsen-Anhalt trat im August 2005 die Ergänzung eines Runderlasses des Kultusministers in Kraft, demzufolge ausländische Kinder der Schulpflicht unterliegen. In Baden-Württemberg änderte der Landtag im November 2008 das Schulgesetz und fügte in den Paragraphen 72 die Schulpflicht für geduldete Kinder und Kinder im Asylverfahren ein.⁵⁸

Damit unterlagen Anfang des Jahres 2010 alle Kinder in den untersuchten Städten der Schulpflicht. Um die Schul- und Ausbildungswege der jüngeren Flüchtlingsge-

neration im Ganzen zu beurteilen, ist dabei die späte Einführung der Schulpflicht in vielen Teilen Deutschlands in Rechnung zu stellen. Zwar hatten die Kinder auch vor der Einführung der Schulpflicht ein theoretisches Recht auf den Schulbesuch. Ob die Kinder das Recht wahrnehmen konnten, hing jedoch davon ab, ob ihre Eltern es durchzusetzen wollten und konnten, ob sie das deutsche Schulsystem genau genug kannten und ausreichende Deutschkenntnisse hatten, um Kontakt zu Schulämtern und Schulen aufzunehmen und Anträge zu stellen. Darüber hinaus kam es darauf an, dass die betreffende Schule bereit war, die Kinder aufzunehmen, und dafür genügend personelle und räumliche Kapazitäten hatte. Das führte dazu, dass ein Teil der Kinder über Jahre hinweg der Schule fernblieb - insbesondere dort, wo Flüchtlingsfamilien in Heimen ohne vor Ort tätige soziale Fachkräfte lebten, die sie in Schulfragen hätten unterstützen können.⁵⁹

3.2.1. Überdurchschnittliche Förderschulraten

Die Bandbreite des Schulerfolgs von Kindern aus Flüchtlingsfamilien der Roma, Ashkali und Kosovo-Ägypter ist groß. Trotz aller Schwierigkeiten, mit denen ihre Familien kämpfen, bewältigen viele Schülerinnen und Schüler die Anforderungen gut, manche auch sehr gut. Trotzdem liegt nach übereinstimmenden Berichten aller befragten Praktiker der Anteil von Kindern aus Roma-Familien in Förderschulen für Lernbehinderte und für Erziehungshilfe deutlich über dem Durchschnitt. Das spiegelte sich auch in den Gesprächen mit vielen Roma-Familien, in denen jeweils ein Teil der Kinder Förderschulen besuchte. Gleichzeitig erreichen nur wenige Kinder weiterführende Schulen. Genaue Zahlen fehlen, weil die Schulstatistiken der Bundesländer nur die Nationalität der Schüler registrieren, aber nicht die ethnische Herkunft.⁶⁰

Die hohen Förderschulanteile sind seit langem zu beobachten. Eine Studie des Zentrums für Antisemitismusforschung der TU Berlin aus den Jahren 2006/2007 wies bereits auf das Problem hin. Es ist auch aus der Geschichte der deutschen Sinti seit dem Zweiten Weltkrieg bekannt. In vielen deutschen Städten wurden Sinti über Jahrzehnte hinweg nahezu automatisch auf Sonderschulen überwiesen.⁶¹

Die Beobachtung scheint zunächst im Widerspruch zu Aussagen vieler Fachkräfte der Jugend- und Sozialarbeit zu stehen, denen zufolge die Kinder genauso intelligent und neugierig seien wie alle anderen. Vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Überweisungen auf Förderschulen überraschen die überdurchschnittlichen Raten dagegen kaum. Sozial marginalisierte Bevölkerungsgruppen haben ein nachweislich erhöhtes Risiko, auf eine Förderschule überwiesen zu werden. In den Förderschulen für Lernbehinderte sind bestimmte Migrantengruppen überrepräsentiert, besonders solche aus der Türkei und Italien,

deren Eltern aus bildungsfernen Milieus kommen, ebenso deutschstämmige Kinder aus den Familien von Arbeitern und Langzeitarbeitslosen sowie aus kinderreichen Familien.⁶²

In den betroffenen Bevölkerungsteilen finden sich Risikofaktoren, die auch in Teilen der Roma-Familien aus dem Kosovo wirken: Viele Eltern kommen aus dem schulfernen Milieu unterer Bildungs-, Einkommens- und Statusschichten. Ein Teil der Eltern hat geringe oder keine eigene Schulerfahrung; der Anteil der Analphabeten unter den Eltern liegt weit über dem Durchschnitt sozial vergleichbarer deutscher Gesellschaftsgruppen. Viele Kinder wachsen in Haushalten auf, in denen Lesen und Schreiben kaum eine Rolle spielen. In der Bewältigung der schulischen Anforderungen können die Eltern die Kinder nicht unterstützen. Gleichzeitig sind die Eltern kaum im deutschen Schulsystem orientiert, so dass sie nicht einschätzen können, was eine Förderschul-Empfehlung für die Zukunft eines Kindes bedeutet. Sie kennen ihre Mitspracherechte nicht und leisten gegen eine Überweisung weniger Widerstand als Eltern aus bildungsnäheren Bevölkerungsgruppen.

3.2.2. Segregation und Schule

In isolierten Flüchtlingsunterkünften wachsen Kinder in einem romanessprachigen Umfeld auf, bevor sie das Schulalter erreichen. Wo deutschsprachige Freizeitangebote fehlen und Kinder nicht oder erst spät einen Kindergarten besuchen, sind ihre Deutschkenntnisse zum Schulbeginn oft unzureichend.⁶³ Schülerinnen und Schüler aus Flüchtlingsunterkünften finden in den beengten Wohnverhältnissen kaum eine Möglichkeit, Hausaufgaben zu machen und zu lernen. Ein Familienvater berichtete etwa, dass er in einer Stuttgarter Flüchtlingsunterkunft mit seiner Frau und vier Kindern in einer Zweizimmerwohnung lebt.⁶⁴ Manche Lehrerinnen und Lehrer wissen gleichzeitig wenig über die Lage der Kinder und stellen ihre häusliche Situation nicht in Rechnung, wenn sie ihre Entwicklungsfortschritte beurteilen.⁶⁵

Die Angst vor einer Abschiebung setzt die Kinder unter zusätzlichen Druck, der ihre schulische Entwicklung hemmt. Auch dieser Zusammenhang ist nicht für alle Lehrkräfte unmittelbar sichtbar. So berichtete eine Münsteraner Lehrerin, dass die Kinder über dieses Thema kaum aus eigenem Antrieb sprechen: „Man kommt nicht so schnell dran, das dauert. Und auf einmal ist dann doch etwas zu erzählen. Dass die Oma die ganze Nacht weint und die Mama nicht schlafen kann. Aber das kommt nicht sofort. Die Kinder schützen sich auch.“ Die Schule, so die Lehrerin, erfahren die Kinder zwar als sicheren Raum, „aber wenn die Familie dann unter sich ist und es wird dunkel, dann geht es richtig zur Sache, dann gibt es große Sorgen.“⁶⁶

In abgelegenen Flüchtlingsunterkünften scheint sich Schulferne eher zu reproduzieren als in einem Wohnumfeld, das Familien mehr Kontakt zu anderen Bevölkerungsgruppen erlaubt. Das zeigte sich etwa in Münster: In Münster-Coerde, wo Flüchtlinge in Nachbarschaft mit anderen Bevölkerungsgruppe leben, ist nach Beobachtungen sozialer Fachkräfte in den vergangenen Jahren das Bewusstsein für die Bedeutung von Schulabschlüssen gestiegen, während das in Siedlungen kaum zu beobachten sei, in denen die Familien abseits unter sich bleiben.⁶⁷

Für die überwiesenen Schülerinnen und Schüler ist der Weg auf die Förderschule meist eine Einbahnstraße, der Anteil der Rückkehrer auf Regelschulen ist gering.⁶⁸ Darum versucht man etwa bei der Arbeitsgemeinschaft Dritte Welt in Stuttgart, Kinder mitunter auch gegen eine Förderempfehlung auf der Regelschule zu halten. Man sehe, dass sich die Kinder gut entwickelten, wenn sie durch Eltern und soziale Fachkräfte Unterstützung erhalten.⁶⁹ Eine Möglichkeit, Kinder mit besonderem Förderbedarf zu unterstützen und ihnen gleichzeitig die Tür zur Regelschule offen zu halten, sind Schulen mit einem inklusiven pädagogischen Konzept, wie es etwa die Grundschule Berg Fidel in Münster unter dem Leitgedanken einer „Pädagogik der Vielfalt“ verfolgt. Dort unterstützen sonder- und sozialpädagogische Fachkräfte die Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf, solange es notwendig ist, ohne dass sie die Grundschule verlassen müssten.⁷⁰

Nach allen vorliegenden Informationen gibt es keinerlei Überlegungen dazu, wie im Kosovo auf den in Deutschland festgestellten sonderpädagogischen Förderbedarf vieler Kinder eingegangen werden kann.

3.2.3. Berufsausbildung und Ausbildungshindernisse

Die geringen Schulerfolge eines Teils der Minderheitenangehörigen verringern zwangsläufig die Chancen auf einen Ausbildungsplatz. Auch Schülerinnen und Schüler, die den Hauptschulabschluss erreichen, haben Schwierigkeiten auf dem Ausbildungsmarkt, besonders wenn ihre Abschlussnoten unterdurchschnittlich sind. Ihre unsichere Lage als geduldete Flüchtlinge trübt die Aussichten zusätzlich.

Wie Jugendliche und soziale Fachkräfte berichten, stellten Arbeitgeber Bewerber häufig nicht ein, weil unsicher sei, ob sie nach dem Ablauf einer Duldung noch zur Verfügung stehen: „Ich weiß ja nicht, ob ich dich in sechs Monaten noch habe“, zitierte ein Münsteraner Jugendlicher einen Arbeitgeber. Ein Altersgenosse aus Stuttgart berichtete: „Manche Arbeitgeber lachen mich aus, wenn ich ihnen die Duldung zeige: ‚Wie, Du bist seit 20 Jahren da?‘ Da fühlt man sich gedemütigt.“⁷¹

Wie die Leiterin des Caritas-Migrationsdienstes in Stuttgart berichtet, interpretieren viele Arbeitgeber das Ablaufdatum einer Duldung als Aufenthaltsende, weil sie mit dem komplexen Ausländerrecht nicht vertraut sind: „Ein kleiner Arbeitge-

ber, ein Handwerksbetrieb, der kennt sich doch nicht im Ausländerrecht aus, so dass er wüsste, dass der Junge trotzdem bleiben darf. Es ist für uns ein immenser Aufwand, die Leute zu überzeugen, dass der Junge bleiben darf, aber eben keine länger befristete Duldung bekommt. Bei uns gibt es meistens drei Monate [...]. Wie wollen Sie einem normal Sterblichen beibringen, dass der Junge trotzdem während der drei Jahre Ausbildung in Deutschland ist, weil er ja auch schon 15 Jahre hier war oder hier geboren ist?“⁷²

Manche Arbeitgeber, so berichten sozialen Fachkräfte, nutzten die Zwangslage aus und zahlten minimale Stundenlöhne, weil sie wüssten, dass die Jugendlichen keine Wahl haben. Ein Stuttgarter Jugendlicher, der gerne eine Ausbildung als Maler und Lackierer machen würde, aber bislang nur schlecht bezahlte Beschäftigungen fand, kommentierte seine Lage: „Man braucht ja das Geld, man muss irgendwas machen. Also Augen zu und durch.“⁷³

Darüber hinaus berichten Fachkräfte, dass viele Jugendliche unter den unsicheren Bedingungen des Flüchtlingsdaseins eher versuchten, mit einer einfachen Beschäftigung schnell Geld zu verdienen, als langfristig zu denken und eine Ausbildung zu absolvieren. Zum einen versuchten sie damit, in der Hoffnung auf eine Bleibeperspektive zum Lebensunterhalt ihrer Familien beizutragen, zum anderen, Geld für eine unsichere Zukunft zu sparen. Wie eine Sozialarbeiterin aus Münster berichtet, hätten dort im Jahr 2009 viele Roma-Jugendliche verzweifelt versucht, Arbeit zu finden. Mangels Schulabschlüssen fanden sie nur kurzfristige, gering qualifizierte Tätigkeiten, etwa über eine Zeitarbeitsfirma bei einer Fleischerei während der Grillsaison.⁷⁴

3.2.4. Mentorenprojekte

Mentorenprojekte erwiesen sich in Städten wie Münster und Stuttgart als erfolgreicher Ansatz, Startnachteile der Kinder zu verringern. In Münster entwickelte die Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender (GGUA) in Zusammenarbeit mit Schulen der Stadt seit 2005 das Projekt „Schlauberger“. 75 ehrenamtliche Lernpatinnen und Lernpaten betreuen gegenwärtig 90 Kinder aus Flüchtlingsfamilien, unter ihnen auch viele Minderheitenangehörige aus dem Kosovo. Jeder Pate unterstützt in der Regel ein Kind, hilft regelmäßig bei Hausaufgaben, liest vor, erzählt oder spielt mit dem Patenkind und steht als Ansprechpartner bei Schwierigkeiten bereit.⁷⁵ Unter dem Titel „Schlauberger II“ bietet die GGUA seit dem Jahr 2009 an einer Schule in Münster-Coerde Deutschkurse für die Mütter der Kinder an, außerdem Vorträge zu Schul- und Erziehungsfragen. In Unterrichtshospitationen können Mütter Einblick in den deutschen Schulalltag gewinnen.

In Stuttgart organisiert die Arbeitsgemeinschaft Dritte Welt (AGDW), gefördert

durch die Stadt, seit fünf Jahren das Projekt „Alt hilft Jung – Mentoren für Jugendliche“. Im Rahmen des Projekts erhalten auch Jugendliche aus kosovarischen Roma- und Ashkali-Familien aus einer Flüchtlingsunterkunft im Stadtteil Sillenbuch Unterstützung. Wie in Münster finden auch hier Kinder und Jugendliche zwischen zehn und 20 Jahren einen je eigenen Mentor oder eine Mentorin, die regelmäßig bei Hausaufgaben helfen oder Nachhilfe in einzelnen Fächern geben. Durch die Hilfe der Mentoren konnten etliche Jugendliche einen Praktikumsplatz finden oder den Hauptschulabschluss nachholen. Besonders wichtig, berichtet die Projektkoordinatorin, sei für die Kinder vor dem Hintergrund der unsicheren Lage ihrer Familien, sich in einer verlässlichen Beziehung angenommen zu fühlen.⁷⁶

3.3. Folgen wohnräumlicher Segregation

Münster bietet ein Untersuchungsfeld, um Nachteile segregierter Unterbringung von Flüchtlingen und Chancen neuer Konzepte zu analysieren. In der Stadt lebt ein Teil der aus dem Kosovo stammenden Roma-Familien noch in segregierten Unterkünften, während andere Familien aus der Minderheit inzwischen in über das Stadtgebiet verteilten Häusern wohnen. Die neuen Unterkünfte wurden aufgrund eines Stadtratsbeschlusses aus dem Jahr 2000 errichtet. Er sah vor, Flüchtlinge in Münster künftig in kleinen, über die Stadt verteilten Einrichtungen für rund 50 Personen unterzubringen, statt in Großunterkünften für bis zu 225 Bewohner. In den baulichen Formen sollten sich die neuen Unterkünfte an den im Viertel vorhandenen Wohnhäusern orientieren, um zu verhindern, dass die Nachbarn sie als Fremdkörper wahrnehmen. Im Jahr 2003 bezogen Flüchtlinge im Stadtteil Albachten die ersten nach dem neuen Konzept im Reihenhausstil gebauten Unterkünfte.⁷⁷ Dass die Einrichtungen für jeweils 50 Personen geschaffen sind, sollte gewährleisten, dass die Bewohner nicht auf sich allein gestellt sind, gleichzeitig aber unter den Nachbarn keine Überfremdungsangst aufkommt.⁷⁸

Auch im Stadtteil Coerde im Norden Münsters gelang es, die Bildung eines isolierten Wohnviertels zu verhindern. Dort leben Flüchtlinge in der Nachbarschaft von Familien aus der Mittelschicht. Das löst zwar keineswegs alle Probleme, etwa die schwierigen Bedingungen für Kinder, in beengten Wohnverhältnissen Schularbeiten zu verrichten. Trotzdem vermied die Stadt Münster hier jene Stigmatisierung, die andernorts schon durch den äußeren Eindruck verwarloster Flüchtlingsheime gefördert wird. Damit hatten die in Münster-Coerde aufgewachsenen Kinder zumindest in den engen rechtlichen, finanziellen und sozialen Grenzen, die der Duldungsstatus setzt, die Chance, die Alltagsnormalität einer deutschen Stadt zu erfahren und sie nicht als etwas jenseits der eigenen Lebenssphäre zu betrachten. Umso fremder erscheint ihnen der Kosovo, dessen Bild sich ihnen aus den Nachrichten von Verwandten zusammensetzt.⁷⁹

Gleichzeitig lebt auch in Münster ein Teil der Flüchtlinge unter schwierigeren Wohnbedingungen – etwa in einer Siedlung am Rande eines Gewerbegebiets im Stadtteil Berg Fidel. Hier zeigt sich, wie eine segregierte Unterbringung die Integration der Kinder in mehrfacher Hinsicht erschwert.

Die Siedlung war schon als Obdachlosenunterkunft verrufen, bevor die Stadt dort Flüchtlingsfamilien einquartierte. Viele Bürger aus umliegenden Wohngebieten begegneten den Bewohnern der Siedlung mit Misstrauen. Wer hier wohne, berichten Sozialarbeiter, habe schon aufgrund der Adresse schlechte Karten, wenn er sich um eine Ausbildungs- oder Arbeitsstelle bewirbt. Ähnlich segregiert lebten Flüchtlinge in den vergangenen Jahren auch in anderen Siedlungen Münsters, etwa im Westen der Stadt.⁸⁰

Die Siedlung im Stadtteil Berg Fidel sei eine „Enklave“, berichten Sozialarbeiter. Kontakte zwischen Bewohnern und der Bevölkerung umliegender Wohngebiete seien spärlich. Das habe lange Zeit auch für die Kinder gegolten. In der Schule sei die Integration durchaus gelungen, doch außerhalb der Schule seien die Heranwachsenden getrennte Wege gegangen: Kinder aus der Siedlung seien nicht in die Jugendeinrichtung des Stadtteils gekommen, gleichzeitig hätten die dort verkehrenden Kinder Roma aus der Siedlung abgelehnt.

Nun müsse die Jugendarbeit die Begegnung der Gruppen Schritt für Schritt initiieren. Als man etwa in Berg Fidel ein Stadtteilhaus mit Angeboten für Kinder und Jugendliche eröffnet habe, seien dort bald Freundschaften von Kindern über Herkunftsgrenzen hinweg entstanden, zwischen Kindern aus Roma-Familien, aus Familien aus der ehemaligen Sowjetunion und aus deutschen Familien. Wo solche Kontaktmöglichkeiten zur Verfügung stünden, spiele bei den Kindern die Herkunft keine Rolle.⁸¹

Auch aus segregierten Unterkünften in anderen Städten wird berichtet, dass solche Wohnlagen Kinder an den Rand drängten: Wegen des beengten Raums können Kinder keine Freunde mit nach Hause bringen. Gleichzeitig schämen sich viele Flüchtlingskinder ihrer Situation, und viele Kinder wie Eltern aus der Mehrheitsgesellschaft dürfte das verwahrloste Umfeld mancher Unterkunft so abschrecken, dass der Gedanke an einen Besuch bei Schulkameraden kaum aufkommt.

In großen Gemeinschaftsunterkünften ballen sich die Probleme. Auf engem Raum leben Menschen unterschiedlicher Herkunft mit geringen Ressourcen zusammen. Psychischer Druck, Ungewissheit über die Zukunft und Konflikte prägen die Atmosphäre. Familien, die eine Aufenthaltserlaubnis erlangen, ziehen fort und finden in den Wohnbezirken der Stadt bessere Integrationschancen. Den zurück Bleibenden wird ihre Isolation umso bewusster.

Segregation bedeutet für Kinder und Jugendliche auch, dass der Raum ihrer Sozialisation und damit auch der Horizont ihrer Alltagserfahrungen eng bleibt. Es falle schwer, berichten Sozialarbeiter, sich als Bewohner Münsters zu begreifen, wenn man die Stadt außerhalb der Siedlung und ihrer unmittelbaren Umgebung kaum kenne. Im Auftrag des Jugendamtes versuchen daher die sozialen Fachkräfte, die Isolierung etwa durch wöchentliche Ausflüge für Kinder zu durchbrechen. So fahre man mit Stadtbussen zu Spielplätzen und Museen und besuche andere Einrichtungen der Stadt.⁸²

3.4. Verminderte Sozialleistungen

Die deutlich unter den Sätzen für deutsche Sozialhilfeempfänger liegenden Mittel nach dem Asylbewerberleistungsgesetz begrenzen die Möglichkeiten der Kinder zusätzlich, am Leben ihrer Altersgenossen teilzunehmen. In vielen Fällen, so berichten Sozialarbeiter, scheitere die Teilnahme von Kindern an einer Klassenfahrt daran, dass die Eltern die notwendigen 30 oder 40 Euro nicht aufbringen können. Mitarbeiter der Sozialdienste suchen dann nach Geldtöpfen, um den Kindern eine weitere Isolationserfahrung zu ersparen.⁸³

Auch in Magdeburg schilderte die Mitarbeiterin einer Flüchtlingsorganisation die Integrationsbarrieren, die eingeschränkte Sozialleistungen für die Kinder darstellen können. So berichtet sie von einem Jungen aus einer ihr bekannten Familie, der in der Schule keine Probleme hatte und in einem Verein Fußball spielte, bis er unvermittelt der Schule immer wieder fernblieb und nicht mehr zum Fußballtraining kam. Daraufhin von ihr angesprochen erzählte der Junge, dass ihn die Altersgenossen wegen seiner alten dünnen Jacke auslachten und er sich schämte. Tatsächlich, so die Mitarbeiterin, sei die Winterbekleidung des Jungen und zweier seiner Brüder völlig unzureichend gewesen, so dass sie für die Kinder Schuhe und Winterjacken beschaffte. Man habe, berichtet sie, die Erleichterung des Jungen spüren können, „endlich eine vernünftige Jacke zu haben“.⁸⁴

Die Berichte der Praktiker bestätigten die Kritik am Asylbewerberleistungsgesetz, die das Kommissariat der deutschen Bischöfe, der Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland, die Arbeiterwohlfahrt, der Caritasverband und das Diakonische Werk zuletzt im Jahr 2009 formuliert haben.⁸⁵ UNICEF und zahlreiche Partnerorganisationen haben im November 2009 mit Verweis auf die Artikel 24 und 27 der UN-Kinderrechtskonvention gefordert: „Um Flüchtlingskindern ein Höchstmaß an Gesundheit und eine angemessene körperliche, geistige, seelische und soziale Entwicklung zu ermöglichen, müssen sie die allgemeinen Regelleistungen des Sozialsystems erhalten.“⁸⁶

3.5. Krankheit und Traumatisierung

3.5.1. Eingeschränkte Gesundheitsleistungen trotz chronischer Krankheiten

In den Gesprächen mit den Familien fiel immer wieder die große Zahl kranker Familienmitglieder auf. In den meisten angesprochenen Familien litten ein Elternteil und ein oder mehrere Kinder an einer schwereren Krankheit. Die befragten Fachkräfte aus Wohlfahrtsverbänden, psychologischen Beratungsstellen und Flüchtlingsorganisationen bestätigen den Eindruck. Besonders häufig berichten die Familien über Herzstörungen, Erkrankungen der Atemwege und Diabetes. Darüber hinaus beobachteten Flüchtlingsberater, dass auffällig viele Klienten aus Roma- und Ashkali-Familien vorzeitig altern. Viele Praktiker betrachten die Leiden als psychosomatische Erkrankungen. Sie sehen darin zum einen Spätfolgen der seelischen Verletzungen durch die Gewalt im Kosovo und Erfahrungen der Flucht, zum anderen das Ergebnis des psychischen Drucks, der das Flüchtlingsdasein prägt – unter anderem aufgrund jahrelanger durch rechtliche Einschränkungen erzwungene Arbeitslosigkeit. Die für Flüchtlinge eingeschränkte Gesundheitsversorgung verschärft die prekäre Lage vieler Familien.

Vielfach suchen Betroffene wiederholt ärztliche Hilfe - davon zeugen in vielen Wohnungen große Sammlungen von Tabletten, Inhalationssubstanzen und anderen Medikamenten. Erst wenn die Kranken nach vielen Versuchen, ihre Leiden durch Medikamente in den Griff zu bekommen, einen auf Kriegstraumata und die Situation von Flüchtlingen spezialisierten psychologischen Dienst finden und eine Therapie beginnen, lässt sich der Medikamentenkonsum eindämmen.

3.5.2. Psychische Leiden und ihre Auswirkungen auf Kinder

Den Expertinnen und Experten der befragten psychologischen Beratungsstellen und der Wohlfahrtsverbände zufolge leidet ein beträchtlicher Teil der Minderheitenangehörigen aus dem Kosovo an zum Teil schweren psychischen Krankheiten. Im Psychosozialen Zentrum für Migrantinnen und Migranten in Halle etwa, das Hilfe für Flüchtlinge aus ganz Sachsen-Anhalt anbietet, sind rund ein Drittel der Klienten Roma aus dem Kosovo. Häufig zu diagnostizieren seien Posttraumatische Belastungsstörungen, die auf Krieg und Flucht zurückgehen, Angststörungen und Depressionen. Oft litten Klienten unter einer Kombination mehrerer Erkrankungen, etwa unter einer Posttraumatischen Belastungsstörung oder unter Panikattacken aufgrund einer Angststörung und einer Depression. In den Beratungsstellen hält man Schätzungen für realistisch, nach denen 30 bis 40 Prozent der Flüchtlinge an psychischen Krankheiten leiden. Auch Flüchtlingsberater berichten, dass Depressionen in Flüchtlingsfamilien weit verbreitet seien.⁸⁷

Erfahrungen des Todes von Familienangehörigen und exzessiver Grausamkeit in den Jahren 1998 und 1999 haben viele Menschen traumatisiert, aber auch Erlebnisse während der oft Wochen dauernden Flucht durch das Chaos des Krieges unter Todesangst und der Verlust des heimatlichen Umfeldes. Familien, die sich in ihrem Dorf integriert glaubten und ihre Nachbarn plötzlich als Todfeinde erlebten, verloren den Boden des Selbstverständlichen unter ihren Füßen, vorher fraglos vorhandenes Weltvertrauen brach zusammen. Manche Klienten in den Beratungsstellen sahen Hinrichtungen und Vergewaltigungen von Familienangehörigen mit eigenen Augen und konnten ihnen nicht helfen. Andere mussten unter Zwang zum Teil bereits verwesende Leichen zu Massengräbern transportieren. Kinder erlebten, wie Geschwister während der Flucht starben. Ein häufiger Grund, aus dem Frauen psychologische Beratung suchen, sind – oft mehrfache - Vergewaltigungen während des Krieges und in der auf den Krieg folgenden Zeit. Solche Erfahrungen beeinträchtigen die gesamte Familie schwer. Das Sprechen über sexuelle Gewalt verletzt Tabus und belastet die Partnerschaften.⁸⁸

Die Betroffenen durchleben traumatisierende Ereignisse immer wieder. Flashbacks nehmen sie gefangen, ein Kriegserlebnis oder eine Vergewaltigung erscheint ihnen wieder als Gegenwart, reißt sie aus der Wirklichkeit und hindert sie daran, ihren Alltag zu bewältigen und regelmäßiger Beschäftigung nachzugehen. Der Leiter der Psychologischen Beratungsstelle für politische Verfolgte und Vertriebene in Stuttgart berichtet von Menschen, die Bombardierungen im Krieg erlebten und auch Jahre danach, wenn sie aus dem Fenster blicken, die Umgebung glauben brennen zu sehen. Häufig verbrachten dann Familienmitglieder viel Zeit damit, den Traumatisierten in die Gegenwart zurückzuholen, ihm klar zu machen, dass er in Deutschland ist und der Krieg vorbei. Dazu kommen Alpträume und Schlaflosigkeit.⁸⁹

Traumatisierte nehmen am Familienleben häufig kaum mehr Anteil. Die befragten Fachkräfte berichten von Menschen, die Tag für Tag teilnahmslos in der Wohnung sitzen. Oft laufe ein Fernsehgerät, ohne dass der davor Sitzende das Programm wahrnehme. Viele Kranke leiden unter Dissoziationen, erfahren sich sowohl als abgeschnitten von der Welt, als auch von eigenen Gedanken oder vom eigenen Körper. Beziehungen zu Familienangehörigen und anderen Menschen leiden darunter, dass die Krankheit die Menschen daran hindert, Gefühle zu empfinden und zu zeigen. Die Kranken selbst berichten von Erschöpfung, vom Verlust aller Hoffnung und Lebensfreude, vom Gefühl der Einsamkeit und von Selbstmordgedanken.⁹⁰

An Angststörungen Leidende wagen sich mitunter nicht mehr allein aus ihrer Wohnung und können keiner Berufstätigkeit nachgehen. Charakteristisch dafür sei etwa, so wurde in einem Expertengespräch berichtet, das Beispiel einer Frau, die als Reinigungskraft arbeite, und allmorgendlich ihren kranken Mann mit zur Arbeit nehme. Dort sitze der Mann stundenlang auf einem Hocker, weil er nicht

allein sein könne, und warte darauf, dass seine Frau wieder mit ihm nach Hause gehe. Vor dem Hintergrund einer traditionell starken Familienorientierung tragen die Familien die mit den Krankheiten verbundene Last vielfach mit solcher Selbstverständlichkeit, dass selbst psychologische und sozialpädagogische Fachkräfte, die ein enges Vertrauensverhältnis zu den Familien pflegen, von den alltäglichen Einschränkungen aller Familienmitglieder oft spät und zufällig erfahren.⁹¹

In vielen Familien herrscht so große Angst vor einer Abschiebung und vor den Gefahren, welche die Familien im Kosovo vermuten, vor einer als feindlich eingeschätzten Nachbarschaft, dass Menschen auch aus diesem Grund Angststörungen entwickeln. Das steigere sich bei einigen Betroffenen bis zur Todesangst. Aus Furcht vor einer bevorstehenden Abschiebung, berichten die Mitarbeiter der psychologischen Beratungsstellen, schlafen viele Eltern und Kinder nachts nicht mehr. Manche Eltern säßen die halbe Nacht lang am Fenster und lauschten auf Motorengeräusche. Die Kinder spürten die Angst und lägen selbst wach.⁹²

Auch Gewalt, die man nicht am eigenen Leib erlebte, kann psychische Erkrankungen auslösen. Nachrichten aus dem Kosovo, etwa über den Mord an Angehörigen oder den Verlust von Heim und Eigentum, ebenso wie jahrelange Ungewissheit über das Schicksal von Familienmitgliedern führten den Erfahrungen der Experten zufolge häufig zu psychischen Störungen. Wo Familienangehörige zurückgelassen wurden und dann ermordet wurden, kommen Schuldgefühle dazu.

Das Bearbeiten der Probleme wird dadurch erschwert, dass öffentlich wenig über Schwere und Ausmaß der Erkrankungen bekannt ist. Wie einschneidend psychische Erkrankungen das Leben eines Menschen und das seiner Familie veränderten, so eine befragte Expertin, sei wenigen bewusst. Traumatisierte Flüchtlinge seien, wie sie betonte, Schwerstkranke - und keineswegs Menschen, die „ein bisschen traurig“ seien und sich eine Aufenthaltserlaubnis erschleichen wollten.⁹³ In Deutschland wurde zwar der Begriff der Posttraumatischen Belastungsstörung mit den Berichten über Kriegstraumatisierungen deutscher Bundeswehr-Soldaten in Afghanistan auch einer weiteren Öffentlichkeit bekannt. Diskussionen über die psychischen Leiden von Flüchtlingen blieben dagegen bislang ein Thema für Fachkreise.

Psychische Erkrankungen treffen Kinder in zweifacher Weise. Zum einen machten manche in frühen Lebensjahren selbst traumatisierende Erfahrungen, etwa wenn Geschwister während der Flucht starben. Zum anderen leiden sie unter den psychischen Krankheiten der Eltern, die als Erziehungspersonen und Garanten emotionaler Sicherheit ganz oder teilweise ausfallen. Ein Teil der Kinder erlebt die Eltern nicht als autonom handelnde und sie beschützende Bezugspersonen.

Angstkrankheiten, Depressionen und Posttraumatische Belastungsstörungen eines Elternteils oder beider Eltern versetzen eine Familie auf Dauer in einen Aus-

nahmezustand. Für die Kinder wird die Krise zur Grunderfahrung. Eine kranke Mutter, ein kranker Vater fällt nicht nur als Erziehungsperson aus, er bindet auch einen großen Teil der Energie der anderen Familienmitglieder. So berichten die psychologischen Fachkräfte von Familien, in denen etwa die älteste Tochter alle Wege mit dem Vater mache, der das allein nicht mehr könne. Vielfach kümmerge sich rund um die Uhr mindestens ein Kind um einen kranken Elternteil. Dazu kommt ein weiterer Aspekt: Im Rahmen des Rollenlernens während ihrer Sozialisation kopieren die Kinder elterliches Verhalten. Manche Kinder, deren Mutter sich nicht mehr allein aus der Wohnung wagt, entwickeln selbst Angst davor, sich unabhängig zu bewegen.⁹⁴

In den Flüchtlingsfamilien übernehmen Kinder oft ein Maß an Verantwortung für Eltern und Geschwister, das sie kognitiv wie emotional überfordert. Als „Parentifizierung“ beschreiben Psychologen den Prozess, in dem Kinder in die Rolle der Eltern gedrängt werden und dabei ihre Kindheit verlieren. Weil die Kinder besser deutsch sprechen als ihre Eltern und so manche Gegebenheit schneller erfassen, geraten sie ohnehin immer wieder in die Lage, zwischen ihrer Familie und Behörden, Anwälten oder Ärzten vermitteln zu müssen. Früh lernen sie, ihre Familie nach außen so zu präsentieren, dass die schon vorhandenen Schwierigkeiten nicht noch größer werden.

Zum einen entsteht dadurch ein unangemessenes Maß an Intimität zwischen den Generationen, wenn etwa Kinder beim Arztbesuch eines Elternteils übersetzen. Zum anderen verschiebt sich die Hierarchie in den Familien. Kinder merken früh, dass die Eltern auf sie angewiesen sind, und so verringern sich die Chancen der Eltern, auf ihre Kinder erzieherisch einzuwirken. Wo Kinder ein großes Maß an Verantwortung für Eltern und Geschwister übernehmen müssen, leidet außerdem das schulische Fortkommen. Übereinstimmend berichten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der psychologischen Beratungsdienste, der Sozialdienste und der Schulen über Kindern aus Roma-Familien, die im Alter von 14 Jahren den Eindruck 17-Jähriger vermitteln. Als „Kämpfer-Kinder“ bezeichnete eine psychologische Expertin die Kinder aus Roma- und Ashkali-Familien, die früh lernen müssen, unter Dauerbelastung zu bestehen.⁹⁵

Die unsichere Bleibeperspektive beschreiben psychologische Fachkräfte als Hauptproblem ihrer Arbeit. Gesund zu werden erfordere existentielle Sicherheit. Wo das Recht keine Sicherheit gewährleiste, so formulierte es ein befragter Experte, könne sie der Psychologe nicht herbei therapieren. Zur existentiellen Sicherheit gehöre auch das Wissen, dass die Täter bestraft wurden und sich nicht mehr frei bewegen können. Aus der Sicht mancher Patienten bringe sie eine Rückkehr in den Kosovo in Gefahr, den Tätern wieder ausgesetzt zu sein.⁹⁶

Jeder Mensch würde depressiv werden, so die Mitarbeiterin einer Beratungsstelle, wenn er sich über Jahre als hilflos und abhängig erfahre, aufgrund der Residenzpflicht Familienangehörige nicht sehen könne, wenn er abgeschieden in einer Gemeinschaftsunterkunft wohne und sich in Gefahr sehe, außer Landes verbracht zu werden. Insofern reagierten die Patienten normal auf ihre Situation. Wer den Gesundheitszustand verbessern wolle, müsse die Lebensumstände verbessern. Unter den gegebenen Umständen konzentriere sich die Arbeit auf Suizidprävention und darauf, dem Leidensdruck ein Ventil zu verschaffen. Man heile nicht, erleichtere aber die Lage und bringe die Menschen in ein vorläufiges Gleichgewicht, das jedoch leicht zu erschüttern bleibe. Sichtbar werde das daran, dass die psychologische Behandlung die hohe Zahl der Arztbesuche wegen psychosomatischer Leiden senke, dass Klienten unabhängiger von Apparaten und Medikamenten würden.⁹⁷

Wie die psychologischen Fachkräfte berichten, besuchen die Patienten aus Roma- und Ashkali-Familien die Therapiesitzungen pünktlich und regelmäßig – auch dann, wenn die Begutachtung für die Ausländerbehörde abgeschlossen und eine weitere Behandlung nicht mehr verpflichtend sei. Auch wenn Psychotherapie vielen der Patienten neu sei, spürten sie die entlastende Wirkung. Sie seien dankbar für die Möglichkeit, zum ersten Mal über Erlebnisse sprechen zu können, mit denen sie seit Jahren ringen.⁹⁸

Die psychologischen Beratungszentren für Migranten wenden für Minderheitenangehörige aus dem Kosovo keine spezifischen Therapien an. Sie erfahren dieselbe Behandlung wie andere durch Krieg, Verfolgung und Flucht traumatisierte Flüchtlinge. In diesem Kontext könnten die Patienten die wichtige Erkenntnis gewinnen, dass ihre Reaktionen auf die extremen Erlebnisse normal sind, dass ihr Leiden aus keiner persönlichen Unzulänglichkeit rührt. Nach Aussage der befragten Experten sei in den Therapien die Erfahrung wichtig, dass die persönliche Geschichte und die eigenen Schmerzen gewürdigt werden. Die Patienten erfahren in den Sitzungen eine Wertschätzung, die sie sonst kaum erleben.⁹⁹

3.5.3. Mangelhafter Zugang zu Therapien

Das Angebot an Therapiemöglichkeiten unterscheidet sich von Region zu Region. In Sachsen-Anhalt bestand Anfang des Jahres 2010 eine Beratungsstelle in Halle in Trägerschaft des Diakonischen Werkes mit einer Wartezeit von vier bis fünf Monaten. Nach den Angaben der befragten Experten übernehmen Sozialämter die Fahrtkosten selten, so dass die Familien die Reise von ihren teils entlegenen Flüchtlingsunterkünften nach Halle aus ihrem knappen Monatsbudget lange selbst finanzieren mussten. Seit dem Jahr 2009 kann die Beratungsstelle die Kosten selbst erstatten, dadurch trat eine Erleichterung ein.¹⁰⁰

Bei den Ausländerbehörden müssen Flüchtlinge aufgrund der Residenzpflicht einen „Urlaubsschein“ beantragen, um ihren Kreis für die Fahrt verlassen zu dürfen. Während im Raum Stuttgart die Erreichbarkeit von Therapien gewährleistet scheint, werden in Münster die Möglichkeiten, ortsnahe eine Therapie zu machen, als unzureichend beurteilt. Mangels psychotherapeutischer Möglichkeiten werde häufig der medikamentöse Weg beschritten.¹⁰¹

3.5.4. Humanitärer Aufenthalt auf Zeit

Bewertet die Ausländerbehörde eine psychische Erkrankung als Ausreisehindernis, kann sie eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erteilen. Als Problem schildern psychologische Fachkräfte, dass die Aufenthaltserlaubnisse nur so lange gelten, solange die psychische Krankheit besteht. Das bringe die Patienten in eine schwierige Lage. Zwar sei der Leidensdruck bei den Patienten so hoch, dass keiner den Heilungsprozess bewusst verzögern wolle. Doch wissen die Patienten, dass die Bleibesicherheit für sie und ihre Familie wegfällt, sobald sie genesen. Das erschwere auf einer unbewussten Ebene die Therapie.¹⁰²

Mitunter werde die Glaubwürdigkeit von Kranken in Frage gestellt, die erst im späteren Verlauf eines Asylverfahrens eine Erkrankung geltend machen. Dabei kann es eine Reihe von Gründen haben, dass Erkrankungen erst nach Jahren offenbar werden – selbst für Sozialarbeiter, die seit langem Kontakt zu den Familien pflegen. Scham und Tabu können Frauen daran hindern, über Vergewaltigungen zu sprechen. Manche befürchten, als „verrückt“ stigmatisiert zu werden, zudem kenne man in bildungsfernen Familien psychotherapeutische Heilungsmöglichkeiten kaum. Auch sei manchen lange nicht klar gewesen, dass seelische Leiden für einen humanitären Aufenthaltsstatus relevant sein könnten.

3.5.5. Abschiebungsdruck und psychische Leiden

Neben psychischen Erkrankungen in vielen Familien verstärkt der Abschiebedruck die Anspannung, in der Kinder aufwachsen. Die Familien, so beschreibt es die Stuttgarter Sozialpädagogin Brigitte John-Onyeali, stehen dauerhaft „unter Strom“ und lebten mit einer „Grundangst“.¹⁰³ Eine junge Frau aus einer Stuttgarter Roma-Familie bestätigt das: „Manchmal schlafe ich in meinen Kleidern. Vielleicht werden wir abgeschoben. Man weiß es ja nicht. (...) Die Angst ist ja immer da.“¹⁰⁴ Kinder erleben die Atmosphäre der Angst schon allein deshalb unmittelbar, weil sie für ihre Eltern die Anwaltspost übersetzen.¹⁰⁵

Die Angst äußert sich auf verschiedene Weise. Praktiker aus Beratungsstellen, Sozialdiensten und Schulen berichten über Kinder, die auf den Abschiebedruck

mit Konzentrationsstörungen reagierten, mit einem Abfall schulischer Leistungen oder Aggressivität. Schwer zu verarbeiten sei für die Kinder auch die Erfahrung, ihre Familien nicht als wertgeschätzten Teil der Gesellschaft zu erleben, sondern als Menschen, derer sich das Aufenthaltsland zu entledigen suche.¹⁰⁶ Es sei, so eine Münsteraner Lehrerin, für die Kinder nicht nachzuvollziehen, warum sie nicht hier bleiben dürfen.¹⁰⁷ Gleichzeitig aber wollten die Kinder, so berichtet eine Sozialarbeiterin, nicht darüber reden, weil sie die Angst von sich wegzuschieben versuchten und sich schämten.¹⁰⁸ Manche Beobachter aus dem Umfeld der Familien berichten auch von einem ängstlichen Überkonformismus, vom Versuch, so unauffällig wie möglich alle Erwartungen der Umwelt zu erfüllen, unabhängig davon, ob man sie für gerechtfertigt hält.

Vor dem Hintergrund des hohen Krankenstandes herrscht in vielen Familien außerdem die Angst, dringend benötigte Behandlungen und Medikamente im Kosovo nicht finden oder nicht bezahlen zu können. Aufgrund vieler Berichte über den schlechten Zugang zu medizinischer Versorgung im Alltag beruhigen Zusicherungen, dass die Medikamente im Kosovo theoretisch zugänglich sein müssten, die Flüchtlinge kaum.¹⁰⁹

3.6. Identität

Die Integrationsforschung betrachtet Identität als wichtigen Indikator. Darum waren Heimat- und Zugehörigkeitsgefühle ein Thema in den Interviews. Manche Kinder, die in segregierten Flüchtlingsunterkünften aufgewachsen sind, betrachten als ihre „Wir-Gruppe“ nur die Bewohner des engen Umfeldes, pflegen, wenn sie als Gruppe im Stadtteil unterwegs sind, ein Underdog-Image. Wo Kinder in einem Wohnumfeld mit anderen Bevölkerungsgruppen gemeinsam aufgewachsen sind, beziehen sie sich stärker auf ihren Stadtteil. Kinder und soziale Fachkräfte aus Münster-Coerde berichten von einem „Wir-in-Coerde-Heimatgefühl“, das sich in Abgrenzung zu den als wohlhabender wahrgenommenen Nachbarbezirken ausdrücke.¹¹⁰

Alle befragten Kinder und Jugendlichen empfinden die nähere Umgebung, in der sie ihre Kindheit verbracht haben, als Heimat. So antwortete der 23-jährige Erdzan aus Münster-Coerde auf die Frage nach seiner Heimat: „Wir sind hier aufgewachsen, wir kennen hier alles, wir sind hier zur Schule gegangen.“¹¹¹ Der junge Mann engagiert sich beim AWO-Jugendwerk, der Nachwuchsorganisation der Arbeiterwohlfahrt. Dort nimmt er nicht nur an Freizeitangeboten teil, sondern leitet auch einige, etwa einen Kochkurs für Jugendliche. Ein Jugendlicher in Stuttgart sagte: „Ich habe noch keine Stadt gesehen, die mir so gut gefallen hat wie Stuttgart. Hier ist unser Leben.“¹¹²

3.6.1. Duldung als Zeichen der Ausgrenzung

Gleichzeitig bleibt auch für den 23-jährigen Erdzan aus Münster-Coerde, der im Alter von einem Jahr nach Deutschland kam, die Duldung als Symbol der Nichtzugehörigkeit gegenwärtig - etwa beim Disko-Besuch: „Ich gehe raus, ein bisschen Party machen, und wenn der Türsteher dann nach dem Ausweis fragt – obwohl ich meinen Ausweis dabei habe, schäme ich mich, ihn vorzuzeigen. Wenn die das sehen, schon seit 22 Jahren in Deutschland!“¹¹³ Da viele Diskotheken nach Aussagen der Jugendlichen ohnehin eine inoffizielle Ausländerquote führen und Türsteher Anweisung haben, nur eine bestimmte Zahl Ausländer einzulassen, empfinden die Jugendlichen den Status des Geduldeten als zusätzliche Diskriminierung.

3.6.2. Der Blick auf den Kosovo

Die befragten Kinder und Jugendlichen schlossen für sich eine Zukunft im Kosovo einhellig aus. Ihre Angst vor einer Abschiebung in ein Land, das sie als fremd empfinden, ist groß. Jede Familie, berichtet die Sozialarbeiterin Gabriele Hess aus Münster, kenne Familien, die bereits abgeschoben worden seien: „Da geht der Horror um.“¹¹⁴ Die Angst steige dadurch, dass Jugendliche über das Internet und E-Mails Informationen und Kontakt zu bereits Abgeschobenen im Kosovo suchten.¹¹⁵ Dabei erführen sie, wie verzweifelt ihre Altersgenossen im Kosovo darüber seien, sich nicht mehr wie gewohnt auf Deutsch verständigen zu können. Sie wüssten, dass abgeschobene Verwandte versuchen, Geld zusammen zu bringen, um wieder nach Westeuropa zu kommen, weil sie im Kosovo keine Perspektive sähen. Oft drängten Kinder ihre Eltern zur Rückkehr in das Land, das sie als ihre Heimat empfänden. Nach Hess' Einschätzung werden die Familien versuchen wiederzukommen, sollten sie tatsächlich abgeschoben werden, selbst um den Preis von Schulden und noch schlechteren Rahmenbedingungen.¹¹⁶

Der 26-jährige Esat berichtet über einen bereits abgeschobenen Bekannten, mit dem er in Kontakt war: „Er hat nur gesagt, es ist ganz schön schlimm da, ich komme gar nicht klar, ich gehe mich lieber mit meiner Familie ertränken als so zu leben. Das ist schon heftig.“¹¹⁷ Nach Angaben der Sozialarbeiterin Hess ist das repräsentativ für die Stimmung unter den jungen Roma: „Die werden dort nicht bleiben. Die werden das unmögliche Angebot nicht annehmen. Sie sind europäisiert, sie kennen den Standard. Die Jugendlichen möchten ein Auto, eine Wohnung, eine nette Frau, zwei Kinder und möchten ihre Ruhe haben, so wie jeder andere Europäer auch. Das ist der Traum. Und den können sie im Kosovo nicht erreichen, weil sie genau wissen, wenn sie ins Dorf gehen, wer wegschaut, wenn sie verprügelt werden. (...) Wenn Sie eine Villa mit zehn Zimmern und DSL-Anschluss hinstellen würden, würden die dort nicht bleiben.“¹¹⁸

Auch andere soziale Fachkräfte berichteten, dass ein großer Teil der Kinder und Jugendlichen den Kosovo nicht als ihr Land betrachtet. Eine junge Romni aus Stuttgart erklärte: „Stell Dir vor - seit zwanzig Jahren bist Du hier. Du kennst Dein Land nicht mehr. Für uns ist Deutschland unser Land.“¹¹⁹

3.7. Ein Beispiel unter vielen: Familie X. aus Ahaus

Spricht man in deutschen Städten mit ausreisepflichtigen Minderheitenangehörigen aus dem Kosovo, trifft man bei aller Besonderheit des Einzelfalles immer wieder auf ähnliche Zusammenhänge. Die Lage der Familie X. aus dem nordrhein-westfälischen Ahaus nahe der niederländischen Grenze ist in mancher Hinsicht repräsentativ für die Situation eines beträchtlichen Teils der ausreisepflichtigen Roma, Ashkali und Ägypter. Sie zeigt, wie auch integrierte Familien an den Hürden der Altfallregelung scheitern, wie gering der Stellenwert des Kindeswohls in der Praxis sein kann und welche psychischen und sozialen Folgen der Abschiebedruck hat.

Das Ehepaar Vedat und Serij X. hat vier Kinder: Die Söhne Senaid, 18 Jahre, Senjur, 15, Erduan, 7, und die Tochter Altenesa, 9. Familie X. lebt seit 18 Jahren in Deutschland. Der älteste Sohn kam im Alter von sechs Monaten ins Land, die anderen drei Kinder sind in Deutschland geboren. Der jüngste Sohn Erduan leidet unter starkem Asthma.

Vater Vedat X. ist seit zehn Jahren berufstätig und bezog in dieser Zeit nur einmal wenige Monate Sozialhilfe, nachdem sein damaliger Arbeitgeber Insolvenz angemeldet hatte. Seit dem Jahr 2008 arbeitet Herr X. als Pulverbeschichter bei einer Firma in Ahaus. Seine Frau Serij ist als Reinigungskraft in einem Gesundheitszentrum beschäftigt. Die Tochter besucht in Ahaus die Grundschule, zwei Söhne die Don-Bosco-Förderschule, der älteste Sohn Senaid absolviert eine Berufsvorbereitung.

Menschen, die die Familie seit Jahren kennen, beschreiben sie als mustergültig integriert. Das zeige sich auch darin, dass Herr X. trotz der auf drei Monate befristeten Duldungen, die für viele Arbeitgeber ein rotes Tuch sind, seit Jahren in Arbeit steht. Wie Vedat X. berichtet, frage ihn sein Chef vor jedem Fristablauf, ob er weiter mit ihm rechnen könne und halte ihn trotz der Unsicherheit in der Firma, weil er seine Arbeit schätze.

Von gelungener Integration sprechen auch die Leiterin der Don-Bosco-Schule und der dort tätige Schulsozialarbeiter. Die Eltern, so berichten beide, kümmern sich um den Schulerfolg ihrer Kinder, besuchen die Elternsprechtage und pflegen auch sonst engen Kontakt zur Schule. Auch sprachlich ist die Integration vorangeschritten: Untereinander sprechen die Kinder Deutsch, mit den Eltern sowohl Romanes als auch Deutsch. Mutter Serij X. besuchte an der Don-Bosco-Schule zwei Jahre lang einen Deutschkurs für Erwachsene.

Die Familie fühlt sich in Ahaus daheim. Eine Zukunft seiner Kinder im Kosovo kann sich Vedat X. nicht vorstellen: „Die Kinder sind hier geboren und gehören in dieses Land.“ Auch er selbst fühlt sich hier verwurzelt: „Mein Land ist jetzt Deutschland. Ich sage das nicht nur mit Worten, sondern mit dem Herzen.“ Viele in Ahaus können das nachvollziehen. Wie die Schulleiterin berichtet, erfahre Familie viel Zuspruch, seit die lokale Presse über den Fall berichtete.

Vedat X. stammt aus Vushtrri/Vucitrn im Nordkosovo. Seine Familie, erinnert er sich, war dort etabliert und besaß ein zweistöckiges Haus. In den siebziger und achtziger Jahren hat sein Vater als jugoslawischer „Gastarbeiter“ in einem Oberhausener Bergwerk gearbeitet. Im Kosovo-Krieg wurde das Haus zerstört; alle Verwandten und Bekannten haben die Stadt verlassen. Die Angehörigen des weiteren Familienkreises leben heute in Deutschland. Als im vergangenen Jahr ein Onkel das Grundstück der Familie in Augenschein nehmen wollte, erzählt Vedat X., seien ihm ortsansässige Albaner entgegengetreten, so dass er nur ein Foto gemacht und den Ort schnell wieder verlassen habe.

Nach Vedat X.' Ansicht verwehrt die zuständige Ausländerbehörde seiner Familie eine Aufenthaltserlaubnis, weil er wegen zweier gerichtlicher Verurteilungen einen Eintrag im Bundeszentralregister habe, der die in der Altfallregelung festgesetzte zulässige Grenze der Tagessätze überschreite. „Ich habe zwei Fehler gemacht“, berichtet er. Es handelt sich dabei um zwei Delikte aus den Jahren 1996 und 2006, bei denen er seine EC-Karte eingesetzt hat, ohne dass sein Konto die nötige Deckung aufwies. Der Altfallregelung zufolge verliert damit die ganze Familie die Chance auf eine Aufenthaltserlaubnis. „Ich habe für die Fehler bezahlt“, so Vedat X., „ich akzeptiere die Strafen, verstehe aber nicht, warum man meine Kinder unter Druck setzt“

Wie der Schulsozialarbeiter berichtet, prägt der Druck den Alltag der Kinder. Der 15jährige Senjur X. sei bisher einer der zuverlässigsten und unauffälligsten Schüler, eine Zeit lang auch Klassensprecher gewesen. Seitdem die Familie X. in Angst vor Abschiebung lebt, sehe er, dass Senjur innerlich mit vielem abgeschlossen habe und sich auf viele Anforderungen nicht mehr einlassen könne. Tatsächlich sitzt Senjur beim Gespräch mit der Familie nur schweigend da und wirkt wie unter Schock. Senjur, so der Sozialarbeiter, stehe für viele Altersgenossen aus kosovarischen Roma-Familien im Umkreis. So schliefen viele Kinder aus Angst vor der Abschiebung in den Kosovo nicht mehr in der elterlichen Wohnung.

Dass ein überdurchschnittlich großer Teil der Kinder aus kosovarischen Roma-Familien besonderen Förderbedarf habe, liegt nach Ansicht der Schulleiterin auch an der fragilen Situation der Familien. Der Angst davor, die Heimat aufgeben zu müssen, behindere den Schulerfolg. Die Unruhe, so die Schulleiterin, sei auch unter den Klassenkameraden der von Abschiebung bedrohten Kinder spürbar.

Mit Briefen haben die Kinder ihrer Sorge Ausdruck verliehen. Sie zitiert einen der Briefe an den Landrat des Kreises Borken: „Sehr geehrter Herr Landrat. Wir haben mitgeteilt bekommen, dass mein bester Freund Senjur X. abgeschoben werden soll. Das finde ich nicht gut, dass er abgeschoben werden soll, weil wir jeden Tag draußen sind. Ohne ihn wäre es richtig langweilig. Er macht keine Probleme, gar nichts. Er kann gutes Deutsch. Deswegen verstehe ich nicht, dass er abgeschoben werden soll. Er ist sehr an der Schule interessiert. Er schwänzt die Schule nicht. Seine Geschwister sind alle sehr nett, und die Eltern von Senjur sind auch sehr nett und lustig. Die Eltern von Senjur sind gastfreundlich und leben seit 18 Jahren in Deutschland. Er ist in Ahaus geboren. Deswegen bitte ich, dass er hier bleiben darf. Ich wäre sehr glücklich, wenn er hier bleiben dürfte.“

Die Flüchtlingsberatung der Caritas im benachbarten Gronau hat gemeinsam mit der Leiterin der Don-Bosco-Schule und einer Integrationshelferin einen Antrag an den Petitionsausschuss des Landtages Nordrhein-Westfalen gestellt, nachdem ein Antrag an die Härtefallkommission des Landes im Februar 2010 gescheitert war. Zum Redaktionsschluss der Studie stand eine Antwort noch aus.

4. Bleiberecht zwischen politischer Absicht und sozialer Wirklichkeit

4.1. Zukunftsperspektive als Voraussetzung der Integration

Eine Bleibeperspektive ist der Altfallregelung zufolge Lohn erfolgreicher Integration. Praktiker der sozialen Arbeit dagegen sehen – wie viele Migrationsforscher – den Zusammenhang umgekehrt: Wer sich integrieren soll, muss eine Perspektive haben, braucht Rechts- und Statussicherheit. Ohne Ausnahme betonten alle befragten Fachkräfte, dass eine sichere Bleibeperspektive für die Familien eine entscheidende Voraussetzung dafür sei, dass sich Kinder und Jugendliche erfolgreich in Schulen und Ausbildungsbetrieben, auf dem Arbeitsmarkt und in das lokale Umfeld integrieren. „Es wäre alles einfacher“, formulierte es eine Lehrerin aus Münster, „wenn selbstverständlich wäre, dass die Kinder hierher gehören.“¹²⁰ Die Praktiker beschreiben die Atmosphäre der Unsicherheit als Hauptproblem ihrer Arbeit. Unter den befragten Expertinnen und Experten aus Sozialdiensten, Schulen und psychologischen Beratungsstellen fand sich niemand, der eine Abschiebung der in Deutschland aufgewachsenen Kinder für verantwortbar hielt.

Dabei sahen viele der befragten Fachkräfte es grundsätzlich als legitim an, dass die Innenbehörden Ausreisepflichtige notfalls auch zwangsweise in ihre Herkunftsländer zurückbringen. Doch müsse das, so argumentierten sie, früher geschehen und nicht erst, wenn nach zehn, fünfzehn oder achtzehn Jahren aus vielen Eltern und nahezu allen in Deutschland geborenen und aufgewachsenen Kindern faktisch Inländer geworden seien. Kinder, so formulierten es unabhängig voneinander mehrere Befragte in den Experteninterviews, müssten nach so vielen Jahren des Aufwachsens in Deutschland „ankommen dürfen“. Das jahrelange Leben „im Vakuum“, so eine Sozialarbeiterin, mache Menschen „innerlich kaputt“.¹²¹

4.2. Integrationsperspektiven verändern traditionelle Rollenmuster

Wie unmittelbar Zukunftsperspektive und Integration zusammenhängen, illustrieren die Praxisberichte darüber, wie Kinder sich zu traditionellen Vorstellungen ihrer Eltern einerseits und den in der Mehrheitsgesellschaft verbreiteten Lebensentwürfen andererseits verhalten: Ein großer Teil der im Kosovo sozialisierten Eltern orientiert sich am familienzentrierten Lebensstil ländlicher Gesellschaften mit seinen geschlechts- und generationsspezifischen Rollenerwartungen. Familien werden oft im frühen Alter gegründet und Kinder spielen eine wichtigere Rolle als für den Durchschnitt der deutschen Mehrheitsgesellschaft. Mit der traditionellen Orientierung geht einerseits eine starke Solidarität in den Familien einher – und damit, wie

eine der befragte Sozialarbeiterinnen urteilte, eine der wenigen Ressourcen der Stärke, die den Familien überhaupt zur Verfügung steht. Andererseits reduzieren die Traditionen individuelle Entwicklungschancen. Häufig brechen junge Frauen ihre Schulausbildung ab und verzichten auf eine Berufsausbildung, auch dann, wenn sie erfolgreiche Schülerinnen waren, um sich um kranke Eltern oder jüngere Geschwister zu kümmern und um selbst eine Familie zu gründen.

Gleichzeitig, so berichten soziale Fachkräfte, sind die Haltungen nicht statisch. Vielmehr bestimmten die Kinder das Verhältnis von Tradition und den Anforderungen des deutschen Alltags dort neu, wo sie Perspektiven erkennen. So gebe es Anzeichen dafür, dass sich in den Familien die Orientierung auf eine Berufsausbildung junger Frauen ändere.¹²² Man müsse jedoch, damit sie ihre Vorstellungen umsetzen könnten, das Selbstbewusstsein der Kinder stärken, um die Integrationskräfte freizusetzen. Dagegen provozierten die Ausgrenzung durch den Duldungsstatus und der Abschiebungsdruck die Flucht zum Hergebrachten, zu Verhaltensweisen, die sich in einer ländlichen, auf verwandtschaftliche Solidarität bauenden Gesellschaft entwickelt haben.¹²³

So berichtet eine Sozialarbeiterin von einem jungen Mann, der einen Ausbildungsplatz in Aussicht hatte. Am Ende habe der Arbeitgeber aber wegen dessen Duldung einen anderen Bewerber vorgezogen. Mangels Alternative habe sich der junge Mann seinem Vater gefügt, der ihn in eine Ehe drängte. Seither friste er ein Dasein mit wechselnden Arbeitsplätzen. Der Jugendliche hätte, so die Sozialarbeiterin, lieber den „deutschen Weg“ beschritten, den man ihm aber verbaut habe: „Am bittersten trifft es uns, wenn man Potenzial da hat, fitte und intelligente Kinder und Jugendliche, die wirklich etwas machen und sich integrieren wollen. Diese Bereitschaft wird mit Füßen getreten. Die driften wieder ab in ein ganz anderes Leben, und mit einer kleinen Änderung im Recht hätte man ihnen eine Perspektive bieten können. Der hätte seine Steuern gezahlt, ein Leben lang.“¹²⁴

Viele Familien, die an den Hürden der Altfallregelung scheiterten, waren schon im Kosovo besonders marginalisiert. Viele Eltern hatten kaum eigene Schulerfahrung und bewegten sich in ihrem sozialen und beruflichen Status am unteren Ende der gesellschaftlichen Leiter. Wie Flüchtlingsberater beobachteten, konnten sich dagegen Familien aus den Minderheiten, die bereits im Kosovo ökonomisch integriert waren, die etwa eine Schreinerei oder einen Schuhladen betrieben hatten, aufgrund ihrer Erfahrung auch in Deutschland anders bewegen und erlangten eher eine Aufenthaltserlaubnis.¹²⁵

Soziale Marginalität, nach sozialwissenschaftlichem Kenntnisstand ohnehin ein zählebiges Phänomen, konservierte sich unter den Bedingungen des Flüchtlingsdaseins in den sozial schwachen Familien erst recht: Die Familien lebten über lange Jahre hinweg unter Umständen, die auf der Fiktion des nur kurzfristigen Auf-

enthaltens beruhen, unter Voraussetzungen, die Integration nicht förderten sondern vielfach gezielt verhinderten – durch segregierte Unterbringung, eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt, zu beruflicher Aus- und Weiterbildung und zu Sprachkursen.

Die Integration in das deutsche Schulsystem ist für die Kinder eine große Chance: Ihre Generation könnte den sozialen Automatismus brechen, aufgrund dessen sich gesellschaftliche Marginalität von Eltern auf Kinder überträgt. Insofern besteht nun das Risiko, dass Abschiebungen der in Deutschland in Gang gekommenen Integration ein Ende setzen. Die Kinder könnten sich dann wiederum in die Rolle der randständigen Außenseiter finden, die den verbreiteten Stereotypen entspräche.

Fußnoten

- 1 Bundestagsdrucksache 16/14129 vom 12.10.2009, S. 5f.
- 2 Mitteilung der Ausländerbehörde Magdeburg vom 8.2.2010.
- 3 Mitteilung des Amtes für Ausländerangelegenheiten Münster, 26.3.2010, des Amtes für öffentliche Ordnung Stuttgart vom 11.3.2010 sowie des Flüchtlingsrates Sachsen-Anhalt vom 8.2.2010.
- 4 Interview Hans-Joachim Schlumm, Leiter des Amtes für Ausländerangelegenheiten, Münster, 26.3.2010; Interview Martin Treutler, Amt für öffentliche Ordnung Stuttgart, 11.3.2010; Interview Ines Rudolph, kommissarische Leiterin der Ausländerbehörde Magdeburg, 16.3.2010. Eine Duldung setzt die Abschiebung eines ausreisepflichtigen Ausländers vorübergehend aus. Die Ausreisepflicht bleibt dabei bestehen.
- 5 Bundestagsdrucksache 16/14129 vom 12.10.2009, S. 6-8.
- 6 Interview Schlumm; Interview Treutler; Interview Rudolph.
- 7 Interview Esat und Erdzan, Münster, 22.2.2010.
- 8 Bundestagsdrucksache 16/14129 vom 12.10.2009, S. 9.
- 9 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Marieluise Beck, Volker Beck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Bundestagsdrucksache 17/692 vom 11.2.2010), S. 5f.
- 10 Bundestagsdrucksache 16/14129 vom 12.10.2009, S. 8.
- 11 Bundestagsdrucksache 17/423 vom 10. Januar 2010, S. 18.
- 12 Mitteilung des Amtes für öffentliche Ordnung der Landeshauptstadt Stuttgart vom 12.4.2010, des Fachdienstes Bürgerservice der Landeshauptstadt Magdeburg vom 22.4.2010 und des Amtes für Ausländerangelegenheiten Münster vom 27.4.2010.
- 13 Mitteilungen des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 3.2.2010, des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen vom 1.2.2010, des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt vom 22.4.2010. Nach der Altersgliederung der Ausreisepflichtigen wurden die Innenbehörden der Länder befragt, in denen die für die Lokalstudien ausgewählten Städte liegen. Entsprechendes teilte außerdem das Bayerische Staatsministerium des Innern am 2.3.2010 sowie des Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten des Landes Berlin am 22.1.2010 mit.
- 14 Bundestagsdrucksache 17/423 vom 10. Januar 2010, S. 17.
- 15 Ebd., S. 9f und S. 16.
- 16 Ebd., S. 16.
- 17 Der für jedes Jahr neu berechnete Königsteiner Schlüssel geht zurück auf das Königsteiner Staatsabkommen der deutschen Länder aus dem Jahr 1949. Ursprünglich ein Schlüssel zur Aufteilung der Länderbeiträge zu wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen, kommt er heute in verschiedenen Politikfeldern zum Einsatz, um Anteile der Bundesländer an gemeinsamen Aufwendungen zu berechnen. Siehe zum Königsteiner Schlüssel des Jahres 2010 etwa die Homepage der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz von Bund und Ländern unter >www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/koenigsteiner-schluessel-2010.pdf< (15.6.2010).
- 18 Interview Schlumm, Interview Treutler, Interview Rudolph.
- 19 Interview Schlumm, Interview Volker Maria Hügel, Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V., Münster, 23.2.2010.
- 20 Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 167. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder am 10. Mai 2001 in Schierke/Harz. Die zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der Innenministerkonferenz seit dem Jahr 2005 finden sich im Internet unter >www.bundesrat.de/cln_051/nn_8758/DE/gremien-konf/fachministerkonf/imk/imk-node.html__nnn=true<; Beschlüsse seit dem Jahr 2002 sind einzusehen unter >www.berlin.de/sen/inneres/imk/beschluesse.html< (eingesehen am 12.4.2010).
- 21 Sammlungen der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 170. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder am 6. Juni 2002 in Bremerhaven, der 171. Sitzung am 6. Dezember 2002 in Bremen sowie der 172. Sitzung am 15. Mai 2003 in Erfurt.
- 22 Protokollnotiz, Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 174. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder am 8. Juli 2004 in Kiel, der 175. Sitzung am 19. November 2004 in Lübeck sowie der 180. Sitzung am 5. Mai 2006 in Garmisch-Partenkirchen.
- 23 Bleiberechtsbeschluss der IMK vom 17.11.2006, in: Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 182. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder am 17. November 2006 in Nürnberg.
- 24 Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007, Bundesgesetzblatt 2007, Teil I Nr. 42, 278.2007, S. 1970-2115.
- 25 Bundesministerium des Innern, Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009, in: Dass. (Hrsg.), Gemeinsames Ministerialblatt (60), 30. Oktober 2009, Nr. 42-61, S.1262.
- 26 BMI, Allgemeine Verwaltungsvorschrift, S. 1262.
- 27 Auslaufen der Altfallregelung des § 104a AufenthG zum 31. Dezember 2009, in: Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 189. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister- und –senatoren der Länder am 4. Dezember 2009 in Bremen.

- 28 Interview Gabriele Hess, AWO-Stadtteilbüro Coerde, Münster, 22.2.2010; Interview Brigitte John-Onyeali, Arbeitsgemeinschaft Dritte Welt; Stuttgart, 11.3.2010.
- 29 Bundestagsdrucksache 17/423 vom 10. Januar 2010, S. 16f.
- 30 Interview Hess.
- 31 Interview Jürgen Pawlak, Kommunalen Sozialdienst Münster, 26.2.2010; Interview Hildegard Tovar, Amt für Kinder, Jugendliche und Familien, Münster, 24.2.2010.
- 32 Interview Barbara Wenders, Grundschule Berg Fidel, Münster, 24.2.2010.
- 33 Interview Ismail Reka, Caritas-Verband für das Bistum Magdeburg, Magdeburg, 3.3.2010.
- 34 Die Änderung der Beschäftigungsverfahrensverordnung verschaffte Geduldeten bessere Möglichkeiten, Beschäftigung zu finden. Die Änderung erfolgte im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.8.2007. Vgl. dazu auch Klaus Dienelt, Einführung, in: Ausländerrecht, München 2009, S. XI-XLI, hier S. XXVII.
- 35 Interview Doris Trabelsi, Fachdienstleiterin für Migration und Integration, 10.3.2010; Interview Andreas Bauer, Caritas Stuttgart, 10.3.2010; Interview Reka.
- 36 Interview Thomas Grünewald, Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V., Münster, 23.2.2010; Interview Frauke Sonnenburg, Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt, Magdeburg, 8.2.2010; Interview Pawlak; Interview Hess; Interview Hügel.
- 37 Interview Corinna Blits, Sozialpädagogisches Zentrum Trauttmansdorffstraße, Münster, 22.2.2010; Interview Hügel.
- 38 Interview Wenders.
- 39 BMI, Allgemeine Verwaltungsvorschrift, S. 1263.
- 40 Mitteilung des Fachdienstes für Integration und Migration der Caritas-Beratungsstelle Gronau vom 22.4.2010.
- 41 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet vom 30.7.2004 (Aufenthaltsgesetz), § 104a, Abs. 6; BMI, Allgemeine Verwaltungsvorschrift, S. 1265.
- 42 Aufenthaltsgesetz, § 104b, BMI, Allgemeine Verwaltungsvorschrift, S. 1266.
- 43 Auf diese Kritik bezieht sich etwa Klaus Dienelt, Richter am Verwaltungsgericht Darmstadt, in seiner Einführung zu: Ausländerrecht. 23., überarbeitete Ausgabe, München 2009, S. XI-XLI, hier S. XIVf.
- 44 Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Artikel 9.
- 45 Das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz vom 20. Dezember 2008, BGBl. I (2008), Nr. 63, S. 2847, hob die Befristung aus dem Zuwanderungsgesetz vom 30. Juli 2004, Art. 15, Abs. 4, auf.
- 46 Entscheidungsgrundsätze für die Arbeit der Härtefallkommission beim Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 13.12.2005, > www.im.nrw.de/aus/doks/Entscheidungsgrundsätze.pdf< (eingesehen am 7.6.2010).
- 47 Härtefallkommission des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.), Bericht über die Tätigkeit der Härtefallkommission des Landes Sachsen-Anhalt im Jahr 2009, Magdeburg 2009, S. 2 sowie darin die kumulative Statistik für die Jahre 2005 bis 2009 in Anlage 2.
- 48 Härtefallkommission beim Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Vierter Tätigkeitsbericht der Härtefallkommission beim Innenministerium Baden-Württemberg (1.1.-31.12.2009), S. 2-6.
- 49 Mitteilung der Geschäftsstelle der Härtefallkommission im Innenministerium Nordrhein-Westfalen vom 7.6.2010.
- 50 Mitteilung der Bürgerinitiative gegen Fremdenfeindlichkeit Schwäbisch-Gmünd vom 19.3.2010.
- 51 Turn- und Sport-Bund Schwäbisch Gmünd 1844 e.V., Offener Brief vom 2. Dezember 2009; Mitteilung der Bürgerinitiative gegen Fremdenfeindlichkeit Schwäbisch Gmünd vom 19.3.2010; Rems-Zeitung und Gmünder Tagespost vom 17. November 2009.
- 52 Interview Hügel.
- 53 Interview Karl-Heinz Winter, Förderverein „Alte Post“ Berg Fidel, Münster, 22.2.2010; Resolution des Vereins gegen die Abschiebung der Roma-Familien aus Berg Fidel in das Kosovo, November 2009; Münstersche Zeitung vom 30. September 2009.
- 54 Westfälische Nachrichten vom 30. September 2009.
- 55 So etwa Interview Klaus Niermann, Kinderhort Stadtteilhaus Lorenz-Süd, Münster, 26.2.2010; Interview Hess, Interview Hügel; Interview Sonnenburg sowie eine Reihe weiterer Gesprächspartner.
- 56 Friedrich Heckmann, Integrationsweisen europäischer Gesellschaften: Erfolge, nationale Besonderheiten, Konvergenzen, in: Klaus J. Bade, Michael Bommes und Rainer Münz, Migrationsreport 2004, Frankfurt am Main/New York 2004, S. 203-224.
- 57 Interview Pawlak.
- 58 Björn Harmening/Terre des hommes Deutschland, School Attendance of Refugee Children and Children with no Law Status in Germany. Report to the Special Rapporteur on the Right of Education, Osnabrück, 15. Februar 2006; ders. Aktuelle Entwicklungen März 2006: Schulpflicht vs. Schulrecht von Flüchtlingskindern in Deutschland, Berlin 2006; ders. „Wir bleiben draußen“: Schulpflicht und Schulrecht von Flüchtlingskindern in Deutschland, Osnabrück 2005, S. 52-56; Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 14/3551 vom 13.11.2008.
- 59 Zu Auswirkungen der uneinheitlichen Regelungen zur Schulpflicht Brigitte Mihok/Peter Widmann, Die Lage von Kindern aus Roma-Familien in Deutschland. Fallbeispiele aus fünf Städten, in: Reinhard Schlagintweit/Marlene Rupprecht (Hrsg.), Zwischen Integration und Isolation. Zur Lage von Kindern aus Roma-Familien in Deutschland und Südosteuropa, Berlin 2007, S. 55-66.
- 60 Interview Prof. Ulf Preuss-Lausitz, Institut für Erziehungswissenschaft, Technische Universität Berlin, 20.4.2010.

- 61 Mihok/Widmann, Lage von Kindern, S. 67-71; Peter Widmann, An den Rändern der Städte. Sinti und Jenische in der deutschen Kommunalpolitik, Berlin 2001.
- 62 Vgl. dazu etwa Justin. J.W. Powell/Sandra Wagner, Daten und Fakten zu Migrantenjugendlichen an Sonderschulen in der Bundesrepublik Deutschland. Selbständige Nachwuchsgruppe Working Paper 1/2001 des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung, Berlin 2001; Interview Preuss-Lausitz.
- 63 Interview Tovar; Interview Grünewald; Interview Trabelsi; Interview Bauer.
- 64 Interview Florim H., 11.3.2010, Stuttgart.
- 65 Interview Gisela Küllmer, Arbeitsgemeinschaft Dritte Welt, Stuttgart, 11.3.2010; Interview Sonnenburg.
- 66 Interview Wenders.
- 67 Interview Christiane Wortberg, Hauptschule Coerde, Münster, 22.2.2010; Interview Michel Boße, Stadtteilhaus Lorenz-Süd, Münster, 26.2.2010; Interview Pawlak, Interview Niermann; Interview Hess.
- 68 Interview Preuss-Lausitz, Interview Onyeali.
- 69 Interview Onyeali.
- 70 Vgl. dazu das Schulprogramm der Grundschule Berg Fidel unter ><http://www.muenster.org/ggsbefi/cms/starnet/media/Schulprogramm.pdf>< (7.6.2010).
- 71 Interview Erdzan, Münster 22.2.2010; Interview Valdet, Stuttgart 11.3.2010.
- 72 Interview Trabelsi.
- 73 Interview Valdet.
- 74 Interview Trabelsi; Interview Bauer; Interview Pawlak; Interview Boße; Interview Niermann; Interview Hess; Interview Wortberg.
- 75 Interview Anna Laumeier, Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V., Münster, 23.2.2010; Interview Hügel; Interview Grünewald. Eine Projektdarstellung findet sich im Internet unter >www.ggua.de/Die-Schlauberger.45.0.html< (24.4.2010), vgl. auch die Reportage „Die Schlauberger-Schmiede“, Westfälische Nachrichten, 22.2.2010.
- 76 Interview Küllmer.
- 77 Interview Jochen Köhnke, Dezernent für Migration und interkulturelle Angelegenheiten, Münster, 24.2.2010; Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten der Stadt Münster, Das Wohnkonzept für Flüchtlinge in Münster, >http://www.muenster.de/stadt/zuwanderung/fa_wohnpkonzept.html< (29.4.2010).
- 78 Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten der Stadt Münster, Flüchtlinge und Spätaussiedler in Münster, Januar 2004.
- 79 Interview Hess.
- 80 Interview Winter, Interview Pawlak; Interview Boße; Interview Niermann.
- 81 Interview Pawlak; Interview Boße; Interview Niermann.
- 82 Ebd.
- 83 Ebd. und Interview Grünewald.
- 84 Interview Sonnenburg.
- 85 Vgl. dazu die Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 4. Mai 2009 in: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 16 (11) 1350 vom 30. April 2009.
- 86 Kauffmann, Heiko/Riedelsheimer, Albert, Flüchtlingskinder in Deutschland – Politischer und gesellschaftlicher Handlungsbedarf in dieser Legislaturperiode, Frankfurt am Main, November 2009.
- 87 Interview Dieter David, Leiter der Psychologischen Beratungsstelle für Politisch Verfolgte und Vertriebene Stuttgart, 9.3.2010; Interview Nadine Sandring, Psychosoziales Zentrum für Migrantinnen und Migranten in Sachsen Anhalt, Halle, 17.3.2010; Interview Christiane Treeck, Psychosoziales Zentrum für Migrantinnen und Migranten in Sachsen Anhalt, Halle, 17.3.2010; Interview Grünewald; Interview Blits.
- 88 Interview Sandring; Interview Treeck.
- 89 Interview David.
- 90 Interview David; Interview Sandring; Interview Treeck.
- 91 Interview Sandring; Interview Treeck.
- 92 Interview David, Interview Sandring; Interview Treeck.
- 93 Interview Sandring.
- 94 Interview Sandring; Interview Treeck.
- 95 Interview Sandring; Interview Treeck.
- 96 Interview David, Interview Sandring; Interview Treeck.
- 97 Ebd.
- 98 Ebd.
- 99 Interview David.
- 100 Interview Sandring; Interview Treeck.
- 101 Interview Grünewald.
- 102 Interview Sandring; Interview Treeck.
- 103 Interview Onyeali.

- 104 Interview Violetta, 11.3.2010, Stuttgart.
- 105 Interview Sandring; Interview Treeck.
- 106 Interview David.
- 107 Interview Wenders.
- 108 Interview Hess.
- 109 Stellvertretend für viele: Interview Bajram D. und Mevlyde S, Münster 22.2.2010, Interview Familie S., Magdeburg, 16.3.2010, Interview Florim H., Stuttgart, 11.3.2010.
- 110 Interview Hess.
- 111 Interview Erdzan.
- 112 Interview Arton, Stuttgart, 11.3.2010.
- 113 Interview Erdzan.
- 114 Interview Hess.
- 115 Interview Onyeali, Interview Hess, Interview Pawlak; Interview Boße; Interview Niermann.
- 116 Interview Hess.
- 117 Interview Esat.
- 118 Interview Hess.
- 119 Interview Violetta.
- 120 Interview Wenders.
- 121 Interview Wortberg; Interview Onyeali; Interview Sonnenburg; Interview Pawlak; Interview Boße; Interview Niermann; Interview Hess.
- 122 Interview Wortberg; Interview Hess; Interview Trabelsi; Interview Bauer.
- 123 Interview Hügel, Interview Hess; Interview Onyeali; Interview Trabelsi; Interview Bauer.
- 124 Interview Hess.
- 125 Interview Hügel; Interview Grünewald; Interview Tovar.

Teil II – Zur Lage im Kosovo

Inhalt

1. Rückführungen in den Kosovo

- 1.1. Der politische Kontext
- 1.2. Zwangsweise und „freiwillig“
- 1.3. Rückgeführte Kinder

2. Die Situation im Kosovo

- 2.1. Sicherheit und die Rechte auf dem Papier
- 2.2. Umsetzungsbilanz der Integrationsstrategien

3. Die Sicht der Kinder

- 3.1. Die Familien in Deutschland
- 3.2. Meldewesen
- 3.3. Armut
- 3.4. Schulabbrüche
- 3.5. Gesundheitliche Probleme
- 3.6. Wohnverhältnisse

4. Herausforderung wirtschaftliche Reintegration

5. Soziale Sicherung – „Das gekappte Rettungsseil“

6. Nachhaltigkeit

1. Rückführungen in den Kosovo

1.1 Der politische Kontext

Nach einer Untersuchungsmission im Kosovo im März 2009 stellte der Menschenrechtskommissar des Europarats Thomas Hammarberg in seinem Bericht fest: „Kosovo steht unter politischem Druck, diese Abkommen zu akzeptieren, ohne die finanziellen Mittel und Kapazitäten zu haben, diese Familien in Würde und Sicherheit aufnehmen zu können.“¹ Alarmiert durch die Nachricht, dass 14.399 in Deutschland lebende Kosovaren, darunter 11.770 Roma, Ashkali und Ägypter, in den kommenden Jahren notfalls zwangsrückgeführt werden sollen,² schrieb Menschenrechtskommissar Hammarberg am 25. November 2009 einen persönlichen Brief an Bundeskanzlerin Angela Merkel mit der Bitte, sämtliche erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um diese erzwungene Rückkehr insbesondere für Roma zu verhindern.³

Der politische Druck auf die Regierung in Pristina, eine wachsende Anzahl an zwangsrückgeführten Bürgern anzunehmen und unterzubringen – darunter Mitglieder besonders benachteiligter Minderheitsgruppen wie Roma, Ashkali und Ägypter – hat sich in der Tat seit der Unabhängigkeit des Landes verstärkt. Dies ist einerseits bedingt durch die Tatsache, dass Ländern wie Deutschland daran gelegen ist, große dort lebende Minderheitsgruppen in den Kosovo zurückzusenden. Andererseits möchte Pristina die erforderlichen Bedingungen erfüllen, um einen Dialog über Visafreiheit zu beginnen, damit Staatsbürger des Kosovo ohne Visum in die EU einreisen können. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom Dezember 2009 wird ausdrücklich betont, dass der Kosovo ebenfalls die Perspektive einer Visaliberalisierung haben sollte, sobald alle Voraussetzungen erfüllt sind. Dazu zählen die Unterzeichnung eines bilateralen Rückübernahmeabkommens sowie ein Gesetz zur Rückübernahme.⁴ Der Kosovo ist noch heute stark isoliert und seine Bürger dürfen nur in fünf Länder ohne Visum einreisen.⁵ Dennoch ist ein Rückübernahmeabkommen ein hoher Preis für die Aufhebung der Visabeschränkungen.

Der Kosovo Teil dieser Studie hat sich näher mit den Menschen befasst, die sich hinter den Zahlen und Statistiken über erfolgte Rückführungen verbergen. Damit soll die Studie dazu beitragen, die aktuelle Debatte über eine mögliche Rückführung von bis zu 11,770 Roma, Ashkali und Ägypter, darunter schätzungsweise zwischen 5.000 und 6.000 Kinder⁶, von einer oft rein technischen Sichtweise auf eine Ebene zu heben, die sich auf individuelle Erfahrungen und vor allem das Wohl und die Rechte der Kinder konzentriert.⁷

1.2. Zwangsweise und „Freiwillig“

Von 2007 bis Ende Mai 2010 wurden laut UNHCR-Statistiken hauptsächlich aus Westeuropa insgesamt 9.980 Menschen zwangsrückgeführt. Davon gehören 1.544 Minderheitsgruppen an (15.5 Prozent), darunter Ashkali, Ägypter, Goranen, Bosniaken, Türken sowie Serben, Albaner in Minderheitensituationen und seit kurzem auch Roma.⁸

In den letzten zwei Jahren seit der Unabhängigkeit ist ein deutlicher Anstieg der „Zwangsrückführungen von Minderheiten“ aus Westeuropa zu verzeichnen. Insbesondere die Anzahl zwangsrückgeführter Serben und Roma hat sich drastisch erhöht. Die Anzahl zwangsrückgeführter Roma aus Westeuropa hat sich von 54 im Jahre 2008 auf 127 im Jahre 2009 sogar mehr als verdoppelt.⁹ Allein in den ersten drei Monaten des Jahres 2010 wurden 114 Roma und 72 Ashkali in den Kosovo abgeschoben.¹⁰

Tabelle 1: Zwangsrückführungen zwischen 2007 und Mai 2010

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 (Jan- Mai) | 2007 – Mai 2010 insgesamt |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|------------------------------|
| Mehrheit (zwangsrückgeführt) | 2.787 | 2.134 | 2.492 | 1,023 | 8,436 |
| Minderheiten (zwangsrückgeführt)* | 432 | 416 | 470 | 226 | 1,544 |
| Insgesamt | 3,219 | 2,550 | 2,962 | 1,249 | 9,980 |

Quelle: UNHCR OCM Pristina, Mai 2010

*Darunter alle Minderheiten, Ashkali, Ägypter, Goranen, Bosniaken, Türken, Serben, Roma und Albaner in Minderheitensituationen.

Deutschland ist führend sowohl in Bezug auf Rückführungsersuchen als auch bezüglich tatsächlicher Rückführungen. Zwischen Januar und März 2010 wurden 596 Ersuchen von Deutschland gestellt. Das entspricht 48 Prozent von 1.245 Rückführungsersuchen, die insgesamt an das Kosovarische Innenministerium gestellt wurden. Im selben Zeitraum wurden 283 Personen aus Deutschland abgeschoben - beinahe 20 Prozent aller 1.429 Rückführungen, die im Zeitraum von Januar bis März 2010 erfolgt sind.¹¹

Die Familie Haziri

Viele der Menschen, die zwangsrückgeführt wurden, haben dieselben Erfahrungen gemacht wie Halime Haziri und ihre drei Kinder. Familie Haziri wurde voneinander getrennt und die beiden ältesten Kinder leben noch immer in Deutschland.¹⁶

2006 klopfen um 3 Uhr morgens siebzehn deutsche Polizeibeamten an die Tür von Familie Haziri. Bis dato hatte die Familie 15 Jahre lang in Deutschland gelebt, die drei jüngsten Kinder im Alter von 14, 9 und 3 Jahren sind in Deutschland geboren. Ihnen wurde gesagt, dass ihnen eine Stunde bliebe, um ihre Sachen zu packen und in den Kosovo zurückzukehren. Halimes Mann war nur einige Monate zuvor gestorben. Sie stand unter Schock und wusste nicht, was sie tun sollte. Aus Angst, dass die beiden älteren Söhne, 16 und 14 Jahre alt, weglaufen könnten, legte ihnen die Polizei Handschellen an. Eine Stunde später wurde die ganze Familie zum Flughafen in Stuttgart gefahren und in eine alte, von einer mazedonischen Fluggesellschaft geführte Maschine gesetzt. Am nächsten Tag um 15 Uhr landete Familie Haziri in Pristina.

Nachdem sie zwei Stunden lang gewartet hatten, informierte sie die kosovarische Polizei darüber, dass sie nicht in den Kosovo einreisen dürften. Also wurde die Familie abermals ins Flugzeug gesetzt, diesmal mit dem Ziel Skopje. In Skopje, ließ die Polizei die Familie stundenlang nicht aus dem Flugzeug aussteigen. Schließlich gab man den Kindern etwas zu essen und zu trinken. Am nächsten Tag sagte man der Familie, dass sie nach Deutschland zurückfliegen würde. Bei ihrer Ankunft in Frankfurt, wurde sie von Mitarbeitern der Caritas empfangen; man gab ihr eine Unterkunft und ließ sie ärztlich untersuchen. Letzten Endes wurde Familie Haziri wieder in derselben Wohnung untergebracht, die sie nur einige Nächte zuvor verlassen hatte.

Drei Monate vergingen. Eines Nachts gegen 4 Uhr erschien die Polizei wieder vor der Tür und wollte sie zurück in den Kosovo schicken. Nach mehreren Stunden auf dem Polizeirevier schaltete sich die Caritas ein und Familie Haziri kehrte wieder in ihre Wohnung zurück. Es vergingen zwei Jahre, die Kinder gingen wieder zur Schule und versuchten, ihr Leben wie bisher weiterzuleben.

Am 28. März 2008 erschien wieder die Polizei um 3 Uhr morgens und sagte ihnen, dass ihnen 30 Minuten blieben, um ihre Sachen zu packen und zu gehen. Bevor sie zum Flughafen fuhren, brachte man sie auf das Polizeirevier, wo man versuchte Halime Haziri zu überzeugen, eine Einverständniserklärung zu unterschreiben, die besagt, dass sie „freiwillig zurückkehren“. Wenn sie dies ablehnten, könnten sie mindestens für fünf Jahre auch nicht als Touristen nach Deutschland zurückkehren. Die Familie weigerte sich dennoch, die Ein-

verständniserklärung zu unterschreiben. Um 11.30 Uhr am nächsten Morgen gingen sie abermals an Bord einer Maschine nach Pristina. Dieses Mal gehörte die Maschine einer montenegrinischen Fluggesellschaft. Bei ihrer Ankunft wurden sie von Mitarbeitern von URA befragt, einem von Deutschland geförderten Projekt, um zurückkehrenden Personen die Reintegration im Kosovo zu erleichtern. Man brachte sie vorübergehend in den URA-Büros in Pristina unter. Nach drei Tagen bot Halimes Onkel aus Fushe Kosova ihnen ein paar Zimmer in seinem Haus an. Zwei Jahre später hat die dreizehnjährige und damit jüngste Tochter Remzije immer noch Heimweh nach ihren Freundinnen und nach Deutschland. „Ich habe mit dem Kosovo nichts zu tun“, erzählt sie uns, „das hier ist nicht mein Haus. Ich fühle mich schrecklich hier. Ich vermisse meine Schulfreundinnen in Deutschland.“

Von den 40 Familien, die in dieser Studie porträtiert wurden, gab nur eine Familie an, dass sie freiwillig zurückkehrt sei. Fünf Familien gaben an, dass sie die Einverständniserklärung zur „Freiwilligen Rückkehr“ unterzeichnet hatten aus Angst, dass sie sonst zwangsweise ausgewiesen würden. In den meisten Fällen geschah dies auf dem Polizeirevier, bevor sie zum Flughafen gebracht wurden.

Tabelle 2: Erzwungene und „freiwillige“ Rückkehr

| Reintegration | | |
|----------------------|----|-------|
| Erzwungene Rückkehr | 34 | 85 % |
| Freiwillige Rückkehr | 6 | 15 % |
| | 40 | 100 % |

Quelle: Persönliche Befragung von 40 Rückkehrerfamilien

Die EU-Richtlinie von 2008 über Rückführungsverfahren legt deutlich fest: Es „ist die freiwillige Rückkehr der erzwungenen Rückkehr vorzuziehen“¹³. Der Begriff „freiwillige Rückkehr“ ist jedoch etwas irreführend.

Obwohl es einige gibt, die tatsächlich zurück möchten, kehrt doch die Mehrzahl nicht im wahrsten Sinne des Wortes „freiwillig“ - also aus freiem Willen - zurück. In den meisten Fällen stehen die Familien vor der Entscheidung, entweder „freiwillig“ zurückzukehren, mit dem Versprechen, Unterstützung bei der Reintegration zu erhalten, oder – wie im Falle von Familie Haziri – von der Polizei mitten in der Nacht mit nur einer Stunde zum Packen abgeholt, in ein Flugzeug gesetzt und zwangsausgewiesen zu werden.

Aufgrund der derzeitigen sozioökonomischen Situation im Kosovo, kehren nur wenige Minderheiten freiwillig zurück. In der Tat stand der Kosovo 2009 mit 14.200 Asylbewerbern auf Platz 5 innerhalb der EU-27, nach dem Irak, Somalia, Russland und

Afghanistan.¹⁴ Innerhalb der letzten drei Jahre (2007 – 2009) kamen auf jede Person, die „freiwillig“ zurückgekehrt ist, fünf Menschen, die zwangsrückgeführt wurden.¹⁵

Tabelle 3: Anzahl zurückgekehrter Minderheiten im Kosovo (aus Westeuropa) 2007 – Mai 2010

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 (Jan – Mai) | 2007 – Mai 2010 insgesamt |
|---------------------------|------------|------------|------------|------------------|---------------------------|
| Minderheiten (freiwillig) | 102 | 77 | 116 | 71 | 366 |
| Minderheiten (erzwungen)* | 432 | 416 | 470 | 226 | 1,544 |
| | 534 | 493 | 586 | 297 | 1,910 |

Quelle: UNHCR OCM Pristina, Mai 2010

*Darunter alle Minderheiten, Ashkali, Ägypter, Goranen, Bosniaken, Türken, Serben, Roma und Albaner in Minderheitensituationen.

Aus Sicht der aufnehmenden Gemeinde im Kosovo ist es unwesentlich, ob eine Familie freiwillig zurückgekommen ist oder zwangsrückgeführt wurde. Die menschlichen Bedürfnisse sind dieselben. Dazu zählen zumindest eine Unterkunft, Zugang zu Bildung und medizinischer Grundversorgung sowie Einkommensmöglichkeiten.

Tabelle 4: Anzahl der Rückführungen aus allen Ländern 2007 – Mai 2010

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 (Jan – Mai) | 2007 – Mai 2010 insgesamt |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|------------------|---------------------------|
| Freiwillige Rückkehr* | 3.836 | 2.382 | 3.544 | 2,096 | 11,858 |
| Zwangsrückkehr | 3,219 | 2,550 | 2,962 | 1,249 | 9,980 |
| | 7,055 | 4,932 | 6,506 | 3,345 | 21,838 |

Quelle: UNHCR OCM Pristina, Mai 2010

*Aus allen Ländern, darunter Rückführungen aus der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegro und Bosnien-Herzegowina sowie IOM-unterstützte Rückführungen.

Den Gemeinden im Kosovo und den für die Rückkehrer zuständigen zentralen Einrichtungen fehlen die finanziellen oder institutionellen Mittel um Rückkehrer, wie Hammarberg fordert „in Würde und Sicherheit“ aufzunehmen. Die Gemeinden und staatlichen Einrichtungen können derzeit für eine hohe Anzahl von Rückkehrern nicht einmal die Mindestanforderungen erfüllen. Das folgende Kapitel zeigt, dass vor allem Kinder die Leidtragenden dieser Entscheidung sind.

1.3. Rückgeführte Kinder

„Ich wusste zuerst gar nicht, was los war. Wir wurden ohne Grund im Kosovo abgesetzt. Ich verließ die Schule, meine Freunde, alles habe ich gegen meinen Willen zurücklassen müssen. Wir konnten uns noch nicht einmal von unseren Freunden in der Schule verabschieden. Es war furchtbar.“¹⁶

So erinnert sich die 19-jährige Filloreta Krasniqi an ihre Zwangsrückkehr in den Kosovo in 2006. Heute lebt sie in einem kleinen Dorf in der Nähe von Prizren und hat immer noch Kontakt zu ihren Schulfreunden in Deutschland.

Schätzungen der Ausländerbehörden Stuttgart, Magdeburg und Münster zufolge liegt der Anteil der Kinder unter den 11.770 ausreisepflichtigen Roma, Ashkali und Ägyptern zwischen 42 und 50 Prozent. Dabei handelt es sich um zwischen 4.914 und 5.850 Kinder.¹⁷ Hinter dieser Zahl verbergen sich Kleinkinder, die gerade erst Laufen gelernt haben, Jungen und Mädchen im Grundschulalter und Teenager, die von einer Zukunft in Würde träumen. Schätzungsweise drei Fünftel, ungefähr 3.000 bis 3.500 von ihnen sind in Deutschland geboren und aufgewachsen und sehen wie Nazmi Hyseni Deutschland als ihre Heimat an.¹⁸

„Seht mich doch an, ich hatte mal ein normales Leben, bin jeden Tag zur Schule gegangen, habe zweimal die Woche in der Schulmannschaft Fußball gespielt. Ich hatte Träume für die Zukunft und dann sind eines Tages früh morgens all diese Zukunftsträume geplatzt. Plötzlich brachte man mich hierher, obwohl ich noch nie vorher hier gewesen bin. Dir wird gesagt, das ist dein Land; das Land, in dem du leben wirst. Aber das ist nicht mein Land. Ich bin in Deutschland geboren, ich habe hier keine Freunde. Seht mich doch an: Ich habe nichts, keine Schule, keine Freunde. Ich werde auf der Straße landen. So ein Leben will ich nicht führen.“¹⁹

Wie in Teil I beschrieben, fühlen sich viele Kinder aus den Minderheiten der Roma, Ashkali und Ägypter wie Nazmi ganz einfach „deutsch“. Sie feuern die deutsche Fußballnationalmannschaft an und feiern die Gewinnerin des Eurovision Song Contest Lena Meyer-Landrut. Viele sprechen mit ihren eigenen Geschwistern zu Hause deutsch. Für die meisten von ihnen ist der Kosovo ein weit entferntes Land, das sie nur aus Geschichten von ihren Eltern, Verwandten oder aus den Nachrichten kennen. Sie wünschen sich nichts sehnlicher als ein Aufenthaltsrecht in Deutschland. Diejenigen, die bereits zurück in den Kosovo abgeschoben wurden, träumen davon, dorthin zurückzukehren, wo sie sich wirklich „zu Hause“ fühlen. Und das ist Deutschland.

In einem Gespräch mit der vierzehnjährigen Fellona Berisha sagte Fellona in perfektem Deutsch:

„Ich weine jede Nacht und will zurück, wir alle weinen jede Nacht, glauben Sie mir. Das einzige, was ich im Leben will, ist nach Deutschland zurückzugehen und mein normales Leben weiterführen, zur Schule gehen und so weiterzumachen wie bisher.“²⁰

Fellonas Eltern haben Gjakova 1992 verlassen. Fellona und zwei ihrer Geschwister wurden in der Nähe von Saarbrücken geboren. Sie selbst ging zur Schule in Wemetsweiler. Bis zu dem Tag ihrer Ausweisung war sie noch nie im Kosovo.

2. Die Situation im Kosovo

2.1. Sicherheit und die Rechte auf dem Papier

Kinder wie Fellona, Nazmi oder Filloreta haben nicht in erster Linie Angst vor interethnischer Gewalt oder offener Diskriminierung im Kosovo. Es ist vor allem die sozioökonomische Realität des Kosovo, die die Zukunft dieser Kinder gefährdet.

Auf Rückfragen von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) oder vom Parlament argumentieren deutsche Behörden, dass das derzeitige Rechtssystem Armut oder sozioökonomische Probleme nicht als ausreichenden Grund für Asyl- oder Bleiberecht ansieht. Seit 1999 fördert Deutschland Programme wie REAG (Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany) und GARP (Government Assisted Repatriation Programme) zur Unterstützung von Rückkehrern. Die Diakonie Trier bietet berufliche Weiterbildungsmöglichkeiten für Rückkehrer an und die Arbeiterwohlfahrt Nürnberg unterstützt freiwillig aus Deutschland zurückgekehrte Bürger bei der Reintegration.²¹ Derzeit fördern der Bund und vier Länder (Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt) das Rückkehrprojekt URA-2, welches sowohl freiwilligen als auch Zwangsrückkehrern mit einer Beratung, Arbeitsvermittlung und finanzieller Unterstützung zur Seite steht.

Tatsächlich haben sich die Sicherheit und interethnische Beziehungen im Kosovo seit 1999 erheblich verbessert. Die Deutsche Bundesregierung argumentiert deshalb in Hinsicht auf Sicherheit, dass die meisten Teile des Kosovo für zurückgekehrte Roma unbedenklich sind.²²

Über 70 Prozent der kosovarischen Roma, Ashkali und Ägypter leben in ethnisch gemischten Gemeinden. Nachbarschaftsbeziehungen sind in der Regel gut und gewalttätige Angriffe selten. Das Vertrauen in kosovarische Einrichtungen ist unterschiedlich, aber zum Teil recht gut: 86 Prozent der Befragten beurteilten die kosovarische Polizei als vertrauenswürdigste Einrichtung in Bezug auf Sicherheit, noch vor EULEX, die 3 Prozentpunkte dahinter liegt.²³ 22 Prozent der Befragten fühlen sich bis zu einem gewissen Grad von kommunalen Einrichtungen diskriminiert, aber 62 Prozent fühlen sich überhaupt nicht diskriminiert. Selbst in Hinblick auf das Justizsystem, einen der kritischsten Bereiche im Kosovo, fühlen sich 22 Prozent leicht diskriminiert, aber 51 überhaupt nicht diskriminiert.²⁴

Hinsichtlich rechtlicher und konstitutioneller Vorkehrungen zum Schutz der Rechte von Roma, Ashkali und Ägyptern scheint der Kosovo sogar ein positives Beispiel in der Region und in Teilen Europas zu setzen. Ein Menschenrechtskoordinator im Amt des Premierministers beaufsichtigt die Umsetzung des Antidiskriminierungs-

gesetzes. Menschenrechtsbeschwerden können bei der Ombudsstelle in Pristina eingereicht werden. Zwanzig Sitze im kosovarischen Parlament sind darüber hinaus für Minderheitenvertreter reserviert.

Es stimmt auch, dass der Kosovo – zumindest auf dem Papier – allen Minderheiten das Recht auf Bildung und medizinische Versorgung garantiert. Deutsche Behörden können auch auf das Strategiepapier zur Integration von repatriierten Personen, welches das kosovarische Parlament am 10. Oktober 2007 angenommen hat, sowie auf den im April 2008 angenommenen Aktionsplan verweisen, der detaillierte Budgetvorgaben und notwendige Maßnahmen durch zentrale Behörden und Gemeindeverwaltungen zur Unterbringung und Integration von Rückkehrern enthält.²⁵ Auf dem Papier und vielleicht auch aus Sicht der Ausländerzentralbehörden in Karlsruhe und Bielefeld mag demnach alles in Ordnung sein. Doch die Realität vor Ort sieht anders aus.

2.2. Umsetzungsbilanz der Integrationsstrategien

Bis 2008 lag die Verantwortung für die Reintegration zurückgeführter Personen bei UNMIK, UNHCR sowie bei mit der Durchführung betrauten Organisationen wie IOM. Seit Januar 2008 wurde die Verantwortung für die Wiederaufnahme und Rückführung schrittweise auf kosovarische Einrichtungen übertragen. In einem Brief an die Botschaften und Verbindungsbüros vom 15. Oktober 2008 kündigte das Innenministerium die offizielle Übernahme aller UNMIK-Zuständigkeiten in Bezug auf Wiederaufnahme und Rückführung an. Seit 1. November 2008 wickelt die kosovarische Regierung alle Anträge zur Wiederaufnahme aus Gastländern direkt ab.

Ein Jahr später, im November 2009, veröffentlichte die OSZE eine detaillierte Analyse der tatsächlichen Umsetzung des Strategiepapiers zur Integration von repatriierten Personen in den kosovarischen Gemeinden.²⁶ Dabei kam sie zu dem Ergebnis, dass die kosovarischen Gemeindeverwaltungen ihren Verpflichtungen bei der Unterstützung zur Integration von aus Gastländern zurückgeführten Personen im Kosovo nur unzureichend nachkommen.²⁷ Die OSZE stellte darüber hinaus fest, dass es noch immer an konkreten Maßnahmen zur Erleichterung der Integration in den Schlüsselbereichen Gesundheit, Erziehung, Beschäftigung und Unterbringung fehlt, und dass keinerlei Posten in Bezug auf die Integration in die jeweiligen kommunalen Haushalte aufgenommen wurden.²⁸

Die erste Reaktion der Regierung auf die Kritik der OSZE war Stillschweigen. Anfang 2010 jedoch trat das Thema Reintegration erneut im Rahmen der Visaverhandlungen zwischen der Europäischen Kommission und dem Kosovo auf die Tagesordnung. Die Europäische Kommission forderte ausdrücklich eine Prüfung der Rückführungs- und Reintegrationspolitik als eine der Voraussetzungen für die

Aufnahme der Visaverhandlungen. Nun war es die Aufgabe des kosovarischen Innenministeriums, die Umsetzungsbilanz des Strategiepapiers zur Integration von repatriierten Personen zu überprüfen.

Nur wenig hat sich seit der Veröffentlichung des OSZE-Berichts Ende 2009 geändert; der Prüfungsbericht bestätigte weitgehend die Ergebnisse der OSZE. Die Hauptkritik lag in den noch immer mangelnden Finanzmitteln, die für eine Umsetzung des Strategiepapiers auf kommunaler und zentraler Ebene nötig sind. Bis März 2010 beliefen sich die für die Integrationsstrategie zur Verfügung gestellten Mittel im Ministerium für Arbeit und Soziales auf einen Haushaltsposten von nur 100.000 Euro, die für die unmittelbare Unterbringung von Rückkehrer verwendet wurden.²⁹ Keines der anderen Ministerien und keine der Kommunen verfügte über einen Haushaltsposten für die Reintegration repatriierter Personen.³⁰

Laut Strategie sind die Rückführungsämter auf Gemeindeebene die erste Anlaufstelle für alle rückgeführten Personen. Es wird jedoch angemerkt, dass sich die betroffenen Ämter der Strategie und ihrer Verantwortung größtenteils nicht bewusst sind. Nur wenige hatten das Strategiepapier jemals gesehen, und niemand hatte Richtlinien oder Verfahren in Bezug auf die Wiedereingliederung von rückgeführten Personen geschaffen.³¹ Die meisten der befragten Rückführungsbeamten waren auch nicht über die kürzlich erfolgte Unterzeichnung eines bilateralen Rückübernahmeabkommens zwischen Deutschland und dem Kosovo informiert worden. Einige fühlten sich nicht zuständig für Zwangsrückkehrer. Der Rückführungsbeamte in Prizren erklärte:

„Wie soll ich denn Zwangsrückkehrern aus Deutschland helfen, wenn das Rückführungsamt hier in Prizren überhaupt kein Budget für Zwangsrückkehrer hat? Meine Aufgabe ist es, mich um intern Vertriebene aus dem Kosovo und Montenegro und um Rückkehrer aus Serbien zu kümmern.“³²

In Gjakova sagte man, dass die Rückführungsbeamten mit diesem Thema bei der Gemeindeversammlung auf taube Ohren gestoßen waren.

„Das Rückführungsamt hat der Gemeindeversammlung vorgeschlagen, einen zusätzlichen Haushaltsposten für die Direktion für Soziale Angelegenheiten einzurichten, um Rückkehrern und Menschen mit gesundheitlichen Problemen helfen zu können, aber die Gemeinde hat mit der Begründung abgelehnt, dass sie für diese Art von Angelegenheiten nicht zuständig ist.“³³

Zum ständig mangelnden Bewusstsein auf Gemeindeebene kommen zusätzliche Schwächen in den Empfehlungs- und Koordinierungsmechanismen auf zentraler und kommunaler Ebene hinzu. Im Ministerium für Lokalverwaltung wurde bis jetzt noch niemand mit der Koordinierung reintegrationsbezogener Maßnahmen betraut. Es gibt auch keine direkte Zusammenarbeit zwischen dem Innenministerium

und dem Ministerium für Lokalverwaltung zur Koordination der Integrationsbemühungen. In der Tat hat keine der Gemeinden im Kosovo eine Vorankündigung über die bevorstehende Ankunft der Rückkehrer von zentraler Ebene erhalten.³⁴

In den anderen für rückgeführte Personen hauptzuständigen Ministerien sieht die Lage nicht besser aus. Das Ministerium für Arbeit und Soziales ist für die unmittelbaren Bedürfnisse rückgeführter Personen zuständig; hierunter fallen die Aufnahme, die Bereitstellung von wichtigsten Informationen und die provisorische Unterbringung. Die Verwaltung der „Transit Housing Centres“ (Transit- und Unterbringungscentren) wurde einer Nichtregierungsorganisation (NGO) vor Ort übertragen. Der Austausch von Information und die Arbeitsteilung zwischen der NGO und dem Ministerium für Arbeit und Soziales ist jedoch unklar und nicht transparent.³⁵ Wenn überhaupt informieren nur sehr wenige Arbeitsämter oder Sozialzentren rückgeführte Personen aktiv über existierende staatliche Hilfsprogramme oder Fortbildungsmöglichkeiten. Die OSZE-Studie hat ergeben, dass speziell auf rückgeführte Personen zugeschnittene Beschäftigungsprogramme in keiner Region des Kosovo existieren.³⁶ Wenn es um Rat und Hilfe bei der Beschäftigungssuche oder der beruflichen Weiterbildung geht, werden rückgeführte Personen in den meisten Fällen an internationale Organisationen verwiesen.

Das Gesundheitsministerium ist seiner Verantwortung ebenfalls nicht nachgekommen. Eine für mobile Gesundheitsteams, medizinische Versorgung und die sofortige Erfassung medizinischer Bedürfnisse zuständige Abteilung wurde noch nicht eingerichtet. Weder das Bildungsministerium noch die zuständigen kommunalen Bildungseinrichtungen haben praktische oder budgetäre Vorkehrungen getroffen, um Sprachkurse oder Nachhilfe für zurückgekehrte Kinder einzurichten, für Kinder mit besonderen Bedürfnissen zu sorgen oder ihre Wiedereingliederung in das Bildungssystem zu planen, so wie es in der Integrationsstrategie vorgesehen ist. Das Bildungsministerium wird von den zuständigen Schulämtern in den Gemeinden in der Regel erst nach der Ankunft rückgeführter Kinder über deren Unterrichtsbedarf informiert.³⁷

Im Großen und Ganzen deckte der Prüfungsbericht eine Reihe „informationsbezogener“ Mängel auf. Es gibt zu wenig verlässliche und aktuelle Informationen über Anzahl und besondere Bedürfnisse der rückgeführten Personen. Das Problem hat seinen Ursprung bereits im Entsendeland. Im Bericht steht, dass Gastländer nicht genügend Informationen über Personen bereitstellen, die eventuell rückgeführt werden. Dies sei höchst bedenklich für rückgeführte Personen mit besonderen medizinischen Bedürfnissen oder kriminellem Hintergrund.³⁸ Die Datenbank rückgeführter Personen im Amt für Einbürgerung, Asyl und Migration (Department for Citizenship, Asylum and Migration DCAM) ist ebenfalls unvollständig und nicht aktuell. Der OSZE zufolge speichern weniger als die Hälfte aller Gemeinden Daten

über rückgeführte Personen und dann auch nur von denjenigen, die die Gemeinden direkt um Unterstützung gebeten haben.³⁹

Infolgedessen kehrt die Mehrheit der Zwangsrückkehrer in ihre Gemeinde zurück, ohne dass es jemand bemerkt. Mit Ausnahme von URA, dem von Deutschland geförderten Rückkehrprojekt, befasst sich keines der durch Spenden oder internationale Geldgeber geförderten Unterstützungsprogramme mit Zwangsrückkehrern. So sind die Unterstützungsprogramme der AWO (Arbeiterwohlfahrt Nürnberg) für Rückkehrer aus Deutschland beispielsweise nur freiwillig Zurückgekehrten zugänglich. Die Internationale Organisation für Migration (IOM), die für die meisten international geförderten Rückführungs- und Reintegrationsprogramme im Kosovo zuständig ist, bietet ebenfalls und aus Prinzip keine Unterstützung für Zwangsrückkehrer an. Die unterschiedlichen Programme im IOM-Portfolio – von der Unterstützung bei der Suche nach Beschäftigungsmöglichkeiten bis zu individuell zugeschnittenen Paketen für einzelne Rückkehrer – stehen Zwangsrückkehrern nicht zur Verfügung. Die fehlende finanzielle und institutionelle Unterstützung für die gefährdetsten Rückkehrergruppen wurde von der OSZE kritisiert. In ihrem Bericht stellt sie fest, dass zwar ein Großteil internationaler Mittel und Programme auf freiwillige Rückkehrer ausgerichtet ist, zwangsrückgeführten Personen aber wird selten Unterstützung seitens kosovarischer Institutionen oder internationaler Organisationen geboten.⁴⁰

3. Die Sicht der Kinder

Auf der Suche nach einer Antwort, wie Kinder ihre Wiedereingliederung aus Deutschland erfahren, führte das Forschungsteam Gespräche mit 116 Kindern unter 18 Jahren. Da mehr als die Hälfte der Familien bereits seit 1991/1992 in Deutschland gelebt hatte, sind zwei Drittel der zurückgekehrten Kinder in Deutschland geboren und in Städten wie Münster, Ulm oder Stuttgart aufgewachsen. Sie fühlen sich in Deutschland zu Hause.

Von den 116 Kindern waren 66 im schulpflichtigen Alter oder unter 18 Jahren. Obwohl die meisten Kinder regelmäßig in Deutschland zur Schule gegangen waren, brachen drei Viertel nach ihrer Rückkehr in den Kosovo die Schule ab oder wurden dort nie eingeschult. Armut, Sprachbarrieren und fehlende Schulzeugnisse aus Deutschland waren der Hauptgrund hierfür. Nur 17 Kinder besuchten auch im Kosovo weiter die Schule. Es wurde auch festgestellt, dass 48 Kinder überhaupt nicht gemeldet und daher auch nicht in den offiziellen Statistiken berücksichtigt worden waren. Diese Erkenntnisse legen nahe, dass eine deutliche Kluft besteht zwischen dem, was auf dem Papier steht und was im Sinne der unterschiedlichen Strategien, Gesetze und Integrationsprogrammen geschehen soll, und dem, wie die Kinder tatsächlich ihre Rückführung und Reintegration in den Kosovo erleben.

Tabelle 5: Schlüsselergebnisse in Bezug auf zurückgekehrte Kinder

| | | |
|-------------------------------------|------------------------------------|------|
| 173 Familienmitglieder | 116 Kinder (0 – 18) | 67 % |
| 116 Kinder (0 – 18) | 69 in Deutschland geboren | 59 % |
| 116 Kinder (0 – 18) | 48 nicht gemeldet | 41 % |
| 116 Kinder | 66 schulpflichtiges Alter (6 – 18) | 57 % |
| 66 Kinder im schulpflichtigen Alter | 17 gehen zur Schule | 26 % |

Quelle: Persönliche Befragung zwischen Februar und Mai 2010

3.1. Die Familien in Deutschland

Für die meisten befragten Familien begann die Reise vor fast zwei Jahrzehnten. Bereits Anfang der schwierigen 1990er Jahre gab es eine große Migrationswelle nach Deutschland. Damals führte Milosevic nach der gewaltsamen Aufhebung der Autonomie des Kosovo, der Schließung albanischsprachiger Schulen und den Massenentlassungen von mehr als 80.000 Menschen im öffentlichen Dienst seine Politik der Unterdrückung ein. Mehr als die Hälfte der 40 befragten Familien verließen den Kosovo zwischen 1991 und 1992. Das spiegelt sich auch in den Aufzeichnungen der Migrationsströme aus dem Kosovo wider. Laut offiziellen Angaben der Deutschen Bundesregierung kamen zwischen 1991 und 1993 10.412 kosovari-

sche Staatsbürger nach Deutschland. Das sind mehr als während der schlimmsten Jahre des Krieges (1998/99), während der 7.470 aus dem Kosovo nach Deutschland kamen.⁴¹

Tabelle 6: Migrationsmuster nach Deutschland

| Jahre der Emigration nach Deutschland | |
|--|-----------|
| 1988 – 89 – 90 | 6 |
| 1991 – 92 | 21 |
| 1993 – 96 | 4 |
| 1999 | 6 |
| 2003 – 2006 | 3 |
| Insgesamt | 40 |

Quelle: Persönliche Befragung von 40 Rückkehrerfamilien, Februar – Mai 2010

Die Geschichte von Selim Selimaj ist beispielhaft für die vielen Menschen, die den Kosovo zu dieser Zeit verlassen haben. Selim Selimaj packte seine Sachen im Winter 1992 und begab sich zusammen mit seiner schwangeren Frau und seiner 11-jährigen Tochter auf die Reise. Wie die meisten hatte auch Selim die Hoffnung aufgegeben, für seine Familie im Kosovo sorgen zu können. Sie gingen von Suhareka nach Skopje und verwendeten ihre letzten Ersparnisse für Busfahrkarten nach Deutschland. Aus einer eigentlich zweitägigen Reise wurde ein vierwöchiger Alptraum. Es begann damit, dass der Bus in Bulgarien eine Panne hatte. Dann blieb der Bus irgendwo zwischen Rumänien und Moldawien bei heftigem Schneefall liegen. Alle Fahrgäste mussten mehrere Tage in der Kälte verbringen, es gab nicht genug zu essen für die Kinder. Schließlich wurden sie mit einem anderen Bus weitergefahren. Nach zwei weiteren Wochen des Herumirrens im Balkan erreicht der Bus endlich die österreichische Grenze, wo die Polizei sie medizinisch versorgte. Am nächsten Tag fuhr der Bus weiter nach Düsseldorf. Nach ein paar Wochen der Unsicherheit landete Familie Selimaj in einem Asylzentrum in Laer in der Nähe von Münster. Fünfzehn Jahre lang sollte dies ihr Zuhause sein.

Laut Daten der Bundesregierung vom 30. Juni 2009 wurde in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern die höchste Konzentration an kosovarischen Staatsbürgern verzeichnet.⁴² Die größten Roma-Gruppen, die rückgeführt werden sollen, leben in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Niedersachsen.⁴³ Daher verwundert es kaum, dass von den 40 befragten Familien fast 90 Prozent aus diesen Bundesländern kommen.

Tabelle 7: Wohnort der befragten Rückkehrerfamilien in Deutschland

| Wohnort (Bundesland) | | |
|-----------------------------|----|--------|
| Nordrhein-Westfalen | 19 | 47,5 % |
| Baden-Württemberg | 11 | 27,5 % |
| Niedersachsen | 5 | 12,5 % |
| Hamburg | 1 | 2,5 % |
| Bremen | 1 | 2,5 % |
| Berlin | 1 | 2,5 % |
| Saarland | 1 | 2,5 % |
| Bayern | 1 | 2,5 % |
| | 40 | 100 % |

Quelle: Persönliche Befragung von 40 Rückkehrerfamilien, Februar – Mai 2010

In Deutschland lebten die meisten der befragten Familien wie in Teil I dieser Studie beschrieben in großer Unsicherheit in Bezug auf die Verlängerung ihrer Duldung. Sie waren teilweise auf Sozialhilfe angewiesen und viele litten an chronischen Krankheiten oder psychologischen Problemen. Dennoch waren sie in der Regel relativ gut in ihren Gemeinden integriert.

Die hier porträtierten Familien lebten durchschnittlich 14 Jahre lang in Deutschland. Lange genug, um Wurzeln zu schlagen und sich zu Hause zu fühlen. Das gilt insbesondere für die 69 befragten Kindern, die in Deutschland geboren und aufgewachsen sind. Die meisten von ihnen waren bis zum Tag ihrer Ausweisung noch nie im Kosovo gewesen.

Tabelle 8: Jahr der Rückkehr der befragten Familien

| Jahr der Rückkehr ins Kosovo | |
|-------------------------------------|-----------|
| 2003 | 1 |
| 2004 | 2 |
| 2005 | 2 |
| 2006 | 5 |
| 2007 | 8 |
| 2008 | 6 |
| 2009 | 8 |
| 2010 | 8 |
| Insgesamt | 40 |

Quelle: Persönliche Befragung von 40 Rückkehrerfamilien, Februar – Mai 2010

Sanijes Geschichte

„Meine Muttersprache ist Deutsch und mein Zuhause ist in Olsberg. Ich weiß nicht, warum man mich hierhergebracht hat.“

So lautet die Antwort von Sanije Kryeziu auf die Frage, wo ihr Zuhause ist. Sanije wurde 1995 in Deutschland geboren. Im selben Jahr starb ihr Vater an einem Herzinfarkt. Der Stress und eine Erkrankung hatten auch die Gesundheit ihrer Mutter schwer in Mitleidenschaft gezogen: Sanijes Mutter hat Asthma, und als sie in Deutschland war, hatte auch sie zwei Herzinfarkte. Sanije war gerade erst zwölf geworden, als die Polizei mitten in der Nacht auftauchte, um sie zurück in den Kosovo zu schicken. Ihre Mutter war aufgrund ihres kritischen Zustands während der gesamten Reise unter ärztlicher Aufsicht. Sanijes Eltern dachten, sie würden nie mehr zurückkehren als sie 1992 den Kosovo verließen, also verkauften sie ihr Haus. Heute lebt Sanije mit ihrer kranken Mutter und ihrer älteren Schwester Florentina im Haus ihres Onkels. Es ist ungewiss, wie lange ihr Onkel sie weiterhin beherbergen wird; immer wieder fragt er sie, wie lange sie noch bei ihm bleiben wollen.

In Deutschland ging Sanije regelmäßig zur Schule. Sie war sehr motiviert und eine gute Schülerin. Im Kosovo geht sie nicht mehr zur Schule. Bei ihrer Ankunft konnte sie kaum auf Albanisch schreiben und hatte auch Probleme die Sprache zu sprechen. Niemand sorgte für einen Sprachkurs oder Nachhilfe. Ihre Schwester Florentina macht sich große Sorgen um sie: Sanije hat sich zurückgezogen, ist orientierungslos und sehr einsam. Weder die Mutter noch die beiden Töchter besitzen kosovarische Papiere. Offiziell existieren sie gar nicht. Niemand aus der Gemeinde hat sie kontaktiert oder versucht, ihnen zu helfen. Und ohne Eintrag ins Melderegister kann Sanijes Mutter auch keine Sozialhilfe oder Invalidenrente beantragen, selbst wenn sie als alleinerziehende Mutter mit ernststen gesundheitlichen Problemen dafür qualifiziert wäre. Mutter und Töchter leben wahrlich von der Hand in den Mund.

Es gibt viele Kinder aus Familien der Roma, Ashkali und Ägypter, die wie Sanije innerhalb der letzten fünf Jahre aus Deutschland zurückgekommen sind. Viele stehen denselben Problemen gegenüber: schlechte Lebensbedingungen und Schwierigkeiten bei der Meldestelle und in der Schule, aufgrund von Sprachproblemen und Armut.

3.2. Meldewesen

Ein besonderes Problem bei der Rückkehr stellen für viele Kinder wie Sanije, die auch in Deutschland geboren sind, fehlende Geburtsurkunden und Schulzeugnisse im Original aus Deutschland dar. Um sich im Kosovo ins Melderegister eintragen zu lassen, müssen alle kosovarischen Staatsbürger laut Gesetz über das Zentralregister 2000/13 ihre Geburtsurkunde im Original aus dem Land vorlegen, in dem sie geboren wurden.⁴⁴ Somit können Kinder, die in Deutschland geboren wurden, aber nicht im Besitz einer Geburtsurkunde sind, nicht ins Melderegister eingetragen werden und somit auch keine kosovarischen Dokumente erhalten. Unsere Recherchen haben bestätigt, dass viele Kinder ohne die nötigen Dokumente in das Kosovo zurückkehren und aus diesem Grund nicht registriert werden können.

Dies erklärt auch, warum von den 173 für diese Studie befragten Personen 65, davon 48 Kinder, nicht gemeldet sind und keinerlei kosovarische Dokumente besitzen. Anders ausgedrückt sind 38 Prozent de facto staatenlos im eigenen Land. Dieses Problem wird auch durch die Ergebnisse der KFOS- Grundlagenstudie bestätigt: 20 Prozent der 49 in der KFOS-Studie befragten Rückkehrer aus dem Westen waren nicht gemeldet oder hatten keine Papiere.⁴⁵

Wenn man die Lage der Kinder genauer betrachtet, sind diese Zahlen sogar noch beunruhigender. Von den Kindern (0 – 17 Jahre), die den Kosovo in der Vergangenheit nicht verlassen haben, sind 18 Prozent nicht gemeldet, aber fast die Hälfte aller Kinder bis 17 Jahre (42 Prozent), die während oder nach dem Krieg im Ausland gelebt haben, sind heute nicht gemeldet. Diese Zahlen spiegeln die Schwierigkeiten in Bezug auf fehlende Geburtsurkunden wider, die viele im Ausland geborene Rückkehrerkinder haben.

Tabelle 9: Eintrag ins Melderegister von zurückgekehrten und nicht zurückgekehrten Kindern

| | Lebten im Ausland | Lebten nicht im Ausland |
|--|-------------------|-------------------------|
| nicht gemeldete Kinder (0 – 17 Jahre) | 42 % | 17,5 % |
| nicht gemeldete Kinder (0 – 6 Jahre) | 37 % | 14 % |

Quelle: The Position of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in Kosovo, Baseline Survey (KFOS – SOROS), COMPASS Research & Consulting Company, 2009.

Ohne Eintrag ins Melderegister können Kinder auch nicht in den offiziellen Statistiken erfasst werden. Die zuständigen Behörden können somit auch kaum nachverfolgen, ob zumindest die allgemeine Schulpflicht gewährleistet ist. Die Kinder laufen auch Gefahr, bei nationalen Impfaktionen nicht berücksichtigt zu werden. Auch fallen sie nicht ins Gewicht, wenn ihre Eltern Sozialhilfe beantragen wollen.⁴⁶

Jeder, der Sozialhilfeleistungen beantragt, muss einen gültigen kosovarischen Ausweis besitzen und Geburtsurkunden aller Familienmitglieder unter 16 Jahren vorlegen.

Das Innenministerium erkannte dieses Problem und appellierte in seinem Prüfungsbericht speziell an die Entsendeländer, so viele Informationen wie möglich über die Anzahl der zu repatriierenden Personen, ihr Geschlecht, ihren ethnischen Hintergrund, ihre Altersgruppe, Herkunftsgemeinde, ihre Krankengeschichte und ggf. Auszüge aus dem Vorstrafenregister zur Verfügung zu stellen⁴⁷ und ihnen offizielle Papiere auszufertigen. Dies betreffe insbesondere Kinder, die in dem antragstellenden Land geboren sind und dort zur Schule gehen.⁴⁸

Ohne Schulzeugnisse haben die Kinder ebenfalls Probleme bei der Einstufung in die richtige Schulklasse im Kosovo. Als Alexander Bobic beispielsweise versuchte, seinen 15-jährigen Sohn Sasa ohne Abgangszeugnis anzumelden, wies der Lehrer ihn zurück. Der 16-jährige Rasim und sein jüngerer Bruder Sinan Kastrioti in Prizren mussten die Klasse zweimal wiederholen, weil sie keine Schulzeugnisse und damit auch nicht die für sie geeignete Klasse nachweisen konnten. Darüber hinaus hatten sie Probleme mit der albanischen Sprache.

Luljeta und Eliza Hyseni hatten vier Jahre Grundschule in Dortmund bereits abgeschlossen, als sie nach Banja e Pejës abgeschoben wurden. Der Direktor der ortsansässigen Grundschule weigerte sich jedoch, sie in die 5. Klasse zu versetzen und zwang sie wieder zurück in die erste Klasse. Als Folge brachen sowohl Luljeta als auch Eliza die Schule bereits mit 11 bzw. 10 Jahren ab.

Wenn die Familien mitten in der Nacht von der Polizei abgeholt werden und jeder nur eine Tasche mitnehmen darf, stehen die Eltern unter Schock und denken vielleicht zunächst nicht an Geburtsurkunden oder Schulzeugnisse. Möglicherweise haben sie die erforderlichen Dokumente noch nicht einmal bei sich zu Hause. Die Befragungen in dieser Studie bestätigen, dass Zwangsrückführungen das ganze Jahr über durchgeführt wurden, ohne Rücksicht auf den Schulkalender, und viele Kinder mitten im Schuljahr aus der Schule gerissen wurden. Somit war es unmöglich für sie, überhaupt ein Schulzeugnis für das bereits begonnene Schuljahr zu erhalten.

Praktiker, darunter auch der Direktor des von Deutschland geförderten URA-2-Rückkehrprojekts, haben ebenfalls die konkreten Probleme bestätigt, die durch eine fehlende Geburtsurkunde oder Schulzeugnisse entstehen. Hin und wieder versuchen die URA-Mitarbeiter den Familien dabei zu helfen, Geburtsurkunden aus Deutschland zu beschaffen. Da aber die Abläufe in deutschen Gemeinden sehr unterschiedlich sind, ist eine einheitliche Vorgehensweise seitens der zuständigen Behörden in Deutschland nötig, damit Rückkehrerfamilien bei ihrer Ankunft im Kosovo zumindest alle für einen Neustart im Kosovo notwendigen Dokumente erhalten.⁴⁹

3.3. Armut

Derzeit lebt fast die Hälfte der kosovarischen Bevölkerung in Armut. Damit ist der Kosovo das ärmste Land Europas und bei weitem das ärmste Land der Region. Die Armutsrate im Kosovo ist viermal höher als in Serbien und Montenegro und doppelt so hoch wie in Albanien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien.⁵⁰ Kinder sind durch die Armut am meisten gefährdet:

Jedes zweite Kind im Kosovo (49 Prozent) lebt unter der Armutsgrenze, die von der Weltbank bei 1,42 Euro pro Tag festgesetzt errechnet wurde.

Jedes fünfte Kind (19 Prozent) lebt in extremer Armut, also unter der Hungergrenze von 0,93 Euro pro Tag.⁵¹

Tabelle 10: Armutsgrenzen im Kosovo

| | Alle | Kinder unter 19 Jahren |
|---------------------------------|--------|------------------------|
| Hungergrenze (0,90 Euro am Tag) | 17,5 % | 19 % |
| Armutsgrenze (1,40 Euro am Tag) | 46 % | 49 % |
| | | |

Quelle: Child Poverty in Kosovo: Analysis of the 2006/2007 Household Budget Survey, University of York , Social Policy Research Unit, Yekaterina Chzhen, December 2008.

Es gibt erhebliche Unterschiede bei der Kinderarmutsrate in Bezug auf ethnische Herkunft und Wohnort. Dem UNDP-Entwicklungsbericht von 2004 zufolge leben 37 Prozent der Roma, Ashkali und Ägypter im Kosovo in extremer Armut. Bei den Kosovo-Albanern sind es 13 Prozent und bei den Kosovo-Serben 4 Prozent.⁵² Zahlreiche Studien belegen, dass extreme Armut bei Kindern aus nicht serbischen Minderheiten am größten ist, darunter fallen Kinder aus den Minderheiten der Roma, Ashkali und Ägypter.⁵³

Tabelle 11: Armut nach Haushalten

| Ethnische Zugehörigkeit des Haushaltsvorstandes | Kinderarmutsrate (Nahrung) | Kinderarmutsrate (gesamt) |
|---|----------------------------|---------------------------|
| Albanisch | 18.5 % | 48.5 % |
| Serbisch | 18.0 % | 40.5 % |
| Andere | 30.5 % | 60.5 % |

Quelle: Child Poverty in Kosovo: Analysis of the 2006/2007 Household Budget Survey, University of York , Social Policy Research Unit, Yekaterina Chzhen, Dezember 2008.

Während 18 Prozent der albanischen und serbischen Kinder in extremer Armut leben, leben fast 31 Prozent der Kinder nicht albanischer und nicht serbischer Minderheiten unter der Hungergrenze.⁵⁴ Es gibt darüber hinaus mehrere Regionen mit einer höheren Konzentration, in denen mehr als zwei Drittel der Kinder unter der Armutsgrenze leben. Dazu gehören Kacanik, Vushtrri, Lipjan Ferizaj, Shtime sowie Mitrovica.

Tabelle 12: Zonen der Kinderarmut im Kosovo

| Gemeinde | Kinderarmutsrate in % |
|-----------|-----------------------|
| Kacanik | 92 |
| Vushtrri | 71 |
| Lipjan | 68 |
| Ferizaj | 67 |
| Shtime | 66 |
| Mitrovica | 64 |

Quelle: Child Poverty in Kosovo: Analysis of the 2006/2007 Household Budget Survey, University of York, Social Policy Research Unit, Yekaterina Chzhen, December 2008

3.4. Schulabbrüche

Armut ist auch der Hauptgrund für Schulabbrüche innerhalb der befragten Familien. Die Forschungsergebnisse belegen, dass die fatale Kombination aus Armut, Orientierungslosigkeit, Sprachbarrieren und fehlender Schulzeugnisse zu einer Abbruchrate von 74 Prozent unter den 66 befragten Rückkehrerkindern im schulpflichtigen Alter führte. Nur 17 Roma-Kinder gingen nach ihrer Rückkehr in den Kosovo weiter zur Schule.⁵⁵ Aus deutscher Sicht ist das sehr bedenklich. Bund, Länder und Kommunen investieren viel Geld und Zeit in die Ausbildung von Kindern aus kosovarischen Roma-, Ashkali und Ägypter-Familien während deren Aufenthalt in Deutschland. All dies scheint verloren, sobald sie zurück in den Kosovo geschickt werden. Der nächsten Generation werden somit ebenso die nötigen Fähigkeiten und Kompetenzen fehlen, um der Armut ihrer Eltern zu entkommen. Also werden Armut und deren Folgen von Generation zu Generation weitergegeben.

Die zuständigen Behörden im Kosovo versäumen es, armutsbedingte Schulabbrüche zu verhindern. Auf dem Papier sind die jeweiligen Schulämter auf Gemeindeebene und das Ministerium für Bildung dafür zuständig, bedürftige Kinder unter den zurückgeführten Kindern zu identifizieren, ihnen Bücher oder kostenfreie Fahrgelegenheiten zur Schule sowie Nachhilfe und Förderunterricht zur Verfügung zu stellen. Die Forschungsergebnisse und der OSZE-Bericht allerdings zeigen, dass es auf Gemeindeebene weder spezielle Integrationsprogramme für zurückgekehrte Kinder gibt, noch werden Sprachkurse angeboten für Kinder, die ihre Muttersprache bzw. Unterrichtssprache nicht beherrschen.⁵⁶ In der Regel gibt es keine Bildungs- oder außerschulischen Angebote, die speziell auf zurückgeführte Kinder zugeschnitten sind.

Der Grund für die hohe Schulabbruchrate liegt daher nicht, wie oft angenommen, in einem mangelnden Interesse oder in der Bildungsferne seitens der Roma- bzw. Ashkali-Eltern. Ganz im Gegenteil waren die meisten der befragten Eltern stolz auf die schulischen Leistungen ihrer Kinder in Deutschland und sorgten sich darüber, dass Sprach- und Geldprobleme ihre Kinder zum Schulabbruch zwangen. Fast

alle befragten Kinder vermissten ihre Schule und Freunde in Deutschland. Albana Gashi aus Gjakova trug ihre Schultasche weiterhin auf dem Rücken, während wir mit ihr sprachen, und erzählte:

„Ich vermisse meine Schule, meine Schulfreunde, meine Bücher. Ich habe meine Schultasche immer dabei und warte nur darauf, dass mein Vater mich zurück zu meiner alten Schule schickt.“⁵⁷

Ihre jüngere Schwester Fatmire unterbrach sie und verkündete:

„Das hier ist nicht mein Zuhause, mein Zuhause ist in Steinfurt, hier habe ich keine Freunde. Ich vermisse meine Freunde und meine Lehrerin Frau Wegmann. Ich will zurück zu meiner alten Schule; ich habe immer alle meine Hausaufgabe gemacht. Warum hat mich mein Vater hierher gebracht? Ich muss meiner Lehrerin doch meine Hausaufgaben zeigen.“

Kinder mit besonderen Bedürfnissen sind besonders benachteiligt. Farije und Mehmet Aliu kamen taubstumm zur Welt. Sie wuchsen in Blomberg in Nordrhein-Westfalen auf und wurden dort in einer Schule für taubstumme Kinder betreut. Ihr Vater Zenun Aliu sagte, sie hätten „Glück gehabt, dass sie in Deutschland geboren wurden, wo man sich entsprechend um sie kümmert und sie zur Schule gehen, Freunde finden und ein normales Leben wie andere Kinder führen können“⁵⁸ Im Kosovo ist das nicht der Fall. Es gibt keine Schule für Kinder mit besonderen Bedürfnissen in Fushe Kosova, wo die Familie seit 2007 lebt. Die einzige Schule für Farije und Mehmet ist in Prizren. Ihr Vater konnte sie beide in der Schule in Prizren anmelden, aber schon bald musste er sie wieder von der Schule nehmen, da er sich die täglichen Fahrt- und Unterbringungskosten in Prizren nicht leisten konnte. Farije und Mehmet waren damals 13 und 7.

3.5. Gesundheitliche Probleme

Arme Familien wie Familie Aliu in Fushe Kosova oder Familie Berisha in Peja, die auf Sozialhilfe oder die Unterstützung von Nachbarn und Verwandten angewiesen sind, können oft dringende ärztliche Behandlungskosten oder Untersuchungen nicht bezahlen.

„In Deutschland habe ich meine Medikamente jeden Tag eingenommen, aber jetzt, seitdem wir wieder zurück sind, war ich noch nicht einmal beim Arzt. Ich kann noch immer nicht glauben, dass ich hier leben muss.“

Lulzim Berisha ist 16 Jahre alt. Er wurde in Rothenburg geboren und hat dort sein ganzes Leben verbracht – bis er Anfang dieses Jahres zwangsrückgeführt wurde. Lulzim hat Diabetes, seine Mutter ist psychisch krank und sein älterer Bruder Nazmi hat aufgrund einer Depression bereits zweimal versucht, sich das Leben zu

nehmen. Das Geld der Familie reicht kaum aus, um Brot zu kaufen; Medizin oder ein Arztbesuch sind einfach unmöglich.

Wie in Teil I beschrieben, führen Kriegstraumata, der Stress, der sich aus einem Leben in großer Unsicherheit („auf Abruf“) ergibt, schlechte Lebensbedingungen im Allgemeinen und die großen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit Abschiebung und Rückkehr zu einer relativ hohen Konzentration an chronischen Krankheiten und psychischen Problemen bei Roma, Ashkali und Kosovo-Ägyptern sowohl in Deutschland als auch im Kosovo. In jeder zweiten der befragten Rückkehrerfamilien gab es zwischen ein bis drei Familienmitglieder, die eine chronische Krankheit hatten, wie Asthma, Depressionen und andere psychische Erkrankungen, Nieren- oder Herzprobleme.

Laut Reintegrationsstrategie ist es die Aufgabe des Gesundheitsministeriums und der zuständigen Gesundheitsämter, die Behörden darüber zu informieren, welche medizinischen Dienstleistungen derzeit nicht im Kosovo angeboten werden können. Das Gesundheitsministerium ist auch für die medizinische Notfallversorgung und die Meldung besonderer Bedürfnisse zuständig, und es ist vorgesehen mobile Gesundheitsteams für rückgeführte Personen bereitzustellen. Bis heute hat sich in dieser Hinsicht allerdings nichts getan, wie auch der Prüfungsbericht des Innenministeriums und diese Forschungsstudie zeigen. Und so stehen aufgrund der Armut und des allgemein mangelhaften Zustands des kosovarischen Gesundheitswesens vielen der zurückgekehrten Familien keine medizinische Grundversorgung oder lebenswichtige Medizin zur Verfügung. Bestimmte Behandlungsmethoden sind derzeit ganz einfach nicht flächendeckend im Kosovo zugänglich. Das Fehlen wichtiger Dokumente wie auch vollständige Krankenakten der zurückgekehrten Kinder, stellt ein zusätzliches Problem in Bezug auf Folgebehandlungen und Anmeldungen in Gesundheitseinrichtungen dar. Lulzim Berisha und seine Familie sind also auf sich alleingestellt und müssen für sich selbst sorgen.

3.6. Wohnverhältnisse

Eine weitere Herausforderung für die meisten Rückkehrerfamilien sind die Wohnverhältnisse. Der Regierungsstrategie zur Integration von repatriierten Personen zufolge sind die Gemeinden hauptverantwortlich für Wohnungsangelegenheiten. Dazu zählen entweder die finanzielle Unterstützung für den Wiederaufbau zerstörter Häuser oder die Vermittlung von Sozialwohnungen oder einer vorübergehenden Unterkunft.⁵⁹ Ein Gesetzesentwurf zu speziellen Unterbringungsprogrammen sieht überdies die Nutzung von staatlichem Eigentum für bedürftige Personen vor, und laut Wohnstrategie des Ministeriums für Umwelt und Raumplanung sollen Häuser für bedürftige Menschen geplant werden - darunter fallen auch zurück

geführte Personen. Zudem verwaltet die kosovarische Eigentumsagentur (KPA) Mietwohnungen im ganzen Kosovo. In der Praxis jedoch fehlt es den Gemeinden an Geld und Möglichkeiten, um Unterkünfte für zurückgeführte Personen tatsächlich bereitstellen zu können. Das Gesetz zu speziellen Unterbringungsprogrammen befindet sich derzeit noch immer im Parlament, die Wohnstrategie wurde noch nicht verabschiedet und das Mietmodell der kosovarischen Eigentumsagentur schließt Familien mit geringem Einkommen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, von vornherein aus. Abgesehen von wenigen fremdfinanzierten Projekten wie etwa die Roma Mahalla Siedlung für intern vertriebene Personen in Mitrovica, stehen momentan einfach keine Mittel oder Spendengelder für die Unterbringung von zurückgeführten Personen zur Verfügung.⁶⁰

Die Herausforderung ist groß: Den Daten der Gemeinden zufolge gibt es heute bereits 41 Flüchtlingswohnheime im Kosovo, in denen 4.503 Personen vorübergehend untergebracht sind. Weitere 8.677 Familien bzw. geschätzte 37.000 Personen benötigen Unterstützung für den Wiederaufbau ihrer Häuser oder Zugang zu Sozialwohnungen.⁶¹ Durch die derzeitige Situation alarmiert fordert das Innenministerium in seinem Prüfungsbericht der aktuellen Integrationspraktiken zu Recht eine bessere und nachhaltigere Planung, vor dem Hintergrund eines erwarteten Anstiegs der Personen, die in den Kosovo abgeschoben werden sollen, insbesondere für besonders Bedürftige (körperlich und geistig eingeschränkte oder ältere Personen sowie Kinder).⁶²

Die fehlenden Unterkunftsmöglichkeiten und Gelder für zurückgeführte Personen geben besonderen Anlass zur Besorgnis, weshalb sich auch der Menschenrechtskommissar des Europarats Thomas Hammarberg dieser Sache angenommen hat. Von den 40 befragten Rückkehrerfamilien lebt ca. die Hälfte im eigenen Zuhause, während die andere Hälfte entweder kostenfrei oder zur Miete bei Verwandten untergekommen ist. Aus Mangel an Alternativen leben drei der befragten Familien jedoch in einem Lager für intern vertriebene Personen in Nord-Mitrovica und Leposavic. Während der Forschungsarbeit trafen wir auf 20 Personen, darunter 9 Kinder, die aus Deutschland abgeschoben wurden und jetzt in einem der drei Lager für intern Vertriebene in der Region Mitrovica leben.⁶³

Die Lebensbedingungen in den Lagern sind katastrophal. Aufgrund der Nähe zur Fabrik Trepca in Zvecan konnten insbesondere bei den in den beiden Lagern in Nord-Mitrovica, in Osterode und in Qesmin Llug lebenden Kindern erhöhte Bleiwerte im Blut nachgewiesen werden. Die WHO hat mehrmals eindringlich eine medizinische Notfallevakuierung gefordert.⁶⁴

Tabelle 13: Wohnsituation der befragten Rückkehrerfamilien

| Wohnsituation | | |
|----------------------|----|-------|
| Eigenes Zuhause | 16 | 40 % |
| Kostenfrei/Verwandte | 10 | 25 % |
| Miete/Verwandte | 10 | 25 % |
| Lager | 3 | 7,5 % |
| Andere | 1 | 2,5 % |
| | 40 | 100 % |

Quelle: Persönliche Befragung von 40 Rückkehrerfamilien, Februar – Mai 2010

Das Lager in Leposavic befindet sich an der Grenze zu Serbien und diente einst als Lagerstätte für die jugoslawische Armee. Heute leben dort 36 Familien, hauptsächlich vertriebene Roma aus Süd-Mitrovica. Sie sind in notdürftigen Zimmern aus billigen Holzlatten untergebracht. Das Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen UNHCR stellte Holzöfen zum Heizen und Kochen zur Verfügung. Die Familien müssen Wasser aus den Rohren im Hof beschaffen, denn es gibt weder fließendes Wasser in den Zimmern noch überhaupt heißes Wasser. Es gibt auch keine richtigen Toiletten im gesamten Lager. Im Zimmer, das Elvira Mesini mit ihren beiden Söhnen Arland und Afrim bewohnt, stehen keine Möbel. Sie schlafen auf ausgelegten Matratzen aus Schaum auf dem Holzboden. Familie Mesini lebte früher in der Roma Mahalla in Süd-Mitrovica. Ihr Haus wurde im Krieg zerstört. Als Familie Mesini im Oktober 2009 in den Kosovo zurückkehrte, wusste sie nicht, wo sie unterkommen sollte. Schließlich nahm sie Skender Gushani, der Leiter der Roma-, Ashkali- und Ägypter-Gemeinde in Mitrovica, im Lager in Leposavic auf.

„Ich sehe keine Zukunft und keine Perspektive für meine Kinder hier im Kosovo“, sagt Elvira. „Die Kinder sind frustriert und verängstigt. Mein Sohn Arland hat mir gesagt, wenn wir nicht nach Deutschland zurückgehen, wird er sich umbringen. Er sagt, er kann so nicht leben, hier im Lager.“

Genau wie Sanije haben auch der dreizehnjährige Arland und der zwölfjährige Afrim die Schule abgebrochen. Der Direktor der ortsansässigen Schule wollte sie nicht aufnehmen mit der Begründung, dass sie „zu alt“ seien. Beide sind auch nicht gemeldet und leben ohne Papiere im Kosovo.

„In Deutschland sind alle meine Kinder zur Schule gegangen, sie sprechen perfekt Deutsch und sie waren gut in der Schule. Sie waren vollständig integriert, hatten Freunde und haben mir nie Probleme bereitet. Jetzt wo wir zurückgekehrt sind, haben sie Sprachprobleme, da sie weder albanisch noch serbisch sprechen“, erklärt Elvira.

Beim Verlassen des Lagers sagt Elvira leise:

„Das einzige was ich will, ist zurück nach Deutschland zu gehen, wo meine Kinder ihre Ausbildung fortsetzen und ein normales Leben führen können.“

Nicht weit entfernt vom Lager, im Dorf Kamin, lebt Mira Bobic mit ihren Eltern und fünf Geschwistern. Sie sind im März 2010 in den Kosovo zurückgekehrt. Bei ihrer Rückkehr erhielten sie Unterstützung durch das URA-Rückkehrprojekt. Die URA-Mitarbeiter organisierten die Fahrt von Pristina nach Kamin, stellten Geld für Lebensmittel bereit und halfen Miras Vater dabei, eine Arbeitsstelle für sechs Monate zu finden. In dem Haus, in dem sie wohnen, sind die meisten Fenster mit Plastikplanen verhängt; es gibt kein fließendes Wasser, keine Toilette und kein Bad. Auch hat die Familie keinen Kühlschrank. Mira tut sich schwer, sich mit der neuen Lebenssituation abzufinden:

„Ich fühle mich verloren, ohne etwas in der Hand. Es ist sogar in einem deutschen Gefängnis besser als hier. Ich hasse diesen Ort. Mein Zuhause, meine Heimat, ist Deutschland. Hier komme ich mir vor wie eine Touristin, ich kann nicht glauben, dass ich wieder hier bin. Ich will es einfach nicht glauben.“⁶⁵

4. Herausforderung wirtschaftliche Reintegration

URA-2 ist ein Folgeprojekt gefördert vom Bund und vier Ländern (Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt). Es ist das umfangreichste Unterstützungsprogramm zur Reintegration sowohl freiwilliger als auch zwangsweiser Rückkehrer, die aus einem der vier Förderländer in Deutschland kommen. Das Unterstützungspaket beinhaltet psychologische Betreuung, Wohngeld, finanzielle Unterstützung zum Kauf von Lebensmitteln, Medikamenten oder Möbeln sowie Hilfe bei der Existenzgründung oder einen Lohnkostenzuschuss von bis zu sechs Monaten. Viele der in dieser Studie befragten Rückkehrerfamilien haben Unterstützung von URA erhalten. Die folgenden Ergebnisse spiegeln ihre persönlichen Erfahrungen sowie Erkenntnisse aus zusätzlichen Befragungen der URA-2-Projektleitung in Pristina wider.⁶⁶

Das URA-2-Rückkehrprojekt konzentriert sich fast ausschließlich auf die Bedürfnisse von Eltern und befasst sich weniger mit den Bedürfnissen von zurückkehrenden Kindern. In der Vergangenheit hat URA-2 auch albanische Sprachkurse für Kinder angeboten, aber da die Kinder zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Jahr aus Deutschland abgeschoben werden und da die Kurse nur in Pristina angeboten wurden, konnten nur wenige Kinder aus anderen Teilen des Kosovo daran teilnehmen. Nachdem URA nur ein Büro in Pristina leitet, fällt es aus rein praktischen Gründen schwer, Familien im ganzen Kosovo durchgängig zu unterstützen und die Reichweite und Effizienz des Projekts zu kontrollieren. Die nur einjährige Laufzeit der Projektfinanzierung erschwert zudem eine langfristige Planung und Zusammenarbeit mit NGOs oder Gemeindeverwaltungen.⁶⁷ Wenn man bedenkt, dass geschätzte 42 bis 50 Prozent der erwarteten Rückkehrer aus Deutschland Kinder unter 18 Jahren sind, ist die mangelnde Aufmerksamkeit für die besonderen Bedürfnisse von Kindern – von Schulbildung zu gesundheits- und kinderorientierten Integrationsmaßnahmen – überraschend.

Ein Hauptaugenmerk des URA-Rückkehrprogramms liegt auf der Einkommensförderung und Bemühungen zur Integration der Rückkehrer in den kosovarischen Arbeitsmarkt. Dies ist eine ungeheuer schwierige Aufgabe, vor allem da es vielen Rückkehrern an der notwendigen Berufsbildung mangelt und die Arbeitsmarktsituation im Kosovo generell schwierig ist. Die Arbeitslosenquote bei derzeit im Kosovo lebenden Roma, Ashkali und Ägypter wird auf 58 Prozent geschätzt und liegt damit deutlich über dem Landesdurchschnitt von 43 Prozent (bzw. dem Durchschnitt von Kosovo-Serben von 30 Prozent).⁶⁸ Eine Stichprobe der Internationalen

Arbeitsorganisation (ILO) von 12.126 Angestellten in 1.500 Unternehmen ergab, dass der Anteil an Roma, Ashkali und Ägyptern bei nur 0,1 Prozent lag.⁶⁹

Im Laufe des Jahres 2009, hat URA 77 Rückkehrern bei der Arbeitsvermittlung geholfen bzw. Einen Lohnkostenzuschuss gezahlt sowie weiteren 13 einen Existenzgründungszuschuss vermittelt.⁷⁰ Die Forschungsarbeit zeigt jedoch, dass selbst gut gemeinte Projekte wie URA-2- Rückkehrerfamilien der Roma, Ashkali und Kosovo-Ägypter kaum nachhaltig in den Arbeitsmarkt integrieren können. Von den 14 Familienvorständen, die an dem von URA geförderten Arbeitsvermittlungsprogramm teilgenommen hatten, sagten acht, dass sie nie gearbeitet hatten (der Arbeitgeber erhielt nur den Zuschuss, zahlte sechs Monate lang Gehalt, aber gab ihnen nie Arbeit), drei vollendeten die sechs Monate und waren danach wieder arbeitslos, und zwei befanden sich zur Zeit der Befragung noch immer in den ersten sechs Monaten des Arbeitsvermittlungsprogramms. Weibliche Familienvorstände wurden aufgrund ihrer mütterlichen Pflichten und fehlenden Kenntnisse fast standardmäßig aus diesem Programm ausgeschlossen.

Tabelle 14: Teilnahme der befragten Rückkehrerfamilien an Arbeitsvermittlungsprogrammen

| Arbeitsvermittlung/Praktikum | |
|--|----|
| Keine Teilnahme/Keine Arbeitsvermittlung | 26 |
| URA-Praktikumsprogramm | 14 |
| <i>davon nie tatsächlich gearbeitet</i> | 8 |
| <i>davon Praktikum beendet/keine Arbeit mehr</i> | 3 |
| <i>davon noch mit Arbeit</i> | 2 |

Quelle: Persönliche Befragung von 40 Rückkehrerfamilien, Februar – Mai 2010

Nur wenige der befragten Familien haben tatsächlich ein regelmäßiges Einkommen, fast die Hälfte bestreitet ihren Lebensunterhalt mit Sozialhilfe oder lebt von Einnahmen als Tagelöhner, die Ziegelsteine tragen, Lastwägen entladen oder Dosen und Altmetalle sammeln. Viele arme Familien, um zu überleben, sind darauf angewiesen, den Müll nach Metallen oder anderen verwertbaren Stoffen zu durchsuchen, oder landen als Bettler auf der Strasse.⁷¹ Die meisten Familien, die von Sozialhilfe oder Arbeit als Tagelöhner leben, sind zu einem Leben am Rande der Armut verdammt. Durchschnittlich beträgt die monatliche Sozialhilfe im Kosovo derzeit 61 Euro pro Haushalt.⁷²

Tabelle 15: Haupteinkommensquelle der befragten RAE-Rückkehrer

| Haupteinkommensquelle | | |
|--|----|-------|
| Tätigkeit als Tagelöhner | 8 | 20 % |
| Sozialhilfe | 8 | 20 % |
| Privater Sektor (Autowerkstatt / Tankstelle / Radiosender) | 4 | 10 % |
| Auslandsüberweisungen | 3 | 7,5 % |
| URA (Arbeitsvermittlungsprogramm) | 2 | 5 % |
| Selbstständig (saisonale Trommler) | 2 | 5 % |
| Wohltätigkeitsorganisation | 1 | 2,5 % |
| Nicht bekannt | 12 | 30 % |
| | 40 | 100 % |

Quelle: Persönliche Befragung von 40 Rückkehrerfamilien, Februar – Mai 2010

Diese Erkenntnisse spiegeln auch die Ergebnisse der 2009 veröffentlichten KFOS-Grundlagenstudie wider, die besagt, dass saisonale Tätigkeiten, Niedriglohnjobs und Tätigkeiten, die keinerlei Berufsbildung erfordern, bei Roma, Ashkali und Ägyptern im Kosovo vorherrschen. Hierzu gehören körperliche Arbeit, Putzen, Bauarbeiten, das Sammeln von Dosen und Metallschrott, Tätigkeiten bei Müllentsorgungsunternehmen oder Trommeln und Flötespielen auf Hochzeiten (siehe unten stehende Tabelle).

Tabelle 16: Übersicht der 10 häufigsten beruflichen Tätigkeiten der RAE

| | Prozent | Geschlecht |
|--|---------|---------------------|
| Körperliche Arbeit | 25,7 | männlich |
| Putzen | 10,5 | männlich/weiblich |
| Bauarbeiten | 7,6 | männlich |
| Sammeln von Dosen und Metallschrott | 7,6 | männlich und Kinder |
| Tätigkeit bei Müllentsorgungsunternehmen | 7 | männlich |
| Verkaufstätigkeiten | 5,8 | männlich/weiblich |
| Schmiedearbeiten | 4,7 | männlich |
| Musik (Trommeln, Flötespielen) | 3,5 | männlich |
| Landwirtschaftliche Tätigkeiten | 2,9 | männlich |
| Bildungssektor | 2,3 | männlich/weiblich |
| Insgesamt | 77,6 | |

Quelle: The Position of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in Kosovo, Baseline Survey (KFOS – SOROS), COMPASS Research & Consulting Company, 2009.

Die KFOS-Studie zeigte auch, dass Familien, die im Westen gelebt haben und in den Kosovo zurückgekehrt sind, ärmer sind als Familien, die innerhalb der Region bzw. überhaupt nicht vertrieben wurden. Diejenigen, die aus dem westlichen Europa in den Kosovo zurückkehrten, haben ein monatliches Durchschnittseinkommen von 88 Euro. Sie leben also zumeist in extremer Armut.

Tabelle 17: Monatliches Durchschnittseinkommen von RAE (KFOS 2009)

| | Monatliches Durchschnittseinkommen |
|--|------------------------------------|
| Familien, die im Westen gelebt haben | 88 Euro |
| Familien, die intern bzw. innerhalb einer Region vertrieben wurden | 118 Euro |
| Familien, die nicht vertrieben wurden | 123 Euro |

Quelle: The Position of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in Kosovo, Baseline Survey (KFOS – SOROS), COMPASS Research & Consulting Company, 2009.

5. Soziale Sicherung – „Das gekappte Rettungsseil“

Die European Stability Initiative (ESI) veröffentlichte 2006 einen Bericht mit dem Titel „Das gekappte Rettungsseil“.⁷³ Der Bericht untersuchte den Einfluss von Migration auf Familienstrukturen im Kosovo und beschrieb die wichtige Rolle von Auslandsüberweisungen in einem Land, das soziale Sicherheit und Gerechtigkeit kaum gewährleisten kann.

Das kosovarische Sozialhilfesystem wurde von internationalen Beobachtern als besonders effizient und zielsicher hoch gelobt. Es stimmt schon, dass nur sehr wenige Menschen im Kosovo Sozialhilfe unverdient erhalten, aber es stimmt auch, dass der Großteil der in Armut lebenden Menschen im Kosovo gar keine Sozialhilfe empfängt. Derzeit erhalten weniger als ein Fünftel (19 Prozent) und weniger als ein Viertel der in Armut lebenden Kinder (23 Prozent) Sozialhilfe.⁷⁴

Der Grund hierfür liegt teilweise in einem sowohl sehr komplexen als auch teuren Anmeldeprozess. Die Auswahlkriterien sind streng und beinhalten teilweise unlogische Bestimmungen, wie die Tatsache, dass Sozialhilfeempfänger mindestens ein Kind unter sechs Jahren haben müssen. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass die tatsächlichen Kosten für Kinder steigen, sobald sie das schulpflichtige Alter erreichen. Sozialhilfeempfänger müssen darüber hinaus alle sechs Monate einen neuen Antrag stellen und dieselbe kosten- und zeitaufwändige Prozedur wiederholen.

Bei durchschnittlich 61 Euro Sozialhilfe monatlich sind fast alle Kinder (95 Prozent) in von Sozialhilfe abhängigen Haushalten arm.⁷⁵ Die Entwicklung in der Vergangenheit bietet keinen Grund zur Zuversicht. Statt das soziale Sicherungssystem weiter auszuweiten und zu vertiefen hat der Kosovo die Anzahl der Sozialhilfeempfänger und damit die Gesamtausgaben für Sozialhilfe in den letzten Jahren reduziert. Als ärmstes Land in der Region investiert der Kosovo den geringsten Anteil des Bruttoinlandsprodukts in soziale Sicherheit:⁷⁶ nur 7,5 Prozent im Vergleich zu 15,9 Prozent in Bosnien-Herzegowina oder 17,5 Prozent in Montenegro.⁷⁷

In Bezug auf rückgeführte Personen stellte der UNHCR vor kurzem fest, dass das derzeit existierende „Sozialsystem keinen ausreichenden einheitlichen Schutz gewährt“.⁷⁸ Da die Anzahl der Zwangsrückkehrer in den kommenden Jahren weiter steigen wird, wird der Kosovo mit seinen geringen finanziellen Ressourcen die steigenden Kosten nicht bewältigen können. Die meisten Rückkehrer werden, wie bisher, wohl auch in Zukunft nur sehr wenig oder gar keine Unterstützung vom Staat erhalten.

In den letzten Wochen hat die Regierung in Pristina die Probleme erkannt, und bereits erste, wichtige Schritte in die richtige Richtung gesetzt. Im Mai 2010 wurde eine überarbeitete Integrationsstrategie verabschiedet, und es wurde ein Sonderfonds eingerichtet, um einen Teil der anfallenden Kosten für nachhaltige Rückführung und Reintegration zu decken. Die Regierung hofft, dass andere Regierungen wie Deutschland und internationale Geldgeber diesen Fond finanziell unterstützen. Leider könnte ein möglicherweise positiver Effekt dieses Sonderfonds durch verstärkte Rückführungen aus Westeuropa und insbesondere Deutschland wieder aufgehoben werden.

Denn Auslandsüberweisungen bilden das „Rettungsseil“ und sind ein wichtiger Aspekt, der häufig in der Debatte um die geplanten Abschiebungen vergessen wird. Trotz eigener wirtschaftlicher Probleme schicken derzeit viele in Deutschland lebende Roma Geld nach Hause, um ihre Familien im Kosovo zu unterstützen. Jede zweite Familie mit Verwandten in Deutschland erhält finanzielle Unterstützung. 52 Prozent der Roma-, Ashkali- und Ägypter-Familien mit Verwandten im Ausland sind auf Auslandsüberweisungen als Haupteinkommensquelle angewiesen.⁷⁹

Der KFOS-Grundlagenstudie zufolge stehen Familien mit Verwandtschaft im Ausland durchschnittlich 31 Euro mehr im Monat zur Verfügung als Familien ohne Verwandtschaft im Ausland. Das erscheint auf den ersten Blick wenig, aber auf das Jahr gerechnet entspricht das dem Einkommen von sechs Monaten Sozialhilfe.⁸⁰ Tabelle 14 zeigt, dass Verbindungen zur Diaspora eine direkte Auswirkung auf das Durchschnittsfamilieneinkommen haben. 48 Prozent der Familien mit Verwandtschaft im Ausland stehen mehr als 121 Euro zur Verfügung, im Vergleich zu 31 Prozent von Familien ohne Verwandte im Ausland.⁸¹ Weitaus weniger Familien mit Verbindungen zur Diaspora sind auf Sozialhilfe angewiesen (30 Prozent im Vergleich zu 70 Prozent). Der Anteil der Familien, die nicht genug Geld für die Grundversorgung mit Lebensmitteln haben, ist ebenfalls doppelt so hoch bei Roma-, Ashkali- und Ägypter-Familien ohne Verwandtschaft im Ausland. Familien mit Verwandtschaft im Ausland sind auch wesentlich optimistischer, was die Zukunft betrifft: 54 Prozent glauben, dass ihr Leben sich verbessern wird, wohingegen das insgesamt nur 36 Prozent glauben.⁸² Auslandsüberweisungen helfen in der Tat dabei, insgesamt die Armut zu reduzieren. Die Kinder profitieren davon am meisten.

Tabelle 18: Monatliches Durchschnittseinkommen von Familien mit/ohne Diaspora

| | Monatliches Durchschnittseinkommen |
|--|---|
| Familien mit Verwandtschaft im Ausland | 145 Euro |
| Familien mit Verwandtschaft ohne Ausland | 114 Euro |

Quelle: The Position of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in Kosovo, Baseline Survey (KFOS – SOROS), COMPASS Research & Consulting Company, 2009.

Tabelle 19: Durchschnittseinkommen von Familien mit/ohne Diaspora

| | mit Diaspora | ohne Diaspora |
|-----------------|--------------|---------------|
| 0 – 80 Euro | 35 % | 49 % |
| 81 – 120 Euro | 17 % | 21 % |
| 121 – 300+ Euro | 48 % | 31 % |

Quelle: KFOS-Grundlagenstudie 2009

Auslandsüberweisungen geben sogar mehr soziale Sicherheit als eine Beschäftigung im privaten Sektor.⁸³ Sie sind auch von besonderer Bedeutung, wenn es um Bildung geht.

Tabelle 20: Haupteinkommensquelle & Kinderarmutsrate

| Haupteinkommensquelle | Kinder in Armut in % |
|---|----------------------|
| Sozialhilfe | 95 |
| Rente | 67 |
| Kein festes Arbeitsverhältnis (Tagelöhner) | 66 |
| Einkommen aus dem privaten Sektor | 43 |
| Auslandsüberweisungen | 38 |
| Einkommen aus dem öffentlichen Sektor | 37 |
| Familienunternehmen (o. landwirtschaftl. Arbeiter/Tagelöhner) | 26 |

Quelle: The Position of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in Kosovo, Baseline Survey (KFOS – SOROS), COMPASS Research & Consulting Company, 2009.

Dank Auslandsüberweisungen können Familien sich den Schulbesuch der Kinder viel eher leisten, wodurch die Rate der Schulabbrüche reduziert und das allgemeine Bildungsniveau gesteigert werden kann. Es gibt einen engen Zusammenhang zwischen Familien mit verwandtschaftlichen Beziehungen im Ausland und einem höheren Bildungsstand. Der Anteil derjenigen, die nur die ersten 4 Jahre des Schulsystems abgeschlossen haben, liegt bei Personen ohne Verwandtschaft im Ausland zehn Prozentpunkte höher als bei Personen mit Familie in Deutschland. Der Anteil derjenigen, die über eine höhere Schulbildung verfügen, ist wiederum doppelt so hoch bei Familien mit Verbindungen zur Diaspora.⁸⁴

Tabelle 21: Bildungsstand mit/ohne Diaspora

| | mit Verbindungen zur Diaspora | ohne Verbindungen zur Diaspora |
|-------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Analphabet | 19 % | 20 % |
| Zwischen 1 – 4 Jahren Schulbildung | 15 % | 25 % |
| Zwischen 5 – 8 Jahren Schulbildung | 48 % | 41 % |
| Zwischen 9 – 12 Jahren Schulbildung | 13 % | 12 % |
| 13 Jahre Schulbildung und mehr | 5 % | 2 % |

Quelle: The Position of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in Kosovo, Baseline Survey (KFOS – SOROS), COMPASS Research & Consulting Company, 2009.

Auslandsüberweisungen verbessern auch deutlich den Lebensstandard zu Hause: Familien mit Verwandtschaft im Ausland leben in größeren Häusern, können sich ein modernes Bad leisten und besitzen häufiger einen Elektroherd und Zentralheizung. Sie besitzen 10 Prozent mehr Waschmaschinen und doppelt so viele Computer wie Roma-, Ashkali- und Ägypter-Familien ohne Unterstützung aus dem Ausland.⁸⁵ Kurz gesagt sind Auslandsüberweisungen eine unersetzbare Einnahmequelle von Familien und zurzeit der wohl wirksamste Schutz gegen Armut.

Der möglicherweise signifikante Rückkehrerzustrom von Familien der Roma, Ashkali und Ägypter aus Deutschland und anderen europäischen Ländern könnte dieses wichtige Rettungsseil für viele Familien kappen, selbst wenn die Rückführungen stufenweise erfolgen würden, wie deutsche Behörden versichern.⁸⁶ Da das kosovarische Sozialsystem die Kosten nicht begleichen kann, werden die Armutsraten bei Roma, Ashkali und Ägyptern im Kosovo unweigerlich steigen. Dies hat negative Konsequenzen vor allem für die Kinder, sofern es für die betroffenen Familien keinen Ersatz gibt für das erwartete Ausbleiben von Auslandsüberweisungen.

6. Nachhaltigkeit

Nachzuweisen, wie viele der aus Deutschland abgeschobenen Roma, Ashkali und Ägypter sich nicht mehr im Kosovo aufhalten, ist, sehr schwer. Bereits nach Deutschland zurückgekehrte Familien wieder ausfindig zu machen und zu zählen, ist unmöglich. Es gibt allerdings viele Anzeichen dafür, dass viele zwangsrückgeführte Roma- und Ashkali-Familien nicht im Kosovo bleiben. Der URA-Projektleiter beschreibt dieses Problem als ein „Drehtür-Phänomen“. Er selbst kenne viele Rückkehrer, die nach ein paar Monaten ihre Sachen packten und das Land erneut verließen. Nach eigenen Angaben des UNHCR wird die Anzahl der „re-migrierenden“ Familien auf beinahe 60 Prozent geschätzt. Ein Gemeindebeamter in Ferizaj kenne 23 Familien persönlich, die abgeschoben wurden und das Land bereits wieder verlassen haben. Skender Gushani, Leiter der Roma-, Ashkali- und Ägypter-Gemeinde in Mitrovica, sagte ganz offen:

„Ich garantiere Ihnen, dass insbesondere Familien, deren Kinder in Deutschland geboren und jetzt junge Erwachsene sind, niemals im Kosovo bleiben werden. Sie werden legal oder illegal wieder auswandern, um in Deutschland oder in einem anderen westlichen Land ein besseres Leben zu führen.“⁸⁷

Einem zuständigen Gemeindebeamten in Peja zufolge haben 86 der zwischen 2006 und 2010 zurückgeführten Familien den Kosovo wieder verlassen. Die meisten seien nach Montenegro gegangen, einige nach Serbien und vielleicht 20 Prozent hätten sich auf den Weg nach Deutschland gemacht. „Man kann Menschen nicht dazu zwingen, an einem Ort zu leben, wo sie sich wie Fremde fühlen“, sagt er. Sein Kollege in Prizren fragt sich ebenfalls, „wie jemand ernsthaft erwarten kann, dass man Menschen einfach zurückschicken kann, die in Deutschland geboren sind und mehr als 20 Jahre dort verbracht haben.“ Im Laufe der Forschungsarbeit konnte das Team mitverfolgen, wie ein Vater in den Kosovo zurückkam, um seine Frau und Kinder zu holen, die nach ihrer Abschiebung aus Deutschland in einem der Lager leben mussten. Die Familie lebt heute wieder in Deutschland, ohne Aufenthaltsrecht.

Diejenigen, die es irgendwie schaffen, wieder nach Deutschland zurückzukommen, landen dort meist auf illegalem Weg. In Deutschland versuchen solche Familien natürlich nicht entdeckt zu werden, und die Kinder, die in vielen Fällen bereits mehrere Jahre an Schulbildung verloren haben, werden wohl kaum wieder in Deutschland zur Schule gehen können. Ihnen wird es an den nötigen Fähigkeiten und Fertigkeiten fehlen, um sich in Zukunft in den Arbeitsmarkt integrieren zu können. Ganze Familien werden somit in die Illegalität gezwungen, inklusive aller negativen Konsequenzen für die Betroffenen und für Staat und Gesellschaft in Deutschland.

Die während der Forschungsarbeiten befragten Kinder machten ihre Wünsche für die Zukunft sehr deutlich: Sie alle wollten zurück nach Deutschland. Der 6-jährige Leon Osmani erklärte ohne Umschweife: „Ich mag den Kosovo nicht, weil hier überall so viel Müll rumliegt und die Straßen schmutzig sind. Ich will wieder meinen Nesquick zum Frühstück, damit ich groß und stark werde.“

Der 17-jährige Bujar Besholli möchte auch unbedingt wieder zurück:

„Wenn wir nicht nach Deutschland zurückgehen, und ich mein Leben früher oder später dort fortsetzen kann, bringe ich mich um“, sagte er bei einem Gespräch in Gjakova. Beim Abschied von dem Teenager Lulzim Berisha sagt dieser: „Wenn ich doch nur zurück nach Deutschland könnte, dann wäre das wie noch mal geboren zu werden.“

Fußnoten

- 1 Bericht über die Kosovo-Mission des Menschenrechtskommissars des Europarats, 23. ☒ 27. März 2009, Artikel 156.
- 2 Im Rahmen der bilateralen Verhandlungen zum Rückführungsabkommen zwischen Deutschland und dem Kosovo wurde durch die deutschen Behörden zugesagt, dass die Anzahl der Rückführungsanfragen die durchschnittliche Anzahl von 2.500 im Jahr 2008 auch in Zukunft pro Jahr nicht überschritten werden. Weiters wurde versichert, dass die ethnische Zugehörigkeit rückgeführter Personen berücksichtigt werde. Quelle: Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a. und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen in den Kosovo, BT-Drucksache 16/14084, Zu 4, S. 2
- 3 Kleine Anfrage der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Marieluise Beck, Volker Beck u. a. und der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, Drucksache 17/505, S. 2.
- 4 Ratschlussfolgerung zur EU-Erweiterung und zum Stabilitäts- und Assoziierungsprozess, 2984. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten, Brüssel, den 7. und 8. Dezember 2009, Artikel 29.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/DE/genauff/112542.pdf
- 5 Isolating Kosovo? Kosovo vs. Afghanistan 5:22, ESI Discussion Paper, 19 November 2009, www.esiweb.org, S. 2
- 6 Mangels offizieller Aufteilung in Altersgruppen konnte die Anzahl der ausreisepflichtigen Kinder unter den 11.770 von der Rückführung betroffenen Roma, Ashkali und Ägypter aus Deutschland nur geschätzt werden. Nach Schätzungen der Ausländerbehörden in Stuttgart, Magdeburg und Münster beträgt der Anteil der voraussichtlich zurückkehrenden Minderjährigen aus Roma-, Ashkali und Kosovo-Ägypter-Familien 42 bis 50 Prozent (siehe Teil I), also zwischen 4.914 und 5.850 Kinder.
- 7 Nach offiziellen Angaben der deutschen Bundesregierung waren am 30. Juni 2009 insgesamt 9.842 Roma, 1.755 Ashkali und 173 Ägypter aus dem Kosovo ausreisepflichtig. Siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u. a. und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen in den Kosovo, BT-Drucksache 16/14084. 9. Oktober 2009.
- 8 Statistische Übersicht zur Verfügung gestellt von UNHCR OCM, Mai 2010. Insgesamt 1.544 Zwangsrückführungen gehen auf Minderheitsgruppen zurück, darunter Ashkali, Ägypter, Goranen, Bosniaken und Türken.
- 9 Statistische Übersicht zur Verfügung gestellt von UNHCR OCM Pristina, Mai 2010.
- 10 Rückführungsstatistik für Januar bis März 2010, zur Verfügung gestellt von Innenministerium der Republik Kosovo.
- 11 Rückführungsstatistik für Januar bis März 2010, zur Verfügung gestellt von Innenministerium der Republik Kosovo.
- 12 Zur Sicherung der Privatsphäre der in dieser Studie befragten und porträtierten Familien und Kinder wurden die Namen in diesem Bericht von den Autoren geändert. Alle Zitate wurden bei persönlichen Befragungen zwischen Februar und Mai 2010 aufgenommen und hier zitiert; sie geben lediglich die Ansichten und Meinungen der Familien, Kinder und Beamten wieder, die befragt wurden.
- 13 Richtlinie 2008/115/EC des EU-Parlaments und des Rat der Europäischen Union 16. Dezember 2008 über gemeinsame Standards und Verfahren in den Mitgliedstaaten für die Rückführung von illegalen Einwanderern aus Drittstaaten, Artikel 10.
- 14 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-04052010-BP/EN/3-04052010-BP-EN.PDF
- 15 Darunter alle freiwilligen und erzwungenen Rückführungen; im Zeitraum von 2007 bis 2009 (siehe Tabelle 3) sind durchschnittlich 6.228 Menschen jährlich zurückgekehrt. Quelle: UNHCR OCM, Mai 2010 .
- 16 Persönliche Befragung im Frühjahr 2010.
- 17 Siehe Fußnote 7.
- 18 Der Anteil der in Deutschland geborenen Kinder unter den für diese Studie persönlich befragten 116 Kindern betrug 59 Prozent (69 von 116 Kindern wurden in Deutschland geboren). Da die meisten Roma-, Ashkali- und Ägypter-Familien viele Jahre in Deutschland gelebt haben und da bei den geschätzten 5.000 voraussichtlich zurückkehrenden Kindern von einem ähnlichen Anteil in Deutschland geborener Kinder auszugehen ist (zwei Drittel), wurden aller Wahrscheinlichkeit nach 3.000 bis 3.500 Kinder in Deutschland geboren.
- 19 Persönliche Befragung im Frühjahr 2010.
- 20 Persönliche Befragung im Frühjahr 2010.
- 21 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, u.a. und der Fraktion DIE LINKE., Drucksache 17/423, 12 Januar 2010, S. 13.
- 22 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, u.a. und der Fraktion DIE LINKE., Drucksache 17/423, 12 Januar 2010.
- 23 The Position of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in Kosovo, Baseline Survey conducted upon the request and with funding from the Kosovo Foundation for Open Society (KFOS – SOROS), COMPASS Research & Consulting Company, 2009. S. 51.
- 24 The Position of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in Kosovo, Baseline Survey conducted upon the request and with funding from the Kosovo Foundation for Open Society (KFOS – SOROS), COMPASS Research & Consulting Company, 2009. S. 50.
- 25 Die Regierung hat im Mai 2010 eine überarbeitete Reintegrationsstrategie für Rückkehrer verabschiedet, und arbeitet derzeit an einem neuen Umsetzungsplan mit detaillierten Budgetvorgaben.
- 26 Implementation of the Strategy for Reintegration of Repatriated Persons in Kosovo's Municipalities, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Mission in Kosovo, Department of Human Rights and Communities, November 2009,

- 27 Implementation of the Strategy for Reintegration of Repatriated Persons in Kosovo's Municipalities, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Mission in Kosovo, Department of Human Rights and Communities, November 2009, S.1
- 28 Implementation of the Strategy for Reintegration of Repatriated Persons in Kosovo's Municipalities, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Mission in Kosovo, Department of Human Rights and Communities, November 2009, S. 1.
- 29 Interviews mit Minister Bajram Rexhepi und Chef-Berater und Beamten des Innenministeriums der Republik Kosovo.
- 30 Assessment of the Mechanism for Reintegration of Repatriated Persons, erstellt vom kosovarischen Innenministerium, April 2010, S. 9.
- 31 Implementation of the Strategy for Reintegration of Repatriated Persons in Kosovo's Municipalities, OSCE, Department of Human Rights and Communities, November 2009, S. 6.
- 32 Befragung eines zuständigen Rückführungsbeamten in der Region Prizren.
- 33 Befragung der zuständigen Rückführungsbeamten in der Gemeinde Gjakova.
- 34 Implementation of the Strategy for Reintegration of Repatriated Persons in Kosovo's Municipalities, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Mission in Kosovo, Department of Human Rights and Communities, November 2009, S. 5.
- 35 Assessment of the Mechanism for Reintegration of Repatriated Persons, erstellt vom kosovarischen Innenministerium, April 2010, S. 12.
- 36 Implementation of the Strategy for Reintegration of Repatriated Persons in Kosovo's Municipalities, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Mission in Kosovo, Department of Human Rights and Communities, November 2009, S. 9.
- 37 Assessment of the Mechanism for Reintegration of Repatriated Persons, prepared by the Kosovo Ministry of Internal Affairs, April 2010, S. 16.
- 38 Assessment of the Mechanism for Reintegration of Repatriated Persons, prepared by the Kosovo Ministry of Internal Affairs, April 2010, S. 7.
- 39 Implementation of the Strategy for Reintegration of Repatriated Persons in Kosovo's Municipalities, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Mission in Kosovo, Department of Human Rights and Communities, November 2009, S. 5.
- 40 Implementation of the Strategy for Reintegration of Repatriated Persons in Kosovo's Municipalities, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Mission in Kosovo, Department of Human Rights and Communities, November 2009, S.12.
- 41 Antwort auf Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a. der Fraktion Die Linke, Abschiebungen in den Kosovo, BT Drucksache 16/14084.
- 42 Antwort auf Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, u.a. und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen in das Kosovo, BT Drucksache 16/14084, 9 Oktober 2009.
- 43 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, u.a. und der Fraktion DIE LINKE., Drucksache 17/423, 12 Januar 2010.
- 44 Artikel 23.2 des Gesetzes über das Zentralregister 2000/13: ☒The fact of birth of a child outside Kosovo from parents who are inhabitants of Kosovo, shall be registered upon the birth certificate from the civil register of the state body, in which birth was given and in the section on remarks shall be noted ☒The registration is entered upon the international certificate issued by the state (State noted)☒.
- 45 The Position of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in Kosovo, Baseline Survey conducted upon the request and with funding from the Kosovo Foundation for Open Society (KFOS – SOROS), COMPASS Research & Consulting Company, 2009. Von den 49 von KFOS Befragten, die im Westen gelebt hatten, sind 80 Prozent (39) gemeldet, wohingegen 5 nicht gemeldet sind (10 %) und weitere 5 zwar gemeldet sind aber keine Papiere besitzen.
- 46 Um Sozialhilfe zu beantragen, müssen alle Antragsteller u. a. die folgenden Dokumente vorweisen: einen gültigen Personalausweis des Antragstellers (über 16 Jahre), Geburtsurkunden aller Familienmitglieder unter 16 Jahren, Sterbeurkunden (für Waisen oder alleinerziehende Elternteile), Nachweis der Arbeitslosigkeit, Heirats- oder Scheidungsurkunden, eine ärztliche Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung, Schulzeugnis (für Kinder zwischen 15 und 18 Jahren in Vollzeitausbildung), Steuer- und Meldenachweis sowie andere relevante Dokumente, die die zuständigen Sozialhilfzentren verlangen.
- 47 Assessment of the Mechanism for Reintegration of Repatriated Persons, erstellt vom kosovarischen Innenministerium, April 2010, S. 5.
- 48 Assessment of the Mechanism for Reintegration of Repatriated Persons, erstellt vom kosovarischen Innenministerium April 2010, S. 5.
- 49 Befragung der URA-2-Projektleitung in Pristina.
- 50 Profil der Kinder- und Jugendarmut im Kosovo, HMO Solutions, in Auftrag gegeben von UNICEF, Kurzfassung, November 2008.
- 51 Child Poverty in Kosovo: Analysis of the 2006/2007 Household Budget Survey, University of York , Social Policy Research Unit, Yekaterina Chzhen, December 2008. S. 2.
- 52 Strategy for the Integration of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in the Republic of Kosovo, 2009 – 2015, Dezember 2008, S. 13.

- 53 Profil der Kinder- und Jugendarmut im Kosovo, HMO Solutions, in Auftrag gegeben von UNICEF, Kurzfassung, November 2008.
- 54 Child Poverty in Kosovo: Analysis of the 2006/2007 Household Budget Survey, University of York , Social Policy Research Unit, Yekaterina Chzhen, December 2008.
- 55 Siehe Tabelle 5 zu den Schlüsselergebnissen in Bezug auf zurückgekehrte Kinder.
- 56 Assessment of the Mechanism for Reintegration of Repatriated Persons, erstellt vom kosovarischen Innenministerium, April 2010, S. 10.
- 57 Persönliche Befragung, Mai 2010.
- 58 Persönliche Befragung im Februar 2010.
- 59 Strategy for the Reintegration of Repatriated Persons, Approved by the Government of Kosovo on 10 October 2007,
- 60 Assessment of the Mechanism for Reintegration of Repatriated Persons, prepared by the Kosovo Ministry of Internal Affairs, S.18-19
- 61 Assessment of the Mechanism for Reintegration of Repatriated Persons, prepared by the Kosovo Ministry of Internal Affairs, April 2010, S.18-19
- 62 Assessment of the Mechanism for Reintegration of Repatriated Persons, erstellt vom kosovarischen Innenministerium, S. 19.
- 63 Während der Forschungsarbeit fanden sich 5 Rückkehrer aus Deutschland, die derzeit im Lager in Leposavic leben (darunter eine Mutter mit 2 Kindern und 2 alleinstehende Frauen), und fünfzehn Personen, die im Lager in Osterode leben (darunter eine Familie mit sieben Kindern, zwei ältere Ehepaare und zwei Brüder).
- 64 Ombudsperson Institution of Kosovo, Concerning the lead contamination affecting the Roma community living in the camps located in the northern part of Mitrovicë/Mitrovica, Ex Officio No. 304/2008, April 2009
- 65 Persönliche Befragung, Mai 2010.
- 66 Das Forschungsteam bat mehrmals die URA-Mitarbeiter um zusätzliche Informationen, darunter Statistiken über das Profil der im Projekt betreuten Personen und die Art von Unterstützung, die Roma, Ashkali und Kosovo-Ägypter und insbesondere Zwangsrückkehrer erhalten. Die einzigen von URA zur Verfügung gestellten Zahlen neben Hintergrundinformationen aus den Befragungen kamen aus der Antwort der Bundesregierung vom 12. Januar 2010 (Drucksache 17/423), die dem Forschungsteam zu diesem Zeitpunkt bereits vorlag.
- 67 Befragung der URA-2-Projektleitung in Pristina.
- 68 Strategy for the Integration of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in the Republic of Kosovo, 2009 – 2015, Dezember 2008, S. 13.
- 69 International Labour Organisation (ILO) Wage and Skills Survey, März 2006, zitiert in der Strategy for the Integration of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in the Republic of Kosovo, 2009 – 2015, Dezember 2009, S. 13.
- 70 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u. a., Drucksache 17/423, 12. Januar 2010, S. 5.
- 71 Impact of Social Assistance Cash Benefit Scheme on Children in Kosovo – Report to UNICEF, Gassmann & Roelen, Juli 2009, S. 2.
- 72 Impact of Social Assistance Cash Benefit Scheme on Children in Kosovo, Report to UNICEF, Maastricht Graduate School of Governance, Franziska Gassmann and Keetie Roelen, July 2009, Tabelle 10: Number of social assistance beneficiaries and amount of total social assistance benefit per municipality, Dezember 2008, S.25
- 73 Cutting the lifeline. Migration, Families and the Future of Kosovo, European Stability Initiative, 2006. Der Report kann unter folgender Seite bezogen werden: www.esiweb.org, http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=80
- 74 Impact of Social Assistance Cash Benefit Scheme on Children in Kosovo, Report to UNICEF, Maastricht Graduate School of Governance, Franziska Gassmann and Keetie Roelen, July 2009., S. 2.
- 75 Child Poverty in Kosovo: Analysis of the 2006/2007 Household Budget Survey, University of York , Social Policy Research Unit, Yekaterina Chzhen, December 2008.
- 76 Impact and Social Assistance Cash Benefits Scheme on Children in Kosovo – Report to UNICEF Kosovo, Juli 2009.
- 77 Impact of Social Assistance Cash Benefit Scheme on Children in Kosovo, Report to UNICEF, Maastricht Graduate School of Governance, Franziska Gassmann and Keetie Roelen, July 2009 and Child Poverty in Kosovo, Policy Options Paper & Synthesis Report, UNICEF, May 2010, S.9
- 78 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a., Drucksache 17/505, S. 2.
- 79 (KFOS).
- 80 Die monatliche Sozialhilfe im Kosovo beträgt derzeit 61 Euro, auf das Jahr gerechnet entspricht der monatliche Unterschied daher in etwa sechs Monaten Sozialhilfe.
- 81 KFOS, Daten hochgerechnet.
- 82 KFOS-Grundlagenstudie 2009.
- 83 Child Poverty in Kosovo: Analysis of the 2006/2007 Household Budget Survey, University of York, Social Policy Research Unit, Yekaterina Chzhen, December 2008, S. 7.

- 84 The Position of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in Kosovo, Baseline Survey conducted upon the request and with funding from the Kosovo Foundation for Open Society (KFOS – SOROS), COMPASS Research & Consulting Company, 2009. Vor allem Kinder, die in Haushalten mit weiblichem Familienvorstand großgeworden sind, sind auf Auslandsüberweisungen angewiesen – ca. 38 Prozent der Kinder aus Haushalten mit weiblichem Familienvorstand leben von Auslandsüberweisungen, verglichen mit 9 Prozent bei Haushalten mit männlichem Familienvorstand.
- 85 The Position of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in Kosovo, Baseline Survey conducted upon the request and with funding from the Kosovo Foundation for Open Society (KFOS – SOROS), COMPASS Research & Consulting Company, 2009.
- 86 Die Deutsche Bundesregierung hat die informelle Zusage gemacht, die Zahl der Rückübernahmeersuchen unter dem Niveau von 2008 zu halten (ca. 2.500 jährlich) und dabei auf ein angemessenes Verhältnis der verschiedenen Ethnien zu achten.
- 87 Persönliche Befragung im April 2010.

Empfehlungen

Dem Kindeswohl Gewicht verschaffen:

- **Das Kindeswohl sollte bei Entscheidungen über Aufenthaltserlaubnisse für langjährig Geduldete größeres Gewicht erhalten**, so dass Ausländerbehörden vor Ort es im jeweiligen Fall stärker in ihr Ermessen einbeziehen können. Es reicht nicht aus, auf die Härtefallkommissionen der Länder zu setzen, um die weitgehende Blindheit der Regelungen gegenüber dem Kindeswohl auszugleichen. Bereits der oft über lange Zeit herrschende Abschiebungsdruck schädigt viele in Deutschland sozialisierte Kinder und Jugendliche, weil er sie demotiviert, in weiterführende Schul- und Berufsausbildung zu investieren. Auch der § 104b des Aufenthaltsgesetzes, der Kindern eine Aufenthaltserlaubnis in Aussicht stellt, wenn ihre Eltern ausreisen, entspricht nicht dem Gedanken des Kindeswohls, weil er das Auseinanderreißen von Familien fördern kann.
- **Eine Stärkung des Kindeswohls würde eine flexiblere Gestaltung der anderen Bedingungen voraussetzen**, die langjährig geduldete Flüchtlinge für eine Aufenthaltserlaubnis erfüllen müssen. Das gilt etwa für Aufenthaltsunterbrechungen oder für Verurteilungen nach dem Strafgesetzbuch in minder schweren Fällen. Hier sollten Ausländerbehörden mehr Spielraum erhalten, jenseits starrer Regelungen den Einzelfall zu beurteilen. In diesem Zusammenhang sollte auch die von vielen Experten als „Sippenhaft“ bezeichnete Regelung im § 104a des Aufenthaltsgesetzes überdacht werden, der zufolge bei Straftaten eines Familienmitgliedes allen in häuslicher Gemeinschaft lebenden Familienmitgliedern die Aufenthaltserlaubnis versagt wird.

Kindern und Jugendlichen Perspektiven öffnen:

- **Kinder und Jugendliche, die in Deutschland sozialisiert wurden, brauchen die Gewissheit, dass sie in Deutschland bleiben können**, um ihre Energie auf Schule und Berufsausbildung konzentrieren zu können, und um das Land, in dem sie ihr bisheriges Leben verbracht haben, als das ihre begreifen zu können. Wie soziale Fachkräfte beobachten, bestärkt eine Aufenthaltsperspektive Jugendliche darin, eine Berufsausbildung zu absolvieren, statt auf den kurzfristigen Gelderwerb durch Gelegenheitstätigkeiten zu setzen. Junge Frauen ermutigt eine Bleibeperspektive dazu, traditionell-ländliche Rollenmuster neuen Gegebenheiten anzupassen, einen Schulabschluss zu erreichen und eine Berufsausbildung zu absolvieren.

- **Eine gezielte Unterstützung von Jugendlichen aus Familien der Roma, Ashkali und Kosovo-Ägypter wäre dabei auch eine Investition in künftige Generationen:** Beruflich erfolgreiche Jugendliche aus den Volksgruppen signalisieren Nachwachsenden, dass sie willkommen sind und eine Chance haben. Eine positive Eigendynamik würde in Gang kommen.

Potenziale freisetzen:

- Eine Reihe von Maßnahmen hat sich als erfolgreich erwiesen, um den unnötig hohen Förderschulanteil unter Kindern aus Familien der Roma, Ashkali und Kosovo-Ägypter zu senken. **Mentorenprojekte** verschaffen Kindern aus bildungsfernen Familien die Unterstützung, die Eltern nicht leisten können. **Gemeinschaftsgrundschulen** mit inklusiver Pädagogik halten Kindern mit besonderem Förderbedarf die Tür zurück in das allgemeine Schulwesen offen und bewahren sie vor Stigmatisierung. Eine **bessere Information der Lehrerinnen und Lehrer über die Lage der Kinder** kann dazu beitragen, die Leistungen der Kinder angemessen zu beurteilen und sie individuell besser zu fördern.
- **Die durch Kriegserlebnisse und den seelischen Druck des Flüchtlingsdaseins erkrankten Kinder und Eltern brauchen ausreichend ausgestattete und erreichbare Beratungseinrichtungen,** in denen migrationspsychologisch geschultes Fachpersonal Therapien anbietet. Die dafür aufgewandten Mittel könnten zu Einsparungen an anderer Stelle führen. Aufgrund ihrer Erkrankung arbeitsunfähige Patienten könnten wieder in die Lage versetzt werden, Arbeit aufzunehmen. Gleichzeitig, so berichten Fachleute, senken Therapien oft den hohen Geräte- und Medikamentenaufwand, den psychosomatische Folgekrankheiten verursachen.

Verelendung verhindern:

- **Bereits zurückgeführte Kinder und Jugendliche müssen davor bewahrt werden, auf Dauer in Armut und Randständigkeit abzurutschen.** Programme zur Unterstützung rückgeführter Personen müssen verstärkt auf die besonderen Bedürfnisse von Kindern angepaßt werden. Vor allem müssen die Kinder schnell Zugang zu Schulausbildung erhalten, damit die bereits eingetretenen Ausfallzeiten nicht noch größer werden. Notwendig dazu sind vor Ort erreichbare Sprachkurse sowie Übergangsklassen. Außerdem sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, dass Jugendliche, die nach einer Abschiebung die Schule nicht mehr besucht haben, fehlende Klassen und Abschlüsse nachholen können. Nötig sind darüber hinaus Angebote für Schülerinnen und Schüler mit besonderem Förderbedarf.

- **In den Kosovo rückgeführte Kinder müssen umgehend Zugang zu in Deutschland ausgestellten Dokumenten erhalten**, die ihren Personenstand sowie ihre schulische Karriere betreffen. Zwischen Deutschland und Kosovo wäre auf zwischenstaatlicher Ebene zu regeln, daß rückgeführte Kinder automatisch amtlich registriert und auf Grundlage ihrer deutschen Zeugnisse und sonstigen Bescheinigungen im Kosovo eingeschult werden.
- **Die Kommunen des Kosovo müssen in ihren Fähigkeiten gestärkt werden, zurückkehrende Familien in die lokale Gesellschaft zu integrieren und dabei dem Kindeswohl Rechnung zu tragen.** Dazu sind zuerst Zuständigkeiten und Finanzierung notwendiger Maßnahmen zu klären. Alle Kinder und Jugendlichen müssen bei den lokalen Behörden registriert werden. Notwendig ist außerdem ein regelmäßiges Monitoring der Maßnahmen über einen größeren Zeitraum hinweg.
- **Im Sinne des Kindeswohls muss im Kosovo für die körperliche und seelische Gesundheit der Kinder und Jugendlichen Sorge getragen werden.** Vor dem Hintergrund weit verbreiteter psychischer und psychosomatischer Leiden bedarf es neben dem Zugang zu ärztlicher Behandlung und Medikamenten auch erreichbarer Angebote psychologischer Beratung.
- **Programme zur Unterstützung rückgeführter Personen müssen verstärkt auf die besonderen Bedürfnisse von Kindern angepaßt werden.** Eine zwangsweise Rückführung von Kindern von Roma, Ashkali und Kosovo-Ägyptern aus Deutschland in den Kosovo sollte unterbleiben solange nicht sichergestellt werden kann, dass dabei dem Kindeswohl gebührend Rechnung getragen wird.

Autoren

Peter Widmann ist Politikwissenschaftler, wissenschaftlicher Assistent am Zentrum für Antisemitismusforschung und Lehrbeauftragter am Institut für Gesellschaftswissenschaften und historisch-politische Bildung der TU Berlin. Bisherige Veröffentlichungen beschäftigten sich mit den Themen Migrations- und Minderheitenpolitik, Sinti und Roma, der politischen Rolle der Massenmedien, Antisemitismus, Nationalsozialismus und Islamfeindschaft.

Verena Knaus ist ein Gründungsmitglied der European Stability Initiative (ESI), einem gemeinnützigen Forschungsinstitut mit Sitz in Berlin. Von 2001 bis 2004 beriet Verena Knaus den für wirtschaftliche Entwicklung zuständigen EU Beauftragten innerhalb der UN-Verwaltung im Kosovo. Von 2004 bis 2007 leitete sie das ESI-Büro in Istanbul. Seit 2007 pendelt sie zwischen Istanbul und Prishtina. Ihre Forschungsarbeiten und Publikationen umfassen die Europäisierung der Türkei, wirtschaftliche Entwicklungen in Südosteuropa, die Erweiterungspolitik der EU wie auch Berichte über die Situation von Frauen und Minderheiten in Transitionsländern. Abgesehen von Forschungsberichten war Verena Knaus auch maßgeblich an der Produktion einer zehnteiligen, preisgekrönten ESI/3-SAT Dokumentarfilmserie ‚Balkan Express – Return to Europe‘ beteiligt. Sie ist auch Ko-Autorin des ersten englischsprachigen Reiseführers über den Kosovo. Verena Knaus hat ein Geschichtsstudium an der Universität Oxford abgeschlossen, gefolgt von einem Graduate Programm an der Johns Hopkins Universität. 2007 wurde sie World Fellow der Yale University, und 2009 nominierte sie das Weltwirtschaftsforums Davos als Young Global Leader.

Hil Nrecaj ist ausgebildeter Jurist, Experte in Europa- und Minderheitenfragen wie auch langjähriger Kenner der Roma-, Ashkali- und ägyptischen Gemeinde im Kosovo. Von 2005 bis 2009 leitete er das Rechtshilfebüro des Civil Rights Programme in der Region Mitrovica, einem Implementierungspartner des UNHCR. Von 2003 bis 2005 forschte er unter anderem über Auswirkungen von Migration auf ländliche Entwicklung in Kosovos Dörfern, wie auch über Stadtplanung- und wirtschaftliche Entwicklungspolitik in den Nachkriegsjahren. Im Herbst 2007 war er Human Rights Fellow an der Yale University. 2005 besuchte er einen Intensivkurs in Europarecht des Europäerischen Forums Alpbach, und 2004 absolvierte er das Total Law Programm an der Zentraleuropa Universität in Budapest.

Laura Xhellili leitete für zwei Jahre die Projektkoordination der NGO ‚Civil Emancipation – EC ma Ndryshe‘. Sie befasste sich in erster Linie mit dem Schutz von Kulturerbe und europäischer Integration. Von 2008 bis 2009 forschte sie als Analyst für die Kosovarische Stabilitätsinitiative (IKS). Seit 2009 arbeitet sie unter anderem für Peace Kosova – AFPK – eine multiethnische Organisation mit Sitz in Nordmitrovica. Laura Xhellili steht kurz vor ihrem Abschluss in Öffentlicher Verwaltungspolitik an der Universität Prishtina.

Deutsches Komitee für UNICEF

Integration unter Vorbehalt

**Zur Situation von Kindern kosovarischer Roma, Ashkali und Ägypter
in Deutschland und nach ihrer Rückführung in den Kosovo**

Verena Knaus, Peter Widmann, e.a.

Juli 2010

UNICEF Deutschland

Höninger Weg 104

50969 Köln

www.unicef.de

unicef 
Gemeinsam für Kinder