

# **Die flüchtlingsrechtliche Situation asylsuchender Roma und Aschkali in der Schweiz**

**Gutachten zuhanden des Forums gegen Rassismus**

erstellt von

Prof. Dr. Walter Kälin

unter Mitarbeit von  
lic. iur. Andreas Rieder und  
Fürsprecherin Judith Wytttenbach

Institut für öffentliches Recht der Universität Bern

Bern, 27. November 1999



## **INHALTSVERZEICHNIS**

Einleitung	1
I. Die Entscheidpraxis von BFF und ARK	1
1. Asylsuchende Roma aus Kosovo und Südserbien	1
a) Vorbringen der Asylsuchenden	1
aa) Vorverfolgung	2
bb) Probleme bei der Rückkehr	2
b) Die Praxis von BFF und ARK	3
2. Asylsuchende Roma aus Bosnien-Herzegowina	4
a) Vorbringen der Asylsuchenden	4
aa) Vorfluchtgründe	4
bb) Probleme nach der Rückkehr	4
b) Praxis von BFF und ARK	5
II. DIE AKTUELLE LAGE DER ROMA IM KOSOVO UND IN BOSNIEN-HERZEGOWINA	5
1. Allgemein	5
2. Die Lage der Roma und Aschkali im Kosovo	7
a) Statistische Angaben	7
b) Zusammensetzung der Roma im Kosovo	7
c) Gegenwärtige Lage	9
d) Schutz durch die internationale Gemeinschaft?	15
3. Die Lage der Roma in Bosnien-Herzegowina	16
a) Allgemeine Angaben	16
b) Lage der Roma in Bosnien-Herzegowina nach dem Krieg	16
III. Beurteilung	19
1. Allgemeines	19
a) Voraussetzungen der Asylgewährung bzw. der vorläufigen Aufnahme	19
b) Problembereiche der heutigen Praxis von BFF und ARK	21
2. Irrelevanz der Vorverfolgung?	22

3. Nichtstaatliche Verfolgung im Kosovo?	25
a) Die schweizerische Praxis zum Element der Staatlichkeit der Verfolgung	25
b) Nichtstaatlichkeit der Verfolgung im Kosovo?	26
4. Nicht genügend intensive Verfolgung in Bosnien?	29
5. Zulässigkeit und Zumutbarkeit der Wegweisung?	30
a) Unzulässigkeit des Vollzugs: Verstoss gegen völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz	30
b) Unzumutbarkeit des Vollzugs (Art. 14a Abs. 4 ANAG)	31
aa) Allgemeines	31
bb) Die Praxis von BFF und ARK	33
cc) Beurteilung	34
IV. Ergebnisse und Empfehlungen	36

## **ABKÜRZUNGEN**

ARK	Schweizerische Asylrekurskommission
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
EMARK	Entscheide und Mitteilungen der ARK
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
KFOR	Kosovo Force
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
UNMIK	United Nations (Interim Administration) Mission in Kosovo

## EINLEITUNG

Das Forum gegen Rassismus hat uns, auch im Namen der Roma Foundation und des Roma National Congress, beauftragt, „ein Gutachten über die asylrechtliche und völkerrechtliche Situation der Roma-Asylsuchenden insbesondere aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien (inklusive Kosovo) ... zu erstellen.“

Ausgangspunkt für die Bearbeitung dieses Auftrages war eine Serie von Asylentscheiden, die uns von verschiedenen Seiten zur Verfügung gestellt wurden. Sie werden zuerst kurz dargestellt (Ziff. I). In einem zweiten Teil ist die Lage der Roma zu beschreiben, wie sie heute auf der Basis neuerer und neuster Berichte von intergouvernementalen internationalen Organisation und Organen bzw. internationalen nicht-staatlichen Organisationen erkennbar ist (Ziff. II). Dies wird erlauben, die Entscheidpraxis des BFF und die - allerdings wenig zahlreichen - Urteile der ARK anschliessend im Lichte der tatsächlichen Verhältnisse zu beurteilen (Ziff. III). Daraus lassen sich schliesslich konkrete Schlussfolgerungen und Empfehlungen ableiten.

Dieses Gutachten beruht nicht auf eigener Anschauung, sondern auf einer Auswertung vorhandener Berichte intergouvernementaler und nichtstaatlicher internationaler Organisationen. Die uns zugängliche Information bezieht sich schwergewichtig auf den Kosovo. Zu Bosnien konnten wir weit weniger aktuelles Material erschliessen, eine allgemeine Beurteilung ist aber möglich. Unterlagen für die aktuelle Situation in anderen Teilen des früheren Jugoslawiens lagen uns nur punktuell vor. Der Schwerpunkt dieses Gutachtens liegt deshalb auf den Roma aus Kosovo und Bosnien-Herzegowina. Dabei verwenden wir den Begriff Roma in für den Kosovo nicht ganz korrekter Art als Oberbegriff, welcher verschiedene Gruppen abdeckt, darunter v.a. die wichtige Kategorie der albanischsprachigen Aschkali, die sich von den eigentlichen Roma klar abgrenzen, aber auch die sog. „Ägypter“<sup>1</sup>.

## I. DIE ENTSCHEIDPRAXIS VON BFF UND ARK

### 1. ASYLSUCHENDE ROMA AUS KOSOVO UND SÜD SERBIEN

#### a) Vorbringen der Asylsuchenden

Uns lagen 16 Fälle vor, 12 davon aus Kosovo und 4 aus Südserbien.

Bei den asylsuchenden Roma aus Kosovo und Südserbien waren gemäss Angaben der Asylsuchenden die ethnische Vertreibungspolitik durch die serbischen Behörden bzw. Übergriffe durch Angehörige der UCK für die Flucht ursächlich. Anhand der Aussagen zeigt sich die schwierige Situation der Roma als „Ethnie zwischen den Fronten“ sehr deutlich. Während für die Flucht im Frühling überwiegend serbische Vertreibungshandlungen verantwortlich sein dürften, befürchten die Roma heute bei ihrer Rückkehr albanische Racheakte und Verfolgungsmassnahmen.

<sup>1</sup> Näheres dazu hinten, S. 7f.

In allen uns bekannten Fällen wurde das Asylgesuch abgelehnt und die Wegweisung angeordnet. In einigen Fällen sind Beschwerden und Wiedererwägungsgesuche vor der ARK hängig. Teilweise sind die gesuchstellenden Personen (in der Regel Familien mit kleinen Kindern) miteinander verwandt.

#### *aa) Vorverfolgung*

Im Einzelnen beschreiben die Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen folgende Massnahmen, die sie zur Flucht veranlasst haben:

- Bereits vor dem Krieg bzw. vor der Vertreibungspolitik durch Serbien seien sie von beiden Seiten (d.h. von Serben und Albanern bzw. von Serben in Südserbien) schikaniert worden, insbesondere aber von serbischen Polizisten und Zivilisten;
- die Bewohnerinnen und Bewohner eines benachbarten Dorfes seien massakriert worden;
- ihre Häuser seien durch die kriegerischen Handlungen zerstört worden;
- unbekannte Männer hätten sie zur Flucht gezwungen;
- es sei mit der Vergewaltigung der Tochter gedroht worden, bzw. sei diese versucht worden;
- ihnen verwandte Roma (Bruder und Vater der Beschwerdeführerin) seien von den Serben umgebracht worden;
- sie seien von den Serben gezwungen worden, Leichen zu exhumieren;
- Angehörige der UCK hätten sie bedroht und misshandelt;
- albanische Männer hätten ihnen im August 1999 gedroht, ihren Hof anzuzünden;
- als alleinstehende Frau mit einem kleinen Kind habe sie in ständiger Angst gelebt (Südserbien);
- sie wollten nicht eingezogen und in den Krieg nach Kosovo geschickt werden (Südserbien) bzw. desertierten aus der Armee (Südserbien).

#### *bb) Probleme bei der Rückkehr*

Im Gegensatz zu vielen Gesuchstellenden aus Bosnien, die bereits negative Erfahrungen bei der Rückkehr in ihre Heimat gemacht haben und nun ein zweites Mal versuchen, in der Schweiz Zuflucht zu finden, sind die meisten kosovarischen Roma-Gesuchsteller erstmals in der Schweiz. Sie fürchten sich nicht nur aufgrund ihrer Erlebnisse während des Kosovo-Krieges, sondern vor allem auch wegen der Berichte von Zuhausegebliebenen über anhaltende Diskriminierungen und gewalttätige Übergriffe. Im Vordergrund steht dabei die Angst vor Racheakten von albanischer Seite, da diese sie der Kollaboration mit den Serben verdächtigten.

- Sie fürchten sie sich vor Angehörigen der UCK, aber auch vor der albanischen „Zivilbevölkerung“;

- da sie als „Albaner“ auch von den Serben verfolgt würden, könnten sie sich nirgendwo sonst niederlassen;
- Flüchtlinge aus Südserbien haben auch Angst vor weiteren Übergriffen durch Serben.
- zum Teil werden medizinische Gründe geltend gemacht;
- ein Deserteur befürchtet, für drei bis fünf Jahre ins Gefängnis zu müssen;
- in einem Fall schreiben die Gesuchstellenden ausdrücklich, ihre ethnische Zugehörigkeit sei nicht Grund ihrer Flucht gewesen, jetzt aber hätten sie Angst vor albanischen Übergriffen, weil sie gehört hätten dass eine ganze Roma-Siedlung von Albanern niedergebrannt worden sei;
- ein weiterer Asylsuchender lebt mit seiner Familie schon seit neun Jahren in der Schweiz. Er macht (soweit aus den Unterlagen ersichtlich) keine Roma-spezifischen Fluchtgründe bzw. Rückkehrschwierigkeiten geltend, sondern beruft sich im Wesentlichen auf seine lange Anwesenheit in der Schweiz und auf seinen schlechten Gesundheitszustand.

*b) Die Praxis von BFF und ARK*

In allen untersuchten Fällen wurde das Asylgesuch abgelehnt und die Wegweisung angeordnet. Die Behörden begründen ihre Entscheide folgendermassen:

- Seit dem Rückzug der serbischen Truppen am 20.6.99 habe sich die Situation verändert: Das Gebiet sei vergleichsweise sicher und die KFOR willens, alle ethnischen Gruppierungen vor Übergriffen zu schützen. Die KFOR-Präsenz bedeute Schutzwille und Schutzmacht des Staates;
- UNMIK und OSZE seien mit dem Aufbau von Verwaltungs- und Wirtschaftsstrukturen befasst. Die Verteilung von Finanzhilfen erfolge ohne Diskriminierung;
- bei den geschilderten Übergriffen durch die UCK handle es sich um private Aktionen und nicht um staatliche Verfolgung. Von staatlichen Verfolgungsmassnahmen gegen Roma könne heute nicht mehr gesprochen werden;
- es existierten für Roma auch sichere Gebiete innerhalb des Kosovo, wohin sich die Rückkehrenden begeben könnten;
- auch wenn es vereinzelt zu schweren Übergriffen gekommen sei, gebe es keine Anhaltspunkte für eine systematische Vertreibung;
- die Weggewiesenen hätten dieselben politischen, wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten zu meistern wie die Angehörigen anderer ethnischer Gruppen in Kosovo bzw. Südserbien;
- ernsthafte Nachteile seien in der heutigen Situation nicht mehr zu befürchten;
- es stimme zwar, dass Angehörige der Roma in Südserbien Diskriminierungen und Schikanen ausgesetzt seien - die Zugehörigkeit zu dieser Volksgruppe alleine vermöge aber die Asylgewährung noch nicht zu begründen. Es fehle insbesondere an der gezielten Verfolgung.

In verschiedenen Fällen trat das BFF auf die Gesuche gar nicht ein, entweder wegen Verletzung der Mitwirkungspflicht bzw. Verschweigen von Tatsachen oder wegen schweren Widersprüchen im Sachverhalt.

## 2. ASYLSUCHENDE ROMA AUS BOSNIEN-HERZEGOWINA

Untersucht wurden neun Fälle von asylsuchenden Roma aus Bosnien-Herzegowina. Alle Asylgesuche sind vom Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) abgelehnt worden. In zwei Fällen wurde der Entscheid bereits von der ARK bestätigt. Weitere Beschwerden sind noch hängig. In einem Fall wurde das Asylgesuch von der ARK abgewiesen, jedoch die vorläufige Aufnahme angeordnet (Urteil vom 9.7.1999, schriftliche Begründung noch ausstehend).

### a) Vorbringen der Asylsuchenden

#### aa) Vorfluchtgründe

Bei acht der neun Fälle handelt es sich um Familien mit kleineren Kindern. Die Gesuchsteller beschreiben sehr ähnliche gelagerte Vorfälle:

- Ihre Familien seien während des Bosnienkrieges durch serbische Soldaten bedroht, schikaniert und misshandelt worden;
- weibliche Angehörige und Bekannte seien durch serbische Soldaten vergewaltigt worden;
- sie seien unter faktischem Hausarrest gestanden oder in Lagern inhaftiert worden;
- eine Person macht geltend, sie sei Scheinerschiessungen ausgesetzt gewesen.

#### bb) Probleme nach der Rückkehr

In mehreren Fällen handelt es sich um Familien, die nach Schwierigkeiten bei der Rückkehr in ihrer Heimat in der Schweiz (erneut) ein Asylgesuch gestellt haben:

- Es sei ihnen medizinische und soziale Unterstützung von den Behörden verweigert worden;
- sie seien zwischen den Gemeinden hin- und hergeschoben worden und hätten keine Bleibe erhalten bzw. die serbischen Hausbesitzer hätten nach kurzer Zeit die ihnen von den Behörden zugewiesenen Häuser zurückverlangt;
- die von ihnen früher bewohnte Gegend sei vermint und die Häuser unbewohnbar geworden. Ohne festen Wohnsitz hätten die Kinder die Schule nicht besuchen können;
- sie seien aufgrund ihrer Ethnie durch Angehörige anderer ethnischer Gruppen schikaniert und bedroht worden; diese Diskriminierungen hätten seit dem Beginn der Probleme im Kosovo auch in Bosnien noch stärker zugenommen.

- Roma-Lager würden in der Nacht durch Unbekannte angegriffen und die Bewohner zusammengeschlagen; Bekannte und Verwandte seien umgebracht worden.

*b) Praxis von BFF und ARK*

ARK und BFF führen zur Situation in Bosnien-Herzegowina im Wesentlichen aus:

- Seit dem Dayton-Abkommen sei der Bürgerkrieg endgültig beendet; das Territorium sei relativ sicher;
- es sei zwar richtig, dass Angehörige der Volksgruppe der Roma in Bosnien-Herzegowina Diskriminierungen und Schikanen ausgesetzt sein können, diese genügten jedoch schon allein wegen der fehlenden asylrechtlich erheblichen Intensität dem Verfolgungsbegriff nicht;
- die geltend gemachten Vorfälle gingen in der Regel nicht über das hinaus, was Rückkehrende im allgemeinen an politischen, wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten zu ertragen hätten;
- insbesondere seien die Zurückkehrenden keinen gezielten polizeilichen Massnahmen und Nachteilen ausgesetzt;
- es handle sich um geringe und vorübergehende Beeinträchtigungen, die keine psychische Zwangslage zu begründen vermögen; von allgemeinen repressiven Massnahmen gegen Roma könne nicht gesprochen werden;
- es existiere eine valable inländische Fluchtalternative;
- bei den Wiedereingliederungsmassnahmen würden keine Bevölkerungsgruppen besonders diskriminiert;
- gezielte Verfolgung durch eine staatliche Behörde liege nicht vor;
- die Gesuchsteller hätten sich mit ihren Anliegen an die einheimischen Behörden wenden sollen;
- in einem Fall lehnte die ARK das Asylgesuch mit der Begründung ab, die geltend gemachten Vorkommnisse (im Bosnienkrieg erlittene Lagerhaft, Vergewaltigung von Angehörigen, Schikanen durch serbische Privatleute und Soldaten) seien zu lange her, als dass sie kausal für die Ausreise im Jahre 1998 sein könnten.

## **II. DIE AKTUELLE LAGE DER ROMA IM KOSOVO UND IN BOSNIEN-HERZEGOWINA**

### **1. ALLGEMEIN**

In ihrer Allgemeinen Empfehlung Nr. 3 zu Rassismus und Intoleranz gegen Roma/Zigeuner stellte die European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) fest, dass

„Roma/Gypsies suffer throughout Europe from persisting prejudices, are victims of a racism which is deeply rooted in society, are the target of sometimes violent demonstrations of racism and intolerance and that their fundamental rights are

regularly violated or threatened“ und dass „the persisting prejudices against Roma/Gypsies lead to discrimination against them in many fields of social and economic life, and that such discrimination is a major factor in the process of social exclusion affecting many Roma/Gypsies“.

Diese Aussage, die mit der Einschätzung durch andere mit dem Schutz der Menschenrechte befasste internationale Organe übereinstimmt,<sup>2</sup> macht deutlich, dass die Lage der Roma in Europa bereits unter „normalen“ Umständen schwierig ist und dass diese Gruppe häufig Opfer von Diskriminierungen wird. Dies lässt sich insbesondere auch an den Stellungnahmen des Ausschusses zur Beseitigung der Rassendiskriminierung zu den ihm in jüngster Zeit vorgelegten Staatenberichten ablesen: Der Ausschuss äusserte 1997 und 1998 etwa bei der Prüfung der Staatenberichte der Tschechischen Republik, der Bundesrepublik Jugoslawien und Bulgariens seine Besorgnis über die anhaltende oder gar zunehmende Ausgrenzung der Roma und die steigende Zahl von Gewalttaten gegen diese Minderheit.<sup>3</sup>

Die Auseinandersetzungen auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens, vor allem in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo, und die Entwicklungen in ihrem Gefolge haben die Lage für die Minderheit der Roma noch einmal dramatisch verschärft. Dieser Schluss ergibt sich klar aus den Lagebeurteilungen durch internationale Organisationen (UNHCR, OSZE, Europarat), NGOs (beispielsweise ICG, GfbV) und Medienschaffende, welche die Situation vor Ort aus eigener Anschauung kennen. Es ist zwar anzumerken, dass gerade für die Lage der Roma in Bosnien die Zahl der aktuellen Einschätzungen verhältnismässig klein ist. Es gibt aber genügend Hinweise dafür, dass der Rückgang der Berichte als Ausdruck eines abnehmenden Interesses, nicht als Hinweis auf eine Entspannung der Lebensbedingungen dieser Minderheit einzuordnen ist.

Im Folgenden wird dargestellt, welches Bild der Lage der Roma in den verschiedenen Gebieten des früheren Jugoslawien sich aus den uns vorliegenden Berichten ergibt. Dabei geht es vorerst nicht darum, mögliche Konsequenzen für die schweizerischen Asyl- oder Menschenrechtspolitik aufzuzeigen, sondern ausschliesslich darum, einen Überblick über die Lage dieser Minderheit im Kosovo und in Bosnien-Herzegowina zu geben.

<sup>2</sup> Siehe etwa die Empfehlung 1203 (1993) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zur Lage der Zigeuner in Europa und eine Stellungnahme des Hochkommissars für Nationale Minderheiten, abgegeben an einem Meeting of the Committee of Senior Officials (CSO) in Prag (21.-23. September 1993).

<sup>3</sup> Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Czech Republic (CERD/C/304/Add.47, 30. März 1998); Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Bulgaria (CERD/C/304/Add.29, 23. April 1997); Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Yugoslavia (CERD/C/304/Add.50, 30. März 1998).

## 2. DIE LAGE DER ROMA UND ASCHKALI IM KOSOVO

### a) Statistische Angaben

Die Zahl der vor dem Krieg im Kosovo lebenden Roma ist nicht genau bekannt: Sie wird z.T. auf mindestens 100'000 geschätzt,<sup>4</sup> z.T. wird auf die Zahl von 45'000 Roma verwiesen.<sup>5</sup> Eine genaue Zahl lässt sich kaum feststellen, da viele Roma nicht als solche erfasst, sondern verallgemeinernd der Kategorie „übrige Nationalitäten“ zugewiesen wurden.<sup>6</sup> Die Zahl der Roma, die heute noch im Kosovo leben, ist ebenfalls schwer festzustellen. Sie wird auf gut 10'000 geschätzt.<sup>7</sup> Klar ist auf jeden Fall, dass heute der grösste Teil der Roma den Kosovo verlassen hat.

### b) Zusammensetzung der Roma im Kosovo

Die Roma-Bevölkerung im Kosovo ist alles andere als homogen; sie umfasst Gruppen, die sich u.a. durch ihre Sprache und Religion unterschieden:<sup>8</sup>

„Als Roma werden im Kosovo Menschen bezeichnet, deren Muttersprache überwiegend Romanes ist und die als Zweit- und Drittsprache in der Regel Albanisch, Serbisch oder teilweise auch Türkisch sprechen. Etwa die Hälfte der Bevölkerung „indischer Abstammung“ definiert sich als Aschkali. Diese Volksgruppe spricht Albanisch als Muttersprache, ist - wie auch die meisten Roma - im Kosovo muslimischer Religion und hat die Kinder auf albanische Schulen geschickt (...). Teile der Aschkali bezeichnen sich nur als „Muslime“ (...).“

Die Roma in Kosovo werden in verschiedene Untergruppen eingeteilt. (...) Festzuhalten ist (...), dass die Aschkali sich eng an die albanische Bevölkerung anlehnten und sich bei Volkszählungen in der Regel als Albaner erklärten. Das hat die offizielle Zahl der Roma und verwandter Gruppen im Kosovo mindestens halbiert.“<sup>9</sup>

Während die Aschkali Muslime sind, existieren bei den Roma neben der muslimischen Mehrheit kleinere Gruppen orthodoxer Roma, welche neben Romanens auch serbisch sprechen, bzw. katholischer Roma, welche sich den katholischen Albanern nahe fühlten.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> Vgl. dazu z.B. die Angaben im Report on the joint OSCE/ODIHR-Council of Europe Field Mission on the Situation of Roma/Gypsies in Kosovo, 27 July-6 August 1999, S. 2; Gesellschaft für bedrohte Völker, „Bis der letzte „Zigeuner“ vertrieben ist, Fact Finding Mission im Kosovo von GfbV-Präsident Tilman Zülch, 4.8. - 18.8.1999, S. 6.

<sup>5</sup> Lawyers Committee for Human Rights, A Fragile Peace: Laying the Foundations for Justice in Kosovo; New York, October 1999, ([www.lchr.org/pubs/kosovofull1099.htm](http://www.lchr.org/pubs/kosovofull1099.htm)), Introduction.

<sup>6</sup> Vgl. ICG (International Crisis Group), Balkans Report № 78, Violence in Kosovo: Who's killing whom?, S. 1. Vgl. zu diesem Problem auch das Zitat unten bei Anm. 9.

<sup>7</sup> Report on the joint OSCE/ODIHR-Council of Europe Field Mission (Anm. 4), S. 2. Siehe auch die Angaben in UHCHR/OSCE Second Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo, Ziff. 39ff. Der ICG Balkans Report No. 78 (Anm. 6), S. 11, schätzt die Zahl anfangs November 1999 auf 11'000.

<sup>8</sup> UNHCR/OSCE Second Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo, Ziff. 38; detaillierte Angaben in: UNHCR Sarajevo, FRY Roma Refugees in Bosnia and Herzegovina, Sarajevo, November 1999, S. 2 - 6.

<sup>9</sup> Zülch (Anm. 4), S. 6. Dass sich die Aschkali in der Volkszählung von 1991 als Albaner ausgaben, wird auch betont in: UNHCR, FRY Roma Refugees in Bosnia and Herzegovina (Anm 8), S. 2.

<sup>10</sup> UNHCR, FRY Roma Refugees in Bosnia and Herzegovina (Anm 8), S. 6.

Die sog. „Ägypter“ berufen sich auf ihre ägyptische Abstammung, sie werden aber offenbar sowohl von den Roma als auch den Aschkali als eine ihrer Untergruppen gesehen.<sup>11</sup>

In diesem Sinn müsste im Kosovo statt von „Roma“ von „Roma und Aschkali bzw. Ägypter“ gesprochen werden, da die Gruppen sich klar voneinander unterscheiden, wenn auch alle von den Albanern als Minorität verstanden werden. Auf diese Differenzierung wird im Folgenden nur deshalb verzichtet, weil in der internationale Terminologie der Begriff „Roma“ regelmässig als Oberbegriff verwendet wird und deshalb den ausgewerteten Berichten meist nicht entnommen werden kann, ob sich bestimmte Aussagen nur auf die eigentlichen Roma oder auch auf die Aschkali bzw. die „Ägypter“ beziehen.

Entgegen einer bei uns weitverbreiteten Ansicht sind die Roma im Kosovo seit langem in ihrer weit überwiegenden Mehrheit sesshaft. Für das Verständnis der folgenden Ausführungen ist es wichtig festzuhalten, dass die Roma, obwohl in sich nicht homogen, eine „sichtbare“ Minderheit sind, d.h. von den anderen Bevölkerungsgruppen als solche wahrgenommen und identifiziert werden:<sup>12</sup> Die vorliegenden Berichte stimmen etwa darin überein, dass die weitestgehend assimilierten Aschkali von der albanischen Bevölkerung als „Albaner zweiter Klasse“ behandelt wurden.<sup>13</sup> Das hinderte allerdings die Serben nicht daran, die Aschkali nach der Aufhebung der Autonomie des Kosovo 1989 als Albaner einzustufen.<sup>14</sup> Ähnlich hinderte der Glaube der serbisch-orthodoxen Roma die Serben nicht, diese Gruppe als eine Art tiefere Kaste zu sehen.<sup>15</sup>

Diese Beispiele zeigen, wie sehr die Identität der Roma nicht durch unabänderliche natürliche Merkmale, sondern sozial konstruiert ist und damit Veränderungen unterliegt. Besonders deutlich zeigt sich dies an den Aschkali: Bis zum Ende des Krieges verstanden sie sich als Albaner und wurden von den Serben als solche behandelt; seither werden sie von den Albanern als Roma abgelehnt; ihre ethnische Identität ist also je nach Kontext verschieden.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> UNHCR, FRY Roma Refugees in Bosnia and Herzegovina (Anm. 8), S. 3. Offenbar sind die Ägypter vom Regime in Belgrad als eigene „Ethnie“ anerkannt worden, um die Zahl der Albaner im Kosovo statistisch zu verkleinern. Signifikant ist die Tatsache, dass der serbischen Delegation in Rambouillet ein Vertreter des „ägyptischen Volkes“ angehörte (a.g.l.O., S. 4). Ähnlich UNHCR/OSCE, Second Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo, S. 10, Anm. 5.

<sup>12</sup> UNHCR Position Paper, Asylum Seekers from the Federal Republic of Yugoslavia: Particular Groups, Department of International Protection, 1. Oktober 1999.

<sup>13</sup> UNHCR, FRY Roma Refugees in Bosnia and Herzegovina (Anm 8), S. 2; Zülch (Anm. 4), S. 7f.

<sup>14</sup> UNHCR, FRY Roma Refugees in Bosnia and Herzegovina (Anm 8), S. 3; Zülch (Anm. 4), S. 7.

<sup>15</sup> UNHCR, FRY Roma Refugees in Bosnia and Herzegovina (Anm 8), S. 6.

<sup>16</sup> Dies ist verfahrensrechtlich von Bedeutung: Aschkali, welche während oder kurz nach dem Krieg ein Asylgesuch als Albaner gestellt haben, kann keine Verletzung der Mitwirkungspflicht vorgeworfen werden, wenn sie sich erst heute als Angehörige dieser Minderheit zu erkennen geben: Damals wurden sie von den Serben als Albaner verfolgt, und ihre Identität als Aschkali ist erst relevant geworden, seit sie im Kosovo von albanischer Seite als missliebige Minderheit behandelt werden.

Solche Konstellationen sind typisch für den Prozess der Ethnisierung von Gesellschaften, wie er für das Gebiet des früheren Jugoslawiens seit Beginn der 90-er Jahre bestimmt geworden ist, wenn die entsprechenden Mechanismen auch nicht immer so deutlich zu Tage treten wie bei den Aschkali. Dies haben die Sozialwissenschaften bereits seit längerem erkannt: Der sozialwissenschaftliche Begriff der Ethnizität bezeichnet die „ethnische Grenzziehung, die Neuklassifizierung des ‘Wir’ in der Konfrontation mit dem ‘Fremden’, dem ‘Sie’“<sup>17</sup>, d.h. die *Abgrenzung* einer Gruppe gegenüber anderen Gruppen (bzw. der Mehrheit) über äußere oder nicht sichtbare kulturelle Merkmale, wie Hautfarbe, Sprache und gemeinsame religiöse Auffassungen, aber auch Essen, Kleidung, Heirats- und Verwandschaftsmuster, Musik etc. oder Legenden und Mythologien über eine gemeinsame Herkunft. Solche Abgrenzung kann sowohl Resultat der Selbstdefinition der Gruppe als auch Ergebnis einer Fremdzuschreibung durch die Mehrheit oder andere Minderheiten sein. Typisch für ethnische Gruppen und ihre Identität ist somit nicht so sehr die eigene Herkunft, sondern die *Selbst- und Fremdwahrnehmung*<sup>18</sup> als *Gruppe*, die wegen ihrer Herkunft oder Kultur *andersartig* ist.<sup>19</sup>

Versteht man ethnische Identität als Prozess der Abgrenzung nach selbst gewählten oder von außen zugeschriebenen kulturellen Merkmalen, wird einerseits deutlich, dass ethnische Gruppen in sich nicht homogen zu sein brauchen, sondern eine Vielzahl von Binnendifferenzierungen aufweisen können. Anderseits gehören nicht alle Menschen eines bestimmten ethnischen Ursprungs automatisch zu einer spezifischen Gruppe: Es kann sein, dass Individuen sich bewusst von solchen Gruppen distanzieren und sich an eine andere Kultur assimilieren wollen oder dass sie von der Umwelt nicht als Gruppenzugehörige wahrgenommen werden.<sup>20</sup>

### c) Gegenwärtige Lage

Die Lage von ethnischen Minderheiten im Kosovo, und damit auch die Lage der Roma, ist prekär.<sup>21</sup> Es herrscht - wenn auch nicht in allen Gegenden im gleichen Ausmass - ein Klima von Gewalt, Diskriminierung und Einschüchterung gegen alle Nicht-Albaner vor. Dies wird in allgemeiner Weise in einer aktuellen Lageeinschätzung von UNHCR und OSZE deutlich:

<sup>17</sup>Dies hat vor allem Frederik Barth (ed.), *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Culture Difference*, Bergen/Oslo/London 1969, herausgearbeitet; vgl. dazu Stienen, Angela/Wolf, Manuela: *Integration – Emanzipation: Ein Widerspruch. Kritische Analyse sozialwissenschaftlicher Konzepte zur ‚Flüchtlingsproblematik‘*, Sozialwissenschaftliche Studien zu internationalen Problemen, Bd. 152, Saarbrücken/Fort Lauderdale 1991, S. 123.

<sup>18</sup>In diesem Sinn ist Ethnizität immer gesellschaftlich konstruiert. Dies kann bewusst als Strategie zur Mobilisierung politischer, ökonomischer und ähnlicher Interessen geschehen; vgl. Stienen/Wolf (Anm. 17), S. 142ff.

<sup>19</sup>Unter diesem Gesichtspunkt bilden Deutsche in der Schweiz nicht eine ethnische Gruppe, wohl aber z.B. Tamilen oder Tibeter.

<sup>20</sup>Stienen/Wolf (Anm. 17), S. 175.

<sup>21</sup> So die Einschätzung von UNHCR/OSCE in einer Overview on the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo vom 3. November 1999, S. 1.

„Informed observers agree that there is a climate of violence and impunity, as well as widespread discrimination, harassment and intimidation directed against non-Albanians. The combination of security concerns, restricted movement, lack of access to public services (especially education, medical/health care and pension) are the determining factors in the departure of Serbs, primarily, and other non-Albanian groups from Kosovo to date. While there have also been some return movements to Kosovo, these departures continue and seem unlikely to be reversed in the near future. The widespread disrespect for human rights has increasingly also affected moderate Albanians and those who are openly critical of the current violent environment.“<sup>22</sup>

Die angesprochenen Elemente - Gewalt, Zerstörung von Häusern, Diskriminierung, Einschüchterung, Einschränkung der Bewegungsfreiheit, kein Zugang zu öffentlichen Diensten und Leistungen - werden von allen vorliegenden Berichten bestätigt und können anhand vieler Beispiele belegt werden.<sup>23</sup>

Die Ursache für diesen Zustand ist im Umstand zu sehen, dass den Roma von den Kosovo-Albanern vorgeworfen wird, sie hätten sich in den vergangenen Jahren, dann aber besonders während der Zeit der „ethnischen Säuberungen“ durch die Serben auf deren Seite gestellt und mit ihnen zusammengearbeitet. In welchem Ausmass dies der Fall war, kann nicht beurteilt werden; es spricht allerdings einiges dafür, dass nur wenige Roma freiwillig mit den Serben kollaboriert haben.<sup>24</sup> Wahrscheinlicher ist es, dass in bestimmten Fällen Roma zu Hilfeleistungen gezwungen wurden.<sup>25</sup> Zur Einschätzung aus der Sicht der Roma lässt sich Folgendes festhalten:

„A recent comprehensive report by the Humanitarian Law Center on Kosovo’s Roma population examines, through extensive interviews, the situation of the Roma during the conflict and after the arrival of NATO forces. The report stresses how the Roma were coerced through fear and intimidation into assisting the Serbs security forces and paramilitary groups into looting and destroying Albanian property and burying Albanian bodies. As a result, Roma perceive themselves as the biggest victims of the Kosovo Albanians. Both the KLA and Albanian civilians are taking vengeance against Roma for what they suffered at the hands of Serbs. Roma homes are torched, their property is taken on the pretext that it was stolen from Albanians, and they are physically abused to extract confessions of crimes against Albanians. Roma also allege that the KLA has killed a large number of Roma but that official bodies, including KFOR and UNMIK, disregard the problem. According to witness statements, the killing of Roma during

<sup>22</sup> UNHCR/OSCE, Overview on the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Anm. 21), S. 1. Siehe auch die Einschätzung der ICG in ihrem Balkans Report N° 78, Violence in Kosovo: Who’s killing whom?, S. 3: „While it is impossible to be certain that the prime motive for attacks by ethnic Albanians upon non-Albanian targets is one of revenge, the level of anger and hatred amongst ethnic Albanians towards the Kosovo Serbs and other minority groups, who allegedly assisted the Yugoslav military and security forces in the recent conflict, cannot be overestimated.“

<sup>23</sup> Siehe dazu die verschiedenen Berichte von UNHCR/OSCE und beispielsweise den Bericht der Gesellschaft für bedrohte Völker, Bis der letzte ‚Zigeuner‘ das Land verlassen hat, Fact Finding Mission im Kosovo, 4.8.-18.8.

<sup>24</sup> So die Einschätzung der joint OSCE/ODIHR-Council of Europe Field Mission (Anm. 4), S. 3. Diese Personen verdienen natürlich keinen asylrechtlichen Schutz, soweit sie sich selber Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit schuldig gemacht haben (Art. 1F lit. a der Flüchtlingskonvention von 1951).

<sup>25</sup> Beispiele im Bericht der joint OSCE/ODIHR-Council of Europe Field Mission (Anm. 4), S. 3.

this present period can be attributed to both KLA members and Albanian civilians. The Roma questioned allege that the KLA run secret prisons in which Roma, Serbs and some Albanians are held.<sup>26</sup>

Unabhängig von den Einzelheiten ist jedoch festzuhalten, dass die Roma gegenwärtig unter den Folgen einer kollektiven und undifferenzierten Schuldzuweisung leiden und dass sie unabhängig von einer tatsächlichen Zusammenarbeit mit den Serben Opfer willkürlicher Angriffe auf ihre körperliche Integrität und ihr Eigentum werden.

Im Einzelnen ergibt sich aufgrund der aktuellsten Berichte (vor allem UNHCR/OSCE Second Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo, 6. September 1999, UNHCR/OSCE Overview on the Situation of Minorities in Kosovo, 3. November 1999) folgendes Bild:

- Die Angehörigen von Minderheiten, vor allem Serben und Roma, verlassen weiterhin den Kosovo oder ziehen sich innerhalb des Kosovo in mono-ethnische Enklaven zurück, in denen sie - teilweise unter dem Schutz der KFOR - einigermaßen sicher zu sein scheinen (wenn auch bereits Angriffe auf solche Gebiete zu verzeichnen waren<sup>27</sup>), die sie aber aus Gründen der Sicherheit praktisch nicht mehr verlassen können oder wollen. Ihre Bewegungsfreiheit ist damit massiv eingeschränkt, was auch dazu führt, dass ihnen häufig der Zugang zu so entscheidenden Bereichen wie Nahrung (Zugang zu den Märkten), Arbeit, sozialer und humanitärer Hilfe, Erziehung etc. versperrt bleibt.
- Der Grund für das Verlassen des Kosovo oder das Verlassen der ursprünglichen Siedlungsgebiete und des Rückzugs in mono-ethnische Enklaven ist hauptsächlich die Furcht vor Gewalttaten gegen Personen oder gegen Sachen, die von der UCK oder von albanischen Zivilisten ausgehen:<sup>28</sup> Übergriffe auf die physische Integrität und z.T. auch auf Leben<sup>29</sup> von Roma, aber auch etwa Entführungen und Verschleppungen, werden übereinstimmend in allen Berichten in grosser, wenn auch abnehmender Zahl gemeldet.<sup>30</sup> Man kommt nicht umhin, diese Übergriffe

<sup>26</sup> ICG Balkans Report N° 78 (Anm. 6), S. 4.

<sup>27</sup> UNHCR/OSCE Second Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo, 6. September 1999, Ziff. 4)

<sup>28</sup> ICG Balkans Report N° 78, S. 4: „Both the KLA and the Albanian civilians are taking vengeance against Roma for what they suffered at the hands of Serbs. Roma homes are torched, their property is taken on the pretext that it was stolen from Albanians, and they are physically abused to extract confessions of crimes against Albanians. Roma also allege that the KLA has killed a large number of Roma but that official bodies, including KFOR and UNMIK, disregard the problem. According to witness statements, the killing of Roma during this present period can be attributed to both KLA members and Albanian civilians.“

<sup>29</sup> „Both the Roma and the Gorani are accused by ethnic Albanians in general of being allies of the Serbs, and thus have also found themselves targets of revenge killings. We should not underestimate the inevitability of revenge attacks. Atrocities committed by Serbs against ethnic Albanians and the expulsion of hundreds of thousands of Kosovo Albanians from their homes in the fall of 1998 and again during the NATO air campaign, will not soon be forgotten and forgiven“ (Who's killing whom in Kosovo, ICG Balkans Report N° 78, 2 November 1999, S. 2).

<sup>30</sup> Die Abnahme hängt aber nicht zuletzt mit dem Zurückdrängen der Minderheiten aus weiten Teilen des Kosovo zusammen.

als Teil einer auf die Vertreibung der nicht-albanischen Bevölkerung ausgerichteten Strategie der Mehrheit anzusehen. Diesem Zweck dient jedenfalls eindeutig das Niederbrennen von Häusern der Roma, auf welches in allen vorliegenden Berichten hingewiesen wird.<sup>31</sup>

Beispiele dafür, welches Ausmass und welche Form die Gewalt gegen die Roma und ihr Eigentum annimmt, gibt etwa der Bericht der joint OSCE/ODIHR-Council of Europe Field Mission, August 1999:

"Many houses belonging to Roma were and are being burnt; sometimes even entire Romani neighbourhoods have been burnt, as was the case in the city of Mitrovica. The Roma are frequently threatened and harassed and are victims of violence and allegedly of rape. Some of them were kidnapped by ethnic Albanians, who sometimes wore KLA uniforms. The places where they are imprisoned are often unknown. Roma are generally afraid to leave their houses, neighbourhoods or even the provisional accommodation camps. They are deprived of their freedom of movement as a result of their fear of being harassed, kidnapped or beaten by ethnic Albanians. The testimonies gathered state the acts of violence committed by ethnic Albanians who do not belong to the same neighbourhoods as the victims, the Roma being identified by their skin colour.<sup>32</sup>

Im gleichen Sinn äusserst sich auch der Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission für Bosnien-Herzegowina, Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien in seinem Bericht vom 24. Oktober 1999:

"(...) From 15 June-14 August, according to KFOR statistics, 280 persons were murdered in Kosovo, at a rate of 30-40 murders per week. The recent killing of Serbs, Kosovo Albanians, Roma and others are attributed to Kosovo Albanian paramilitaries. (...) The Special Rapporteur has observed, in most cases, systematic selection of individual victims or groups of victims, based on what appears to be intelligence on their career or backgrounds: university professors, medical personnel, persons who replaced Albanian workers fired in 1991/92, even elderly spouses of former minor politicians or business executives have been targeted. Persons accused of "collaboration" with Serbian authorities, a charge which has been broadly levelled against many Roma, have also been targeted. Being employed by government or social services, or staying on job during mandatory wartime work regulations have been sufficient grounds for the beating or harassment of Albanians and Roma for "collaboration". Persons in "mixed marriages" have also been targets of harassment and intimidation. Kidnapping continues: by mid-August, KFOR had registered 110 cases. Military police in Pristina and Mitrovica report that unless kidnap victims are found within a matter of hours, they will most likely be found dead in those cities. (...) Through an ongoing "ethnic concentration process", Albanians and non-Albanians are leaving multi-ethnic villages for ethnically "pure" enclaves. (...) Roma have been particularly subject to attack and, after concentrating in enclaves in late June, thousands have been leaving Kosovo or trying to leave Kosovo but have been turned back. (...) In Pris-

<sup>31</sup> Siehe die Nachweise weiter hinten und UNHCR/OSCE Preliminary Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo, 26. Juli 1999 sowie etwa auch: Who's Killing Whom in Kosovo, ICG Balkans Report N° 78, 2 November 1999, S. 4; Pressemitteilung des European Roma Rights Center vom 9. Juli 1999, The Current Situation of Roma in Kosovo; Zülch (Anm. 4), S. 17: Dokumentation zerstörter Roma-Siedlungen.

<sup>32</sup> Bericht der joint OSCE/ODIHR-Council of Europe Field Mission (Anm. 4), S. 3.

tina and Prizren, houses presumably owned by Serbs and Roma that have been destroyed by fire or explosion have been razed and all traces removed within a few days. This not only eliminates evidence of the crime, but will likely frustrate the ability of the owner to make any property claim when such procedure becomes possible, particularly as new structures are built on the sites. In Prizren, however, UNMIK is attempting to take action against illegal construction.”<sup>33</sup>

Der Repräsentant des UN-Generalsekretärs für intern vertriebene Personen (internally displaced persons) stellte am 5. November 1999 vor der UN-Generalversammlung fest:

„The Kosovo case also underscores the need for reconciliation in societies wracked by ethnic violence. While most of the refugees by now have been able to return, internal displacement continues, this time of ethnic Serbs and Roma; their protection must be of international concern.“<sup>34</sup>

Zu den Übergriffen gegen Personen und Sachen bzw. der Furcht davor tritt wie bereits erwähnt zunehmend auch die Sorge um den Zugang zu humanitärer Hilfeleistung, medizinischer Versorgung, Erziehung, Unterkunft und Arbeit.<sup>35</sup> So stellt etwa ein Bericht des UNHCR und der OSZE einen allgemein feststellbaren Trend zu Diskriminierungen im Bereich der Arbeit und bei grundlegenden Bedürfnissen, wie etwa der medizinischen Versorgung, fest.<sup>36</sup> Der Ausschluss der Minderheiten von diesen Sektoren ist teilweise Folge der erheblich eingeschränkten Bewegungsfreiheit der Roma. Hinzu kommen Diskriminierungen im Bereich der nunmehr praktisch ausschliesslich von Albanern kontrollierten öffentlichen Dienste.<sup>37</sup>

Vor allem in abgelegenen Siedlungen wird im Hinblick auf den nahenden Winter auch befürchtet, dass die vorhandenen Vorräte nicht ausreichen oder nach diskriminierenden Massstäben ausgeteilt werden: „These fears, for those who have already faced nearly four months of tension, restricted freedom of movement, harassment and intimidation, are increasingly acute.“<sup>38</sup>

Zur Lage in einzelnen Gegenden des Kosovo wird heute Folgendes berichtet:

<sup>33</sup> Situation of human rights in Bosnia and Herzegovina, the Republic of Croatia, and the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro), A/54/396, S/1999, 1000, 24 October 1999. Vgl. auch den ICG Balkans Report N° 78, S. 4: “Both the KLA and the Albanian civilians are taking vengeance against Roma for what they suffered at the hands of Serbs. Roma homes are torched, their property is taken on the pretext that it was stolen from Albanians, and they are physically abused to extract confessions of crimes against Albanians. Roma also allege that the KLA has killed a large number of Roma but that official bodies, including KFOR and UNMIK, disregard the problem. According to witness statements, the killing of Roma during this present period can be attributed to both KLA members and Albanian civilians.”

<sup>34</sup> Noch nicht veröffentlichtes Manuskript des Statements des Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons, Dr. Francis Deng vor der UNO-Generalversammlung vom 5. November 1999.

<sup>35</sup> UNHCR/OSCE, Overview on the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Anm. 21), S. 8, Ziff. 32.

<sup>36</sup> UNHCR/OSCE, Overview on the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Anm. 21), S. 8, Ziff. 32.

<sup>37</sup> UNHCR/OSCE Second Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo, 6. September 1999, Ziff. 3.

<sup>38</sup> UNHCR/OSCE, Overview on the Situation of Ethnic Minorites in Kosovo (Anm. 21), S. 8, Ziff. 32.

- In der Gegend um *Pristina* nimmt die Zahl der Angehörigen ethnischer Minderheiten (v.a. Serben und Roma) stetig ab. Die verbleibenden Angehörigen von Minderheiten werden zunehmend in mono-ethnischen Enklaven konzentriert. Damit hängt die Tendenz zu Isolierung und Beschränkung der Bewegungsfreiheit zusammen.<sup>39</sup> Die KFOR scheint nur teilweise, vor allem in ländlichen Gebieten, effektiven Schutz bieten zu können.<sup>40</sup>

“There is only a scattering of Roma still left in the outskirts of Pristina town, and movements beyond their enclave are restricted. Even those gypsy populations who use Albanian language (Ashkalija) face intimidation and harassment in public places, which has effectively denied them access to markets, public transport and health facilities. Roma/Ashkalija children in the urban centres currently have no access to education.”<sup>41</sup>

In anderen Gegenden im Gebiet von Pristina, vor allem in solchen mit massiver KFOR-Präsenz, scheint die Lage der Roma besser zu sein. Aber auch die Roma in diesen Gegenden sorgen sich um die längerfristige Entwicklung und leiden unter der Unmöglichkeit, sich ausserhalb ihrer Dörfer sicher zu bewegen.<sup>42</sup>

- Im Gebiet von *Gnjilane* ist die direkte Gewalt gegen Angehörige von Minderheiten im September und Oktober stark zurückgegangen. Zuzunehmen scheint jedoch die Tendenz, die Serben und Roma zum Verlassen der Gegend zu zwingen. Das Inbrandstecken von Häusern scheint dabei verhältnismässig häufig zu sein. Zudem gilt, dass „[t]he Roma/Ashkalija communities [in Urosevac Town] continue to be subjected to harassment, intimidation, and house burnings“<sup>43</sup>.
- Für die Umgebung von *Prizren* (inkl. *Gora*) wird hingewiesen auf „intense violence, often directed at elderly Serbs and at Roma. In Prizren, tensions are on the rise in the Roma communities, not least following the murder of a fifty year old Roma in Suva Reka in mid-October. Around the same period, two Roma reportedly went missing from Dushanova and two bodies, presumed to be Roma, were found.“<sup>44</sup> Auch aus dieser Gegend wird das Verbrennen von Häusern gemeldet.
- Für *Pec* gilt folgende Feststellung: „Since the beginning of October, attacks against minorities, particularly the Slavic Muslim and Roma/Ashkalija communities, have increased in the Pec area. Several killings, a number of extortion cases,

<sup>39</sup> UNHCR/OSCE, Overview on the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Anm. 21), S. 2, Ziff. 4.

<sup>40</sup> UNHCR/OSCE, Overview on the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Anm. 21), S. 2, Ziff. 5.

<sup>41</sup> UNHCR/OSCE, Overview on the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Anm. 21), S. , Ziff. 6.

<sup>42</sup> UNHCR/OSCE, Overview on the Situation of Ethnic Minorites in Kosovo (Anm. 21), S. 4, Ziff. 12.

<sup>43</sup> UNHCR/OSCE, Overview on the Situation of Ethnic Minorites in Kosovo (Anm. 21), S. 4, Ziff. 17. Weitere Nachweise für das Niederbrennen von Häusern liegen vor aus Obilic (UNHCR/OSCE Second Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo, 6. September 1999, Ziff. 41), Leposavic und Zvecan (a.a.O., Ziff. 43)

<sup>44</sup> UNHCR/OSCE, Overview on the Situation of Ethnic Minorites in Kosovo (Anm. 21), S. 5, Ziff. 18.

evictions and widespread incidents of threats and harassment, particularly in Pec and Istok municipalities, were reported.<sup>45</sup>

#### *d) Schutz durch die internationale Gemeinschaft?*

Der internationalen Gemeinschaft scheint es nicht oder jedenfalls nicht in einem ausreichenden Mass zu gelingen, die Roma zu beschützen;<sup>46</sup> wobei dies offenbar auch damit zusammenhängt, dass die besonderen Probleme der Roma nicht genügend wahrgenommen werden.<sup>47</sup>

Es ist allerdings festzuhalten, dass die Situation nicht überall gleich ist; während in einzelnen Gegenden die Aktionen gegen die Roma anhalten und schwere Ausmasse annehmen, ist es in anderen Gegenden weitgehend ruhig. Daraus zu schliessen, es gebe für die Roma innerhalb des Kosovo Ausweichmöglichkeiten, wäre allerdings voreilig. In denjenigen Orten, an denen Ruhe herrscht, ist das Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen labil, und zudem fehlt es dort angesichts der Zerstörungen an der notwendigen Infrastruktur, um mit grösseren Zuzügen zurechtzukommen. Eine Flucht aus dem Kosovo in eine andere Gegend von Serbien ist nach den vorliegenden Berichten ebenfalls keine gangbare Alternative:

“Roma experience practically universal discrimination. In Montenegro and other parts of the Federal Republic of Yugoslavia the Roma population consequently generally suffers from marginalisation and is not well-accepted by the majority; these problems are often exacerbated by communication difficulties due to language difficulties. Many of these difficulties are likely to affect displaced Roma disproportionately, particularly with respect to access to accommodation.”<sup>48</sup>

Es scheint ausserdem, dass die jugoslawischen Behörden die Roma teilweise gegen ihren Willen in den Kosovo zurückführen oder ihnen bereits die Einreise verweigern.<sup>49</sup>

Die joint OSCE/ODIHR-Council of Europe Field Mission stellte fest, dass es der internationalen Gemeinschaft nach dem Krieg nicht gelungen sei, die Roma zu beschützen, und empfahl auf dieser Grundlage, die Staaten sollten es in Betracht ziehen, den Roma den Status von Flüchtlingen gemäss der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 einzuräumen. Überdies sollten Roma, die bereits geflohen sind, unter den gegenwärtigen Verhältnissen nicht in den Kosovo zurückgeschickt werden:

„The mission was appalled by the terrible living conditions in some Internally Displaced Persons camps (...). It seemed clear that people cannot continue to live in these conditions and that refugee status in third countries may be the only avail-

<sup>45</sup> UNHCR/OSCE, Overview on the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Anm. 21), S. 7, Ziff. 28.

<sup>46</sup> Bericht der joint OSCE/ODIHR-Council of Europe Field Mission (Anm. 4), S. 3.

<sup>47</sup> Bericht der joint OSCE/ODIHR-Council of Europe Field Mission (Anm. 4), S. 3.

<sup>48</sup> UNHCR Position Paper: Asylum-Seekers from the FRY: Particular Groups, Department of International Protection, 1. Oktober 1999.

<sup>49</sup> Pressemitteilung des European Roma Rights Center vom 9. Juli.

able option for them. They have no place to return and their lives are allegedly at risk.”<sup>50</sup>

### 3. DIE LAGE DER ROMA IN BOSNIEN-HERZEGOWINA

#### a) Allgemeine Angaben

Die Zahl der Roma in Bosnien-Herzegowina vor dem Krieg wird auf rund 50'000 bis 60'000 Personen geschätzt; genaue Angaben lassen sich jedoch kaum machen, da die Roma vor 1991 oft als Angehörige „andere Nationalitäten“ erfasst wurden bzw. die Roma sich vielfach nicht als solche bezeichnet haben - entweder weil sie sich integriert fühlten oder weil sie ihre Situation nicht zusätzlich erschweren wollten.<sup>51</sup> Aus naheliegenden Gründen ist es mindestens ebenso schwierig, die Zahl der gegenwärtig in Bosnien-Herzegowina lebenden Roma festzustellen.<sup>52</sup>

Die Roma aus Bosnien-Herzegowina sind in der Mehrzahl Muslime, daneben gibt es aber auch orthodoxe und katholische Roma. Die Religion spielte (und spielt) allerdings keine entscheidende Rolle; sie sind in ihrer eigenen Wahrnehmung, aber auch in der Wahrnehmung der anderen Gruppen in Bosnien-Herzegowina in erster Linie Roma - ausser die Religion diene als zusätzliches Ausgrenzungskriterium.<sup>53</sup>

Die überwiegende Mehrheit der Roma führte ein sesshaftes Leben - wie übrigens auch die meisten Roma in anderen Staaten. Die Vertreibungen und die Zerstörungen während des Krieges trafen sie daher in gleicher Weise wie die anderen in Bosnien-Herzegowina ansässigen Gemeinschaften. Für die Beurteilung der aktuellen Lage ist es ausserdem wichtig festzuhalten, dass ein verhältnismässig grosser Teil der Roma im Gebiet der heutigen Republika Srpska lebte.

Ein sehr grosser Teil der bosnischen Roma-Gemeinschaft sah sich im Verlauf des Krieges veranlasst, Zuflucht in anderen Teilen des Landes oder in Drittstaaten zu suchen.<sup>54</sup>

#### b) Lage der Roma in Bosnien-Herzegowina nach dem Krieg

Nach dem Krieg erwies sich die Situation der Roma in Bosnien-Herzegowina - auch im Vergleich zu anderen Opfern des Krieges - als äusserst schwierig. Sie litten nicht nur unter der allgemeinen Zerstörung und der desolaten Lage, sondern in besonders ausgeprägter Weise auch unter der radikalen ethnischen und religiösen Spaltung des

<sup>50</sup> Bericht der joint OSCE/ODIHR-Council of Europe Field Mission (Anm. 4), Recommendation N° 4.

<sup>51</sup> Es ist daher auch nicht weiter erstaunlich, dass die Roma auch vor den Behörden fremder Staaten nicht (oder nicht von Beginn an) auf ihre Gruppenzugehörigkeit hinweisen.

<sup>52</sup> Vgl. dazu den im Auftrag des Ministerkomitees des Europarates erstatteten Bericht der fact-finding mission to Bosnia-Herzegovina on the situation of the Roma/Gypsies (16-21 May 1996).

<sup>53</sup> So etwa im Fall der muslimischen Roma im serbischen Teil Bosnien-Herzegowinas.

<sup>54</sup> Gemäss dem European Committee on Migration, Problems arising in connection with the international mobility of the Roma in Europe, Report by Yaron Matras, Strasbourg, 20 March 1998, S. 12, wird aus Bijeljina, wo vor dem Krieg 7'000 bis 8'000 Roma lebten, im Jahr 1996 nur noch von 34 Roma berichtet.

Landes. Die Roma wurden, anders als die Angehörigen anderer Ethnien, nicht nur von der allgemeinen Aufteilung Bosniens nach „ethnischen“ und religiösen Kriterien getroffen, sondern sie wurden gemäss den verfügbaren Berichten darüber hinaus und als Folge der Ethnisierung auch innerhalb der einzelnen Teile von der jeweiligen Mehrheit ausgegrenzt. In diesem Klima radikaler ethnischer Abgrenzungen wurde klar, dass die Roma von keiner der anderen Gruppen als zu ihnen gehörig angesehen werden. Sie sahen sich einmal mehr an den Rand gedrängt und konnten nicht auf die in der Nachkriegsphase entscheidende Unterstützung einer der drei grossen Gruppen zählen; dies gilt auch für die Roma islamischen Glaubens, die ebenfalls nicht in den Genuss der Hilfe der bosnischen Moslems kamen.<sup>55</sup>

Konkret lassen sich die Konsequenzen dieser Ausgrenzung etwa anhand der Frage des Wohnraums aufzeigen. Es ist selbstverständlich klar, dass in einem zu grossen Teilen vom Krieg verwüsteten Land Mangel an Wohnraum ein weitverbreitetes und nicht nur die Roma treffendes Problem ist. Für diese wird das Problem aber dadurch verschärft, dass ihre Bedürfnisse erst an letzter Stelle berücksichtigt werden.<sup>56</sup> In ihrem vormaligen Hauptsiedlungsgebiet, d.h. innerhalb der heutigen Republika Srpska, sind die Roma wegen ihres überwiegend islamischen Glaubens nicht erwünscht;<sup>57</sup> eine Rückkehr in diese Gegenden ist kaum möglich. Dazu kommt, dass in diesem Gebiet zahlreiche ihrer Siedlungen zerstört oder von serbischen Flüchtlingen aus anderen Teilen des Landes oder aus Kroatien besetzt wurden,<sup>58</sup> die nicht gewillt sind, diese Unterkünfte wieder herzugeben.

Verallgemeinernd konnte man im Jahre 1996 sagen, dass

„Roma/Gypsies would risk finding themselves in the last position when looking for accommodation, jobs and a decent place in society. They would certainly not benefit from the support of a community when resettling, as the Bosnians and Croats would. In Sarajevo for instance, the Roma community has been partly removed from the town centre to a peripheral district recently vacated by the Serbs, which would create additional problems should the Serbs come back.“<sup>59</sup>

Mit dem Aufflammen des Konflikts im Kosovo nahm die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit am Geschehen in Bosnien-Herzegowina und damit auch an der Lage der Roma in dieser Gegend ab. Diejenigen Berichte, die sich dennoch zu dieser Frage äussern, lassen jedoch nicht auf eine wesentliche Änderung der 1996 beschriebenen Umstände schliessen.

<sup>55</sup> Siehe fact-finding mission to Bosnia-Herzegovina (Anm. 52)

<sup>56</sup> Fact-finding mission to Bosnia-Herzegovina (Anm. 52)

<sup>57</sup> „In any case they would not be tolerated by the authorities or even by the newly arrived displaced persons. The few remaining Roma/Gypsies families met by the Group in Bjeljina reported hostility towards them and a climate of extreme nationalism and intolerance towards any non-Serb element.“ So der Bericht der fact-finding-Mission (Anm. 52).

<sup>58</sup> Fact-finding mission to Bosnia-Herzegovina (Anm. 52); siehe dazu auch das „Bosnische Tagebuch“ des Journalisten Willi Wottreng, Zürich 1999 S. 16ff.

<sup>59</sup> Fact-finding mission to Bosnia-Herzegovina (Anm. 52).

Weiterhin haben die Roma kaum die Möglichkeit, in ihre Häuser und Siedlungen zurückzukehren. Sofern sie nicht zerstört sind, werden sie von anderen Personen - im Normalfall Angehörige der jeweiligen „Mehrheitsethnie“ - bewohnt; die Chancen, Unterstützung bei einer Rückforderung zu finden, ist nach übereinstimmenden Berichten äusserst gering.<sup>60</sup>

Erschwerend kommt hinzu, dass die Lage der Roma auch den meisten nun in Bosnien tätigen Organisationen nur unzureichend bekannt zu sein scheint. Nach der Einschätzung der fact-finding-Mission des Euraparates konnten sie 1996 als Gruppe kaum auf internationale Hilfe oder auf die Unterstützung durch Menschenrechtsorganisationen zählen.<sup>61</sup> Auch hier gibt es keine Hinweise, dass die Situation sich seither wesentlich geändert hat.

Eine zusammenfassende und wenig optimistisch stimmende Einschätzung der Lage in Bosnien-Herzegowina, insbesondere der Lage der Roma, gibt auch das UNHCR in einem Bericht aus dem Jahre 1998:

- „1. Human rights, especially of persons from areas in which their national group is a minority, continued to be violated on a wide scale. Despite the emphasis of the international community on the importance of the return of refugees and displaced persons to their homes of origin, and despite commitments by the authorities to help this process, institutional and other impediments continue to hamper returns.
- 2. In many cases, authorities show discrimination in the issuance of necessary identification documents. In others, minorities are denied access to their private or socially-owned property. Authorities often allege that minority return to areas under their jurisdiction is impossible because there is no reciprocity in other regions. The insistence on reciprocity causes further problems since different regions have different levels of acceptance of minority returns, based on the complicated inter-ethnic dynamics which prevailed during the war.
- 3. Many violations of the right to security of person continue to be reported. Returnees are still the targets of assaults, attacks, harassment and intimidation in all parts of the country. As a result of the numerous incidents and rising tensions relating to returns, international agencies have been trying different measures, including active returnee monitoring and quick-response units as well as confidence-building measures, to stop violations of the human rights of returnees. Violations of the right to property, including acts of vandalism, remain widespread.“<sup>62</sup>

<sup>60</sup> Vgl. z.B. Willi Wottreng, Bosnisches Tagebuch (Anm. 58), S. 16f, S. 25ff, S. 29

<sup>61</sup> Vgl. Fact-finding mission to Bosnia-Herzegovina (Anm. 52): „The mission found out that very few persons or organisations were aware of the situation of the Roma/Gypsies and that the latter were, as a group, left outside of the field of intervention of the international assistance and human rights agencies.“

<sup>62</sup> UNHCHR-Report from the Human Rights field operation in the region of the former Yugoslavia, 29 May 1998; siehe dazu auch European Committee on Migration, Problems arising in connection with the international mobility of the Roma in Europe, Report by Yaron Matras, Strasbourg, 20 March 1998, S. 12; dazu auch die Resolution der UNO-Kommission für Menschenrechte E/CN.4/RES/1999/18, Ziff. 35: “[The Commission] condemns in the strongest terms the intimidation and perpetration of violence against minority refugees and internally displaced persons returning to their homes, the destruction of their homes and all other acts designed to discourage their voluntary return, and calls for the authori-

### III. BEURTEILUNG

#### 1. ALLGEMEINES

##### a) Voraussetzungen Asylgewährung bzw. der vorläufigen Aufnahme

Für die Beurteilung der Entscheidpraxis des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) und der Asylreikurskommission (ARK) ist es sinnvoll, hier zuerst kurz auf die Voraussetzungen hinzuweisen, die erfüllt sein müssen, damit Asylsuchende als Flüchtlinge anerkannt oder wenigstens vorläufig aufgenommen werden.

Gemäss Art. 3 des *Asylgesetzes* vom 26.6.1998 werden Personen in der Schweiz als Flüchtlinge anerkannt,

„<sup>1</sup> [...] wenn sie in ihrem Heimatstaat oder im Land, in dem sie zuletzt wohnten, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden.“

<sup>2</sup> Als ernsthafte Nachteile gelten namentlich die Gefährdung des Leibes, des Lebens oder der Freiheit sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken. Den frauenspezifischen Fluchtgründen ist Rechnung zu tragen“.<sup>63</sup>

Aufgrund der schweizerischen Praxis müssen folgende Elemente kumulativ gegeben sein, damit die Flüchtlingseigenschaft einer Person bejaht werden kann:

- 1 Die asylsuchende Person wird aufgrund ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen verfolgt (*Verfolgungsmotiv*).
- 2 Die Verfolgung muss durch den *Staat* oder durch eine *quasi-staatliche Organisation*<sup>64</sup> erfolgen. Übergriffe durch *Private* werden nach Praxis dem Staat angerechnet, wenn er nicht bereit ist, die Person ausreichend zu schützen, obwohl er dazu in der Lage wäre (sog. *mittelbare staatliche Verfolgung*).
- 3 Die Person kann oder will den Schutz ihres Herkunftsstaates aufgrund ihrer Befürchtungen nicht wahrnehmen.

ties to conduct vigorous investigations to determine responsibility for such acts and to ensure that the perpetrators are brought to justice (...).“

<sup>63</sup> Art. 1A Ziff. 2 der *Flüchtlingskonvention* von 1951 bestimmt: „Flüchtling im Sinne dieses Abkommens ist jede Person, die sich [...] aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung ausserhalb ihres Heimatlandes befindet und dessen Schutz nicht beanspruchen kann oder wegen dieser Befürchtung nicht beanspruchen will.“ Inhaltlich deckt sich der Flüchtlingsbegriff des *Asylgesetzes* mit dieser Bestimmung weitgehend.

<sup>64</sup> EMARK 1995/2, S. 20ff.: Quasi-staatliche Organisationen sind „Private Körperschaften, welche, ohne anerkannte Träger der Staatsordnung zu sein, faktisch die Herrschaft über bestimmte Teilgebiete des staatlichen Territoriums (...) ausüben“, wobei der Staat in diesem Gebiet nicht mehr in der Lage ist, seine Schutzpflichten wahrzunehmen. Vgl. auch EMARK 1997/6, S. 43. Für das Vorliegen der Herrschaft einer quasi-staatlichen Organisation sprechen eine zeitliche Konstanz und eine gewisse Stabilität dieser „Körperschaft“.

- 4 Die Verfolgung muss sich als *ernsthafter Nachteil* von einer gewissen *Intensität*<sup>65</sup> manifestieren. Als ernsthafte Nachteile gelten die Gefährdung des *Leibes, des Lebens oder der Freiheit*. Weniger intensive Handlungen gegen Leib, Leben und Freiheit sowie Eingriffe in andere Rechtsgüter (beispielsweise Diskriminierungen und Verletzungen der Religionsfreiheit) können dann asylrechtlich relevant werden, wenn sie ein menschenwürdiges Leben verunmöglichen oder in unzumutbarer Weise erschweren und dadurch beim Betroffenen einen *unerträglichen psychischen Druck* erzeugen.<sup>66</sup>
- 5 Die Nachteile müssen sich *gezielt und individuell* gegen die asylsuchende Person richten. *Kollektivverfolgung* ist gemäss der Rechtsprechung der Asylrekurskommission (ARK) flüchtlingsrechtlich relevant, wenn die Verfolgung der betreffenden Gruppe intensiv ist, mit einer gewissen Häufigkeit vorkommt und sich diese systematischen und andauernden Massnahmen grundsätzlich gegen alle Mitglieder des Kollektivs richten.<sup>67</sup> Zudem müssen die Massnahmen über das hinausgehen, was andere Minderheiten hinzunehmen haben. In diesen Fällen ist es ausreichend, die Zugehörigkeit zur Gruppe glaubhaft zu machen, damit eine Verfolgung bejaht werden kann.
- 6 Die Person hat keine Möglichkeit, in einem anderen Teil ihres Herkunftsstaates Schutz zu finden (d.h. es steht ihr keine *inländische Fluchtalternative* zur Verfügung).<sup>68</sup> Nach der Rechtsprechung der ARK ist eine sichere inländische Fluchtalternative auch dann noch zumutbar, wenn sich daraus schwere soziale, berufliche und wirtschaftliche Integrationsschwierigkeiten ergeben.
- 7 Zwischen Ausreise und Verfolgung muss eine sachliche und zeitliche *Kausalität* bestehen.<sup>69</sup>
- 8 Die *Furcht vor künftiger Verfolgung* ist asylrechtlich relevant, wenn dem Gesuchsteller mit „erheblicher Wahrscheinlichkeit“<sup>70</sup> und in absehbarer Zukunft konkrete staatliche Verfolgung aus den oben genannten Gründen droht.<sup>71</sup> Anhaltspunkte dafür ergeben sich in der Regel aus Vorverfolgung.<sup>72</sup>
- 9 Wenn sich im Zeitpunkt des Entscheides die *Situation im Herkunftsstaat* derart *gebessert* hat, dass die Notwendigkeit des Schutzes durch den Zufluchtsstaat hinfällig wird, gewährt die Schweiz kein Asyl.<sup>73</sup>

Wer eines dieser Kriterien nicht erfüllt oder trotz nachgewiesener Flüchtlingseigenschaft unter einen Asylausschlussgrund (Aufenthalt in einem Drittstaat gemäss Art. 52, Asylunwürdigkeit gemäss Art. 53 oder subjektive Nachfluchtgründe i.S. von Art.

<sup>65</sup> Zur Frage der Intensität siehe Walter Kälin, Grundriss des Asylverfahrens, Basel 1990, S. 42ff.

<sup>66</sup> Zum unerträglichen psychischen Druck: EMARK 1993/7, S. 39; 1993/10, S. 65; 1996/28, S. 267.

<sup>67</sup> EMARK 1995/1, S. 10f.

<sup>68</sup> EMARK 1993/39, S. 287, und insb. EMARK 1996/1, S. 1ff.

<sup>69</sup> EMARK 1996/29, S. 277.

<sup>70</sup> EMARK 1993/9, S.59.

<sup>71</sup> Siehe dazu z.B. EMARK 1993/6, S. 37; 1993/21, S. 138.

<sup>72</sup> Z.B. EMARK 1997/12, S. 86f.

<sup>73</sup> EMARK 1994/6, S. 52; EMARK 1993/11, S. 71.

54 Asylgesetz) fällt, wird aus der Schweiz weggewiesen. Art. 44 Abs. 2 AsylG bestimmt jedoch, dass die Person vorläufig aufzunehmen ist, wenn der Vollzug der Wegweisung nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich ist (Art. 44 Abs. 2, entspricht dem früheren Art. 18 Abs. 1 AsylG). Der Vollzug ist *nicht möglich*, wenn der betroffene Ausländer in keinen anderen Staat verbracht werden kann (Art. 14a Abs. 2 ANAG), *nicht zulässig*, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz einer Ausweisung entgegenstehen (Art. 14a Abs. 3 ANAG /Art. 3 EMRK). *Nicht zumutbar* ist eine Ausweisung, wenn für die betreffende Person am Zielort eine konkrete Gefährdung besteht (Art. 14a Abs. 4 ANAG).

#### *b) Problembereiche der heutigen Praxis von BFF und ARK*

Aus den Berichten internationaler Organisationen ergibt sich v.a. für den Kosovo ein erstaunlich einheitliches Bild der aktuellen Lage der Roma und Aschkali. Vergleicht man die eingangs dargestellte Praxis von BFF und ARK mit dieser Situationsanalyse, fällt die grosse Diskrepanz in der Beurteilung der Gefährdungslage für Roma und Aschkali auf. Die schweizerische Praxis, wie sie uns zugänglich ist, erscheint sehr stereotyp und lässt nötige Differenzierungen vermissen, wie sie sich aufgrund der vorliegenden Informationen aufdrängen. Im Folgenden kann es nicht darum gehen, die uns unterbreiteten Fälle im Einzelnen zu beurteilen.<sup>74</sup> Vielmehr soll eine Reihe von Problembereichen diskutiert werden, die aus den vorliegenden Entscheiden herausgeschält werden können.<sup>75</sup> Es handelt sich dabei um folgende Fragestellungen:

- a Kann in allen Fällen, in welchen eine flüchtlingsrelevante Vorverfolgung aus der Zeit der bewaffneten Konflikte im Kosovo und in Bosnien-Herzegowina nachgewiesen ist, trotz Bestehens der Flüchtlingseigenschaft im Zeitpunkt der Ausreise die Asylgewährung wegen wesentlicher Änderung der Umstände verweigert werden?<sup>76</sup>
- b Sind die aktuellen, klar ethnisch motivierten und oft genügend intensiven Übergriffe gegen Roma und Aschkali deshalb für die Anerkennung als Flüchtling nicht relevant, weil sie nicht staatlich sind und die KFOR willig und fähig ist, staatlichen Schutz zu gewähren?<sup>77</sup>
- c Sind Diskriminierungen in Bosnien-Herzegowina deshalb asylrechtlich nicht relevant, weil sie zu wenig intensiv sind?<sup>78</sup>
- d Ist der Vollzug der Wegweisung in den Kosovound nach Bosnien-Herzegowina unter den heutigen Umständen zumutbar?

<sup>74</sup> In verschiedenen Fällen sind Beschwerden oder Wiedererwägungsgesuche noch häufig.

<sup>75</sup> Vgl. dazu die Zusammenfassung der behördlichen Argumentationen vorne S. 3f und S. 5.

<sup>76</sup> Hier geht es um Ziff. 9 der eben dargestellten Elemente des Flüchtlingsbegriffs.

<sup>77</sup> Vgl. Element 2 des Flüchtlingsbegriffs.

<sup>78</sup> Siehe Element 4 des Flüchtlingsbegriffs.

## 2. IRRELEVANZ DER VORVERFOLGUNG?

Ebenso wie bei einer Vielzahl von albanisch-stämmigen Gesuchstellern war bei vielen der vorne<sup>79</sup> dargestellten Gesuchen von Roma aus dem Kosovo offenbar die gezielte und intensive serbische Verfolgung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit für die Flucht ursächlich. BFF und ARK unterscheiden zwar nicht zwischen eigentlichen Roma und Aschkali, es ist aber klar, dass vor allem Aschkali aus serbischer Sicht als Albaner galten. Ethnisch bedingte Verfolgung wurde auch bei einem Teil der Gesuche aus Bosnien als einer der Fluchtgründe genannt.<sup>80</sup>

Wie das untersuchte Material zeigt, waren auch bei asylsuchenden Roma und Aschkali in manchen Fällen im Zeitpunkt der Flucht alle für die Flüchtlingseigenschaft relevanten Voraussetzungen gegeben. Trotzdem müssen diese Gesuche wegen Vorverfolgung scheitern, weil im Sinne einer ständigen Praxis der ARK Asyl verweigert wird, wenn sich die Situation im Herkunftsstaat derart gebessert hat, dass die Schutzgewährung in der Schweiz nicht mehr notwendig erscheint.<sup>81</sup> Dies lässt sich damit begründen, dass der relevante Zeitpunkt für die Beurteilung objektiv begründeter Furcht jener des Entscheides ist,<sup>82</sup> d.h. mit Blick auf die Zukunft entschieden wird, ob angesichts einer weiterhin bestehenden Verfolgung im Heimatstadt asylrechtlicher Schutz in der Schweiz notwendig ist.<sup>83</sup>

In diesem Zusammenhang führt das BFF in seiner Standardformulierung folgendes aus:

„Die seit Jahren angespannte politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Lage im Kosovo ist nach der Phase eines auf weite Teile des Kosovo begrenzten Kleinkrieges am 25. März 1999 in einen internationalen bewaffneten Konflikt zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien und den Mitgliedstaaten der NATO eskaliert. Schon vor Aufnahme der NATO-Luftschläge gegen militärische und strategische Ziele der Bundesrepublik Jugoslawien hatten die jugoslawische Armee und paramilitärische Gruppen konzentriert begonnen, gegen die kosovoalbanische Bevölkerung vorzugehen. Dies führte zu einer gezielten Vertreibung von mehreren hunderttausend Personen aus dem Kosovo. Mit dem Einmarsch der KFOR am 12. Juni 1999 hat sich die Situation im Kosovo grundlegend geändert. Am 20. Juni 1999 haben die letzten serbischen Truppen den Kosovo verlassen. Die jugoslawische Regierung hat alle ihre polizeilichen und militärischen Funktionen abgegeben und hat somit keine Kontrolle und Machtbefugnisse mehr in der Provinz Kosovo. Die UCK hat ihre Entwaffnung vertraglich zugesichert. Am 24. Juni 1999 wurde vom jugoslawischen Parlament der Kriegszustand aufgehoben. Die meisten der in die umliegenden Nachbarländer geflohenen Kriegsvertriebenen sind in den Kosovo zurückgekehrt. Die United Nations Interim Administration Mission (UNMIK) hat unter der Mithilfe der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der KFOR mit dem Aufbau von zivilen Ver-

<sup>79</sup> Vorne S. 2f.

<sup>80</sup> Vorne S. 4.

<sup>81</sup> EMARK 1994/6, S. 52; EMARK 1993/11, S. 71.

<sup>82</sup> EMARK 1994/6, S. 52 E. 5; EMARK 1994/24, S. 177, E. 8a; EMARK 1996/18, S. 171.

<sup>83</sup> Diese Praxis ist grundsätzlich sachgerecht. Zur Kritik der früheren schweizerischen Praxis, welche auf die Situation im Zeitpunkt der Ausreise aus dem Verfolgerstaat abstelle, siehe Walter Kälin, Grundriss des Asylverfahrens, Basel 1990, S. 130ff.

waltungsstrukturen, namentlich des Rechts-, Justiz- und Polizeisystems sowie der Stationierung einer internationalen Polizeitruppe begonnen. Schliesslich haben sämtliche wichtigen internationalen Hilfswerke ihre Aktivitäten vor Ort wieder aufgenommen.

Die von den Gesuchstellern geltend gemachten Nachteile sind eine Folge der damals im Kosovo herrschenden Situation. Aufgrund der veränderten Situation im Kosovo ist aber davon auszugehen, das für die Gesuchsteller heute keine begründete Furcht vor staatlichen Verfolgungsmassnahmen mehr besteht.<sup>84</sup>

Für Bosnien-Herzegowina wird in ähnlicher Weise festgestellt, dass seit mehreren Jahren keine kriegerischen Auseinandersetzungen mehr stattgefunden hätten und die internationale Staatengemeinschaft militärisch und zivil präsent sei.

In Hinblick auf den Kosovo kann man sich fragen, ob nach so wenigen Monaten seit Ende der bewaffneten Auseinandersetzungen bereits von einer genügenden Stabilisierung der Lage ausgegangen werden kann.<sup>85</sup> Allerdings ist die Schweiz mit ihrer Einschätzung der relativen Sicherheit der Lage nicht allein, so dass in Hinblick auf die Relevanz der vor Kriegsende erlittenen Verfolgung hier nicht von Fehlentscheiden gesprochen werden kann. Betreffend Bosnien-Herzegowina hat die ARK noch im Mai 1997 festgestellt, dass man nicht für alle Teile Bosniens von einer fundamentalen Änderung der Verhältnisse ausgehen könne,<sup>86</sup> die schweizerische Praxis geht aber davon aus, dass die Rückkehr in andere Landesteile zumutbar ist.

Auch eine positive Einschätzung des Ausmaßes der Änderungen in diesen Gebieten schliesst allerdings nicht aus, dass in Einzelfällen an Personen aus dem Kosovo oder aus Bosnien-Herzegowina deshalb Asyl gewährt werden muss, weil eine besonders schwere und stark traumatisierende Form von Vorverfolgung vorliegt. In diesem Sinn anerkennt die ARK in konstanter Praxis, dass auch beim Fehlen einer begründeten Furcht vor künftiger Verfolgung Asyl zu gewähren ist, „wenn die Rückkehr in den Verfolgerstaat aus triftigem Gründen, die auf die frühere Verfolgung zurückgehen, nicht zugemutet werden kann“.<sup>87</sup> Triftige Gründe liegen gemäss dieser Praxis v.a. in zwei Fällen vor:

- Sie werden bejaht, „wenn ein Flüchtling (...) vor seiner Flucht so schlecht behandelt – insbesondere gefoltert worden ist (...), dass sich dies als Langzeit-Trauma ausgewirkt haben dürfte“.<sup>88</sup> In Hinblick auf Asylsuchende aus Bosnien-Herzegowina hat die ARK in einem Grundsatzurteil vom 28. Mai 1997 entschieden, trotz der Änderungen seit dem Dayton-Agreement könnten sich Opfer einer secessionistischen Gruppierung (im konkreten Fall bosnische Serben) auf „zwingende Gründe“, welche auch nach einer grundlegenden Änderung der Situation zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft führen“, berufen,

<sup>84</sup> Hier zitiert nach N 383 865.

<sup>85</sup> So würde z.B. ein serbischer Angriff zur Rückeroberung des nördlichen Kosovo die ganze Region wieder in Gewalt und Chaos stürzen.

<sup>86</sup> EMARK 19997/14 S. 120: „La Commission estime que l'on ne saurait admettre d'emblée, pour toutes les entités de Bosnie-Herzégovine, l'existence d'un changement fondamental de circonstances.“

<sup>87</sup> EMARK 1993/31, S. 222, bestätigt in EMARK 1995/16, S. 162f; EMARK 1996/10, S. 79f.

<sup>88</sup> EMARK 1995/16, S. 166f in Hinblick auf einen Asylwiderruf.

„wenn ihre Erlebnisse extremer Gewalt zu einem Langzeit-Trauma geführt haben, welches ihre Rückkehr ins Herkunftsland aus psychischen Gründen nicht zumutbar erscheinen lässt. Das Bestehen eines solchen Traumas ist im Rahmen einer Einzelfallprüfung festzustellen, wobei für die Überlebenden von Srebrenica vom objektiv zutiefst traumatisierenden Charakter dieser Erlebnisse auszugehen und deshalb im Zweifelsfall ein Trauma zu vermuten ist.“<sup>89</sup>

Es lässt sich nicht ausschliessen, dass sich unter asylsuchenden Roma aus dem Kosovo oder Bosnien-Herzegowina Personen befinden, welche z.B. als Überlebende eines der serbischen Massaker diese Bedingungen erfüllen. Dass die einzelnen Massaker in Kosovo zahlenmässig je für sich weniger Opfer forderten als das Massaker von Srebrenica, vermag angesichts der Tatsache, dass die Zahl der Opfer für sich allein keinen Einfluss auf das Ausmass der Traumatisierung Überlebender hat, diese Schlussfolgerung nicht in Frage zu stellen: Die ARK betont ja ausdrücklich, dass bei weniger weitgehenden Massakern im Einzelfall durchaus zwingende Gründe gegen die Verweigerung der Flüchtlingseigenschaften bestehen können.

- „Triftige Gründe“ können, wenn der (vorverfolgte) Flüchtling in den Heimatstaat zurückkehren muss,<sup>90</sup> zudem vorliegen bei „andauernde[r] feindselige[r] Haltung weiter Teile der einheimischen Bevölkerung (insbesondere Diskriminierung) gegenüber Staatsangehörigen, die die gleiche politische Anschauung, Religion etc. haben wie der betreffende Flüchtling“.<sup>91</sup> Dabei muss es sich nicht um staatliche Diskriminierung handeln. Menschen, die im Zeitpunkt der Flucht die Flüchtlingseigenschaft erfüllten, ist trotz Wegfall der Verfolgungsgefahr die Rückkehr in ein Umfeld schwerer gesellschaftlicher Diskriminierung nicht zumutbar. Diese Kategorie ist angesichts der dokumentierten schwerwiegenden Diskriminierung der Mehrheitsbevölkerung gegenüber Roma nicht nur im Kosovo, sondern auch in Bosnien-Herzegowina und Serbien<sup>92</sup> von grosser praktischer Bedeutung.

In Übereinstimmung mit der Praxis müssen trotz Änderung der Situation im Kosovo und in Bosnien-Herzegowina somit jene Roma Asyl erhalten, welche im Zeitpunkt der Ausreise aus dem Heimatstaat die Flüchtlingseigenschaft erfüllten und im Gefolge besonders schwerer Verfolgungsmassnahmen (Massaker, Folter, Vergewaltigung etc.) stark traumatisiert sind. Gleiches gilt bei der Rückkehr vorverfolgter Flüchtlinge in ein Umfeld ernsthafter gesellschaftlicher Diskriminierung und andauernder feindseliger Haltung der Mehrheitsbevölkerung, wobei an das Ausmass der Diskriminierung allerdings hohe Anforderungen gestellt werden.

<sup>89</sup> EMARK 1997/14, S. 102, deutsche Fassung des Leitsatzes.

<sup>90</sup> Zu dieser Einschränkung EMARK 1995/16, S. 168.

<sup>91</sup> EMARK 1995/16, S. 167.

<sup>92</sup> Zu Serbien siehe oben das Zitat bei Anm. 48.

### 3. NICHTSTAATLICHE VERFOLGUNG IM KOSOVO?

#### a) Die schweizerische Praxis zum Element der Staatlichkeit der Verfolgung

Im Zentrum der Gesuche von Roma und Aschkali aus dem Kosovo steht nicht die Frage der Vorverfolgung während des Krieges, sondern jene der Relevanz der Gewalt und Übergriffe von albanischer Seite her, wie sie oben dokumentiert worden ist.

In diesem Zusammenhang scheinen die zuständigen Behörden zu recht nicht in Frage zu stellen, dass die Elemente der ethnischen Motivation, Gezieltheit und genügenden Intensität der Verfolgung in vielen Fällen erfüllt wären. Die heutige Lage ist für Roma und Aschkali nicht bloss von Benachteiligungen wirtschaftlicher und sozialer Art, sondern von Gefahren für Leib und Leben geprägt. Hingegen scheitern die entsprechenden Gesuche am Argument, es handle sich dabei um Übergriffe Privater und nicht um staatliche Verfolgung. Die entsprechende Standardformulierung lautet:

„Eine asylrelevante Verfolgung bei Übergriffen durch Dritte liegt nur dann vor, wenn der Staat trotz bestehender Schutzpflicht und Schutzfähigkeit den erforderlichen Schutz nicht gewährt. (...)

In der Provinz Kosovo sind seit der Beendigung des bewaffneten Konflikts zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien und den Mitgliedstaaten der NATO und den Einmarsch der KFOR-Truppen am 12. Juni 1999 teilweise schwerwiegende Übergriffe auf Angehörige der ethnischen Minderheiten im Kosovo, namentlich der Serben und Roma zu verzeichnen. Es kann bis heute jedoch keine systematische Kampagne zur Vertreibung der ethnischen Minderheiten aus dem Kosovo festgestellt werden.

Die KFOR und die sich im Aufbau befindende internationale Polizei der United Nations Interim Administration Mission (UNMIK) unternehmen mit zunehmendem Erfolg grosse Anstrengungen, die ethnischen Minderheiten im Kosovo zu schützen. Die KFOR-Präsenz ist gut sichtbar und flächendeckend und geht bis zum Schutz einzelner Wohnobjekte. Bei Übergriffen intervenieren die KFOR-Soldaten regelmässig und Straftaten gegen Serben und Roma werden geahndet.“<sup>93</sup>

Diese Ausführungen knüpfen an eine konstante Praxis der schweizerischen Asylbehörden an. Danach gilt,

„dass staatliche Verfolgung (im Falle des Erfüllens der übrigen diesbezüglichen Voraussetzungen) grundsätzlich zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft führt, während rein private Verfolgung, etwa im Rahmen familiärer Blutrache, unter dem Gesichtspunkt der Asylrelevanz - im Gegensatz zu demjenigen der Zulässigkeit und der Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs - grundsätzlich unbeachtlich bleiben muss. Einigkeit herrscht auch darüber, dass sich der Staat private Verfolgung dann als sogenannte mittelbare Verfolgung zurechnen lassen muss, wenn er diese anregt, unterstützt, billigt oder tatenlos hinnimmt, obwohl er zur Schutzgewährung in der Lage wäre, und damit seinen fehlenden Schutzwil len zum Ausdruck bringt.“<sup>94</sup>

Fehlender Schutzwille des Staates ist z.B. zu bejahen, wo der Staat den Opfern privater Übergriffe „keinen Schutz gewährt“ und an ihnen „begangene Straftaten (...)

<sup>93</sup> Hier nach N 382 606 zitiert.

<sup>94</sup> EMARK 1995/2, S. 19f, E. 4d aa.

durch Polizei und Gerichte völlig unzureichend geahndet“ werden.<sup>95</sup> In diesem Fall liegt mittelbare staatliche Verfolgung vor. Sie ist nach einer allgemeinen Formulierung gegeben,

„wenn der Staat Verfolgung durch Private unterstützt, billigt oder tatenlos hinnimmt und damit den Betroffenen den erforderlichen Schutz nicht gewährt, obwohl er zur Schutzgewährung in der Lage wäre; der Staat manifestiert diesfalls also seine Schutzunwilligkeit.“<sup>96</sup>

Bei *Schutzunfähigkeit* des Staates, d.h. dort wo der Staat zur Schutzgewährung nicht in der Lage ist oder überhaupt nicht mehr existiert, liegt demgegenüber gemäss schweizerischer Praxis keine asylrelevante Verfolgung vor, und das Asylgesuch wird abgewiesen, auch wenn sonst alle Merkmale des Flüchtlingsbegriffs erfüllt wären. Diese Praxis überzeugt bei genauerer Betrachtung nicht<sup>97</sup> und ist deshalb heute in den meisten Staaten (z.B. Österreich, Kanada, Neuseeland, Grossbritannien, Belgien, Niederlande und die skandinavischen Staaten) aufgegeben worden. Streng am Element der Staatlichkeit halten neben der Schweiz noch Deutschland und Frankreich fest. Gelockert wird die Praxis in diesen Ländern seit einiger Zeit allerdings mit der Anerkennung der Tatsache, dass in Staaten, in welchen die Regierungsmacht zusammengebrochen ist, Gebilde mit quasi-staatlichen Strukturen entstehen können, deren Verfolgungsmassnahmen jenen von Staaten gleichkommen können.<sup>98</sup>

### *b) Nichtstaatlichkeit der Verfolgung im Kosovo?*

Die gewalttamen Übergriffe gegenüber Roma und Aschkali im Kosovo werden nicht von staatlichen Organen, sondern von privater Seite verübt. Dies gilt auch dort, wo UCK-Kämpfer für die Übergriffe verantwortlich sind, da die UCK ungeachtet ihrer zentralen militärischen und politischen Bedeutung rechtlich nicht als Staatsorgan eingestuft werden kann (ev. weist die UCK gewisse Züge einer quasistaatlichen Gruppierung auf). Gleichzeitig sind KFOR und UNMIK trotz grundsätzlichem Schutzwollen nicht immer in der Lage, den nötigen Schutz zu gewähren. Das ist gut dokumentiert und wird auch von Organisationen wie der OSZE nicht bestritten.<sup>99</sup>

Es stellt sich damit die Frage, ob und wie weit die Rechtsprechung der ARK zur fehlenden asylrechtlichen Relevanz nichtstaatlicher Übergriffe bei Schutzunfähigkeit des Staates Anwendung findet. Das BFF scheint davon auszugehen, dass KFOR und UNMIK die Staatsmacht darstellen. Auch wenn diese Organe gemäss Sicherheitsratsresolution 1244 (1999) tatsächlich für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Kosovo zuständig sind, für die Erfüllung ihrer Aufgabe über weitreichende

<sup>95</sup> EMARK 1993/9, S. 58.

<sup>96</sup> EMARK 1996/16, S. 146.

<sup>97</sup> Siehe dazu die Kritik bei Kälin (Anm. 65), S. 66ff.

<sup>98</sup> Sie dazu den Grundsatzentscheid EMARK 1995/2, S. 20ff

<sup>99</sup> Vgl. die Angaben vorne bei Anm. 22 und 46 .

Autorität verfügen und damit Exekutivfunktionen ausüben,<sup>100</sup> ist zweifelhaft, ob man diese für die Bewältigung einer aktuellen Krise eingesetzten Organe als Vertreter der internationalen Staatengemeinschaft als *Staatsorgane* im Sinne des flüchtlingsrechtlichen Kriteriums der „Staatlichkeit“ der Verfolgung bezeichnen kann. Diese Annahme widerspricht z.B. klar der Anerkennung der territorialen Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien in Resolution 1244 (1999) und der Zielsetzung von UNMIK, lokale politische Strukturen aufzubauen und diesen schrittweise die Macht zu übertragen.<sup>101</sup>

Die Frage nach der rechtlichen Qualifikation von UNMIK und KFOR kann indes offen bleiben. Bereits heute sind nämlich Gerichte mit lokalen Richterinnen und Richtern tätig, und sie üben klarerweise Staatsgewalt aus. Gemäss einem sorgfältig recherchierten Bericht des Lawyers Committee for Human Rights von Ende Oktober 1999 bestehen auf dieser Ebene klare Indizien für *mangelnden Schutzwollen*: Von der KFOR verhaftete Täter werden nämlich zu ca. 40% auf richterlichen Befehl sofort wieder freigelassen, und zwar auch in Fällen, in welchen klare Beweise vorliegen. Der Bericht führt dazu aus:

"The most conspicuous development in this regard is the unusually high rate of releases from detention of persons arrested by KFOR, and recently also UNMIK Police. KFOR continues to be responsible for ensuring public order and safety in most parts of Kosovo, according to its mandate under Resolution 1244 (1999). Since June 18, 1999, when it arrested its first suspect on murder charges, KFOR has made arrests on a daily basis. At any given point in time, approximately 250 persons are being held in detention at the different multinational brigades in various parts of Kosovo. Given its manpower constraints and limited detention facilities, KFOR concentrates primarily on cases involving the most serious offenses, such as murder, attempted murder, serious assault and rape. These cases are considered to be only the "tip of the iceberg" of criminal activity in Kosovo. Those arrested are either caught red-handed or apprehended as a result of investigations by KFOR or UNMIK Police.

<sup>100</sup> Der Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UN Doc. S/1999/779 vom 12. Juli 1999 spricht von der Ausübung von „executive functions of government during the transitional period until new legitimate authorities were established“ (para. 18).

<sup>101</sup> Siehe dazu die „General Strategy“ von UNMIK (gemäss <http://www.un.org/peace/kosovo/pages/kosovo12.htm>):

“The work of UNMIK will be conducted in five integrated phases:

Phase I -- The Mission will set up administrative structures, deploy international civilian police, provide emergency assistance for returning refugees and displaced people, restore public services and train local police and judiciary. It will also develop a phased economic recovery plan and seek to establish a self-sustaining economy.

Phase II -- The focus will be on administration of social services and utilities, and consolidation of the rule of law. Administration of such sectors as health and education could be transferred to local and possibly regional authorities. Preparation for elections will begin.

Phase III -- UNMIK will finalize preparations and conduct elections for a Kosovo Transitional Authority.

Phase IV -- UNMIK will help Kosovo's elected representatives organize and set up provisional institutions for democratic and autonomous self-government. As these are established, UNMIK will transfer its remaining administrative responsibilities while supporting the consolidation of Kosovo's provisional institutions.

Phase V -- This concluding phase will depend on a final settlement of the status of Kosovo. UNMIK will oversee the transfer of authority from Kosovo's provisional institutions to institutions established under a political settlement.”

Despite this focus on serious offenses, the newly appointed judicial authorities have so far ordered the release of approximately 40% of those arrested after reviewing their cases. Observers consider this proportion to be unusually high, and there is great concern that many of those released are dangerous criminals who constitute a threat to the community. In some cases where release is ordered, criminal investigations are said to continue, but given the severe resource constraints facing the courts, it is uncertain what investigations will be completed. In many cases, reports or written statements are submitted to the judges conducting detention reviews by KFOR or UNMIK Police, whose officers have witnessed incidents and, in some cases, had been under attack themselves. However, the investigating judges frequently disregard such statements, because they are not translated into Albanian. KFOR lacks the capacity to have all documents translated. In some cases, written documents are reportedly translated orally during the hearing, but the level of proficiency of court translators is often said to be insufficient. In other cases, where it was felt that facts of the case were being lost due to unsatisfactory translation, KFOR has provided its own translators. Another problem is that investigating judges generally do not accept written statements by witnesses who have left Kosovo and are no longer available for oral examination. (...)

There is great concern among KFOR and others in Kosovo that the high release rate seriously undermines efforts to restore public order and safety in the province. As noted by more than one official during the Lawyers Committee's visit, the current working of the judiciary does not deter crime, and may even have the reverse effect.<sup>102</sup>

Es gibt Hinweise, dass diese Freilassungen oft das Resultat von politischen Einmischungen von aussen sind:

"One source of political interference in the working of the newly appointed justice system is persons affiliated with the KLA. Formally, the KLA no longer exists. It was demilitarized and officially disbanded on September 20, 1999. However, those linked with it in the past are still referred to as KLA members or supporters. Thus, the Lawyers Committee was told of incidents in which KLA supporters had intervened and obtained the release of detainees. In one case, five persons were said to have been released for lack of evidence a few minutes after a KLA member was seen talking to the investigating judge, and despite the fact that KFOR had submitted reports, including signed statements by KFOR soldiers who had been present during the arrests. In another case, the KLA reportedly obtained the release of a Kosovar Albanian arrested on charges of war crimes. Various observers remarked that those with links to the KLA are generally not kept in detention for very long, if at all.

In Prizren, the KLA is said to operate its own "parallel justice system": a self-styled "prosecutor" calls people considered to be "collaborators" for "informative talks," during which they are reportedly threatened and intimidated. Targets include anyone seen as having had ties with the former regime, including, for example, Kosovar Albanians who had kept their jobs during the past 10 years. UNMIK has not been able to stop this practice. In every region, there are credible and systematic reports of young men dressed in black, detaining, questioning and in some cases threatening and beating people, including Kosovar Albanians. Given the general sense among those met by the Lawyers Committee during its visit that the KLA is "stronger now than it was before," these expressions of lack of respect for the rule of law and the working of the judiciary are very disturbing. Though there are some indications that the KLA's heavy-handed tactics have be-

<sup>102</sup> Lawyers Committee for Human Rights (Anm. 5), Ziff. III B 2a.

gun to erode its political support among the population, reports of the KLA's continued involvement with criminal activity, including organized crime, remain a matter of serious concern.”<sup>103</sup>

Die weitgehende Straflosigkeit für jene, die sich Übergriffen auf Minderheiten schuldig gemacht haben, wird auch von UNHCR und OSZE in einem Bericht vom 3. November 1999 beklagt.<sup>104</sup>

Somit bestehen deutliche Indizien dafür, dass Roma und Aschkali, welche Opfer privater Übergriffe geworden sind, oft keinen staatlichen Schutz erlangen können, weil die zuständigen Gerichtsbehörden dazu nicht bereit sind. Damit ist die mittelbare Staatlichkeit der von Roma und Aschkali erlittenen Verfolgung sogar dann, wenn man die restriktiven Kriterien der ARK anwendet, zumindest in jenen Fällen bzw. an jenen Orten im Kosovo zu bejahen, in welchen konkret der Schutz für die Opfer verweigert worden ist und die Täter unbehelligt bleiben.

Hinzu kommt, dass sich die Problematik der „Staatlichkeit“ der Verfolgungsmassnahmen für Roma und Aschkali voraussichtlich im Laufe der Zeit verschärfen wird: Es muss leider befürchtet werden, dass u.a. gerade jene die Wahlen für die Kosovo Transitional Authority (Phase III der UNMIK-Operation<sup>105</sup>) gewinnen und damit in staatliche Ämter rücken werden, die heute für die Übergriffe auf die Minderheiten verantwortlich sind.

#### 4. NICHT GENÜGEND INTENSIVE VERFOLGUNG IN BOSNIEN?

Offenbar ist es in *Bosnien* in verschiedenen Fällen zu Diskriminierungen von Roma durch die Gemeindebehörden gekommen, beispielsweise bei der Zuteilung von Häusern und der Vergabe von finanziellen Unterstützungsleistungen. Es handelt sich dabei aber weder um Verletzungen von Leib, Leben und Freiheit, noch sind diese Vorfälle geeignet, einen unerträglichen psychischen Druck zu erzeugen. Sie erfüllen daher die strengen Anforderungen der schweizerischen Praxis an die Intensität der Verfolgungsmassnahmen<sup>106</sup> nicht. Sie sind – isoliert betrachtet – zu wenig intensiv, um gemäss geltender Praxis zur Asylgewährung führen zu können.

Diese Praxis müsste m.E. allerdings gerade in Hinblick auf die allgemeine Diskriminierung der Roma hinterfragt werden: Zumindest für jene, welche aus rein ethnischen Gründen von den lokalen Behörden daran gehindert werden, sich eine menschenwürdige Existenz aufzubauen, können sich solche Diskriminierungen wegen ihres langfristigen Charakters als sehr viel belastender erweisen als beispielsweise eine asylrelevante, aber zeitlich begrenzte Inhaftierung: Aus der sozialwissenschaftlichen Forschung wissen wir, dass normalerweise aus dem Gefühl der Zugehörigkeit

<sup>103</sup> Lawyers Committee for Human Rights (Anm. 5), Ziff. III B 2b.

<sup>104</sup> UNHCR/OSCE, Overview on the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo vom 3. November 1999, S. 1: “Informed observers agree that there is a climate of violence and impunity, as well as widespread discrimination, harassment and intimidation directed against non-Albanians.”

<sup>105</sup> Dazu vorne Anm. 101.

<sup>106</sup> Siehe dazu EMARK 1993/10, S. 65.

zu einer ethnischen Gruppe ein starkes Selbstwertgefühl resultiert, welches Individuen Sicherheit und psychischen Halt gibt; bei stark diskriminierten Gruppen aber kippt die Mitgliedschaft in das Gefühl um, „zu lebenslanger Verunsicherung verdammt zu sein“.<sup>107</sup> Daraus kann zumindest in Fällen, in welchen Asylsuchende jahrelang von lokalen Behörden benachteiligt und zurückgewiesen worden sind, so dass ihnen ein menschenwürdiges Leben verunmöglich wurde, eine unerträgliche psychische Zwangslage resultieren.

## 5. ZULÄSSIGKEIT UND ZUMUTBARKEIT DER WEGWEISUNG?

Wird das Asylgesuch abgelehnt oder nicht darauf eingetreten, verfügt das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) in der Regel die Wegweisung aus der Schweiz. Gemäss Art. 44 Abs. 2 AsylG sind abgewiesene Asylsuchende jedoch vorläufig aufzunehmen, wenn der Vollzug der Wegweisung nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich ist. In den hier zu diskutierenden Fällen steht die Frage der Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs im Vordergrund,<sup>108</sup> weshalb auf die Frage der Unzulässigkeit nur kurz einzugehen ist. *Nicht zumutbar* kann eine Ausweisung insbesondere sein, wenn für die betreffende Person am Zielort eine konkrete Gefährdung besteht (Art. 14a Abs. 4 ANAG).

### a) *Unzulässigkeit des Vollzugs: Verstoss gegen völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz*

Der Vollzug einer Wegweisung kann gegen völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz verstossen, u.a. dann, wenn sich die Rückschiebung in den Herkunftsstaat als unmenschlich im Sinne von Art. 3 EMRK erweisen würde. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hält in ständiger Rechtsprechung Rückschiebungen u.a. dann für unzulässig, wenn die drohende Ermordung durch Private bzw. eigenmächtig handelnde Milizen droht; dabei ist irrelevant, ob der Heimatstaat unfähig oder bloss unwilling ist, wirksamen Schutz zu bieten.<sup>109</sup> Auch aus den allgemein krass unmenschlichen Umständen, die sich einer weggewiesenen Person in der Heimat bieten, kann sich ein Rückschiebungsverbot ergeben. So hat der Gerichtshof die Wegweisung eines Aids-Kranken untersagt, der in seinem Herkunftsstaat ohne jede Betreuung hätte sterben müssen.<sup>110</sup> Hingegen genügen selbst schwerwiegende Diskriminierungen allein nach der heutigen Praxis nicht, damit der Schutz von Art. 3 EMRK greift. Zudem sind die Anforderungen an den Nachweis solcher Gefahren relativ hoch. Die betreffende Person muss aktuell und schwerwiegend von einer unmenschlichen bzw. erniedrigenden Behandlung bedroht sein. Gemäss der Rechtsprechung der ARK reicht selbst ein Klima grober Menschenrechtsverletzungen oder

<sup>107</sup> So fassen Stienen/Wolf (Anm. 17), S. 149, die Position von Harold R. Isaacs, Basic Group Identity: The Idols of the Tribe, in: Nathan Glazer/Daniel P. Moynihan, Ethnicity, Theory and Experience, Cambridge 1975, zusammen.

<sup>108</sup> Auf eine Diskussion der Frage der Unzulässigkeit der Wegweisung wird hier verzichtet.

<sup>109</sup> Ahmed v. Austria, Judgment of 17 December 1996, Reports 1996-VI, p. 2195.

<sup>110</sup> D. v. United Kingdom, Judgment of 2 May 1997, Reports 1997-III, p. 777.

von Gewalt nicht als Nachweis für die beachtliche Wahrscheinlichkeit einer Gefahr aus: Die Gefahr muss sich vielmehr konkret gegen den Einzelnen richten.<sup>111</sup> Dies macht es angesichts der diffusen Gefahrensituation in den Gebieten des früheren Jugoslawien schwierig, sich mit Erfolg auf Art. 3 EMRK berufen zu können, wenn es auch in Einzelfällen durchaus möglich ist, eine individuelle Gefährdung nachzuweisen.

Trotzdem müsste u.E. im Fall von asylsuchenden Roma und Aschkali aus dem Kosovo wesentlich genauer geprüft werden, wie konkret die zu erwartende Gefährdung für eine rückkehrende Person ist. Wenn man davon ausgeht, dass die Roma-stämmige Bevölkerung in Kosovo weiterhin systematisch schwersten Übergriffen durch die albanische Bevölkerungsmehrheit ausgesetzt ist, wäre in jedem Einzelfall eingehend zu untersuchen,

- ob konkrete Hinweise auf individuelle Gewaltdrohungen bestehen,
- ob die Behörden in der Lage und willens sein werden, die Person zu schützen, und
- ob es tatsächlich eine Region gibt, in welcher die rückkehrende Person vor diesen individuellen, sie unmittelbar betreffenden Verfolgungsmassnahmen durch Private sicher wäre.

*b) Unzumutbarkeit des Vollzugs (Art. 14a Abs. 4 ANAG)*

*aa) Allgemeines*

Gemäss Art. 14a Abs. 4 ANAG kann aus humanitären Gründen die vorläufige Aufnahme angeordnet werden, wenn eine Wegweisung für die betreffende Person eine konkrete Gefährdung darstellt.<sup>112</sup> Von dieser Bestimmung werden insbesondere Gewaltflüchtlinge erfasst, in deren Heimat eine (Bürger-)Kriegssituation andauert und die mangels gezielter, individueller staatlicher Verfolgung nicht als Flüchtlinge anerkannt werden konnten und die nicht gruppenweise aufgenommen worden sind. Ein Vollzug kann aber auch unzumutbar sein, weil der betreffenden Person bei einer Wegweisung andere schwere Nachteile drohen, insbesondere auch Übergriffe durch Private, sofern der Heimatstaat nicht in der Lage ist, die Rückkehrenden wirksam zu schützen. Art 14a Abs. 4 erfasst somit auch Fälle, in denen die strengen Voraussetzungen des Flüchtlingsbegriffs oder von Art. 3 EMRK nicht erfüllt sind, aber dennoch eine Gefährdung der Person vorliegt.

Die Anwendung von Art. 14a Abs. 4 erfordert eine sorgfältige Prüfung im Einzelfall. Einerseits muss die allgemeine wirtschaftliche, soziale und politische Situation im Herkunftsstaat berücksichtigt werden, andererseits wird die individuelle Lage der be-

<sup>111</sup> EMARK 1997/Nr. 2.

<sup>112</sup> Zur Auslegung des neuen Art. 14a kann auch auf die Materialien zur letzten Revision zurückgegriffen werden: BBI 1990 II 668f.

treffenden Person analysiert. Folgende Gegebenheiten im Herkunftsland können gemäss der Praxis ein Hinweis auf eine konkrete Gefährdung sein:<sup>113</sup>

Häufige gewalttätige Konflikte zwischen einzelnen Gruppierungen und Regierungstruppen oder zwischen Bürgerkriegsparteien, massive polizeiliche Repression und Verhängung des Ausnahmezustandes.

Allgemeine Gewaltsituationen.

Ein Zustand nur relativer Ruhe und Ordnung, welcher einzig auf einen ausgebauten Repressionsapparat zurückgeführt werden kann.

Generell schlechte Beachtung der Menschenrechte in einem angespannten wirtschaftlich-sozialen Klima.

Schwere staatliche Diskriminierung ethnischer Gruppen.

Stillstand des öffentlichen, kulturellen und sozialen Lebens.

Existenzbedrohende wirtschaftliche Verhältnisse für eine bestimmte ethnische Gruppierung, sofern diese Schwierigkeiten über das hinausgehen, was die übrige Bevölkerung üblicherweise zu erleiden hat und keine andere inländische Zufluchtmöglichkeit besteht.

Gleichzeitig müssen aber auch individuelle Faktoren in die Beurteilung einbezogen werden. Im Vordergrund steht dabei die Wahrscheinlichkeit, in allgemeinen Unruhe- und Gewaltsituationen selbst von Aggressionen betroffen zu sein, oder die konkrete und gezielte Bedrohung durch einzelne Private (z.B. bei Blutrache). Auch das Angewiesensein auf medizinische Hilfe<sup>114</sup> bei starken psychischen oder physischen Leiden kann zur Unzumutbarkeit der Wegweisung führen.

Sofern ein abgewiesener Asylsuchender die Möglichkeit hat, sich in einer anderen, sicheren Region seines Heimatstaates niederzulassen, wird eine generelle Gefährdung verneint.<sup>115</sup> Während für die Beurteilung der Flüchtlingseigenschaft eine inländische Fluchtalternative auch dann als zumutbar gilt, wenn sich schwerste soziale und wirtschaftliche Integrationsschwierigkeiten ergeben, können diese Faktoren bei der Frage der Zumutbarkeit der Wegweisung berücksichtigt werden.<sup>116</sup> Die inländische Ausweichmöglichkeit muss auch unter persönlichen Gesichtspunkten für die betreffende Person *zumutbar* sein. Dabei sind drei Kriterien zu berücksichtigen:<sup>117</sup>

Die wirtschaftlichen Überlebensmöglichkeiten im Sinne einer „über dem Existenzminimum liegende[n] Zukunft“,<sup>118</sup>

<sup>113</sup> Die nachfolgende Aufzählung folgt im Wesentlichen Mario Gattiker, Das Asyl- und Wegweisungsverfahren, Asylgewährung und Wegweisung nach dem Asylgesetz vom 26.6.1998, Bern 1999, S. 94.

<sup>114</sup> Gattiker (Anm. 113), S. 96 mit Hinweisen auf die Praxis der ARK.

<sup>115</sup> EMARK 1994/Nr. 19

<sup>116</sup> Gattiker (Anm. 113), S. 78f.

<sup>117</sup> Leitfall zur Situation in der Türkei: EMARK 1996/Nr. 2.

<sup>118</sup> So EMARK 1993/10, S. 65, E. 6c.

die sozialen Integrationsvoraussetzungen (Alter, Geschlecht, Beruf, Familienstand, Gesundheit etc.) und

der Bezug zum möglichen Zufluchtsort (frühere Aufenthalte, Verwandte und Freunde).

#### *bb) Die Praxis von BFF und ARK*

BFF und ARK sind in den untersuchten Fällen (mit einer Ausnahme) zum Schluss gekommen, dass die Wegweisung in den Kosovo und nach Bosnien-Herzegowina zumutbar sei.

Im Kosovo erachten die schweizerischen Behörden die Situation als ausreichend stabil und ruhig und bejahren die Zumutbarkeit der Rückkehr regelmässig mit dem Hinweis auf die Präsenz von KFOR und UNMIK sowie der internationalen humanitären Hilfe. Für eine konkrete Gefährdung lägen keine Anhaltspunkte vor. (z.B. N 366 585-ARK).

Ausführlicher sind die Erwägungen in den Entscheiden zu *Bosnien-Herzegowina*. Hier führte etwa die ARK aus, dass sich seit der Unterzeichnung des Friedensabkommens von Dayton (14.12.1995) keine erneuten kriegerischen Auseinandersetzungen ergeben hätten, weshalb der Vollzug als zumutbar zu erachten sei; ausserdem lebten immer noch diverse Angehörige der Gesuchstellenden in Bosnien, die sich offenbar nicht zur Ausreise veranlasst sähen. Die Weggewiesenen verfügten somit über ein familiäres Beziehungsnetz, welches ihnen die Integration erleichtern würde. Zudem könnten sie die internationalen Finanzhilfen in Anspruch nehmen. Die teilweise noch andauernde instabile soziale und wirtschaftliche Situation genüge für sich alleine für die vorläufige Aufnahme nicht (341 551-ARK).

In einem Fall ist dennoch die vorläufige Aufnahme verfügt worden,<sup>119</sup> wobei die schriftliche Begründung noch ausstehend ist. Die Gesuchsteller hatten bereits 1996 ein Asylgesuch gestellt. Sie hatten damals geltend gemacht, während des Bosnien-Krieges durch serbische Soldaten bedroht und misshandelt worden zu sein. Das Gesuch wurde damals mit der Begründung abgelehnt, dass sich die Lage seit dem Dayton-Abkommen beruhigt habe. Nach der Rückkehr in die Heimat (Bosanski Petrovac) wurden die Gesuchsteller gemäss ihren Angaben zwischen den Gemeinden hin- und hergeschoben worden und erhielten von den Behörden keine feste Unterkunft. Schliesslich seien sie nach Sarajewo gezogen, wo ihnen ein verlassenes, ehemals serbisch bewohntes Haus zugewiesen worden sei, dessen Besitzer es aber nach kurzer Zeit zurückverlangt habe. Ihre Schwierigkeiten mit den Behörden führen die Gesuchsteller darauf zurück, dass sie der Volksgruppe der Roma angehören. Nachdem sie offenbar längere Zeit unter erbärmlichsten Umständen gelebt haben, sind sie 1997 erneut in die Schweiz eingereist.

<sup>119</sup> N 305 672.

Sehr ähnlich erging es einer weiteren Familie, die in der Schweiz 1995 ein erstes Mal abgewiesen worden war (N 301 078). In einem weiteren Fall hatten Asylsuchende, die von Deutschland abgewiesen worden waren, ebenfalls versucht, in ihre Heimat zurückzukehren (N 342 149). An ihrem Herkunftsland waren sie nicht erwünscht, medizinische (Epilepsiemedikamente) und soziale Betreuung wurde ihnen verweigert. Gezielt seien ausserdem bekannte Roma-Familien bedroht und Bekannte ermordet worden. Auch eine andere Familie, die 1998 aus Deutschland in ihre Heimat zurückgekehrt war, stiess auf Schwierigkeiten in Bosnien (Sernica) (N 361 177): Ihr Haus war inzwischen von Serben bewohnt, und sie mussten Übergriffe durch serbische Nachbarn erdulden. In diesen drei Fällen wurde die vorläufige Aufnahme verweigert.

### *cc) Beurteilung*

Diese Praxis verwendet die gleichen Argumente, wie sie auch Angehörigen der jeweiligen ethnischen Mehrheit entgegengehalten werden. Sie verkennt damit die besondere Verletzlichkeit der Roma und Aschkali als Angehörige traditionell diskriminierter Minderheiten, welche zudem im Zuge der Regruppierung der grossen Ethnien auf dem Gebiet des früheren Jugoslawien unter die Räder zu geraten drohen.

Die zahlreichen Berichterstattungen internationaler Menschenrechtsorganisationen über die Situation der Roma in Kosovo sprechen eine deutliche Sprache, und sie weichen in frappanter Weise von der Argumentation der schweizerischen Behörden ab. Die wirtschaftliche und soziale Lage ist nach wie vor sehr instabil. Das Klima zwischen den Bevölkerungsgruppen ist äusserst angespannt. Die Situation ist nur mit Hilfe massiver internationaler Präsenz mehr oder weniger unter Kontrolle zu halten. Trotzdem sind viele Roma und Aschkali Opfer von Gewaltakten und Vertreibung geworden.

Schon vor dem Krieg sind Angehörige der Roma von der Restbevölkerung schikaniert und abgelehnt worden. Die Flucht ins Ausland hat diese Menschen noch stärker desintegriert. Sie stossen nicht nur überall, wo sie sich niederlassen möchten, auf Ablehnung der einheimischen Bevölkerung, sondern sind weiterhin Opfer von gewalttätigen Übergriffen, die bewirkt haben, dass die klare Mehrheit der Roma und Aschkali den Kosovo verlassen hat. Die internationalen Schutztruppen und die Administrativverwaltung sind nicht in der Lage, die Roma-Rückkehrenden überall wirksam vor Übergriffen der albanischen Bevölkerung zu schützen. Vor diesem Hintergrund müssen die Berichte einzelner Gesuchsteller über Gewalttaten an Verwandten und Bekannten sehr ernst genommen werden. Die bisherigen, traumatisierenden Erlebnisse und die konkreten Befürchtungen für die Zukunft verbinden sich für viele dieser Menschen zu einem schwerwiegenden und sehr realen Bedrohungsgefühl.

In einem Klima starker gesellschaftlicher Ausgrenzung und potentieller und tatsächlicher Bedrohung und Verfolgung sind der Aufbau einer wirtschaftlichen Existenz und ein menschenwürdiges Leben nahezu unmöglich. Die sozialen und ökonomischen Schwierigkeiten, die sich den Roma bei der Heimkehr präsentieren, sind nicht mit den üblichen Problemen vergleichbar, die beispielsweise albanische Heimkehrende zu bewältigen haben:

- Wie oben dargelegt, sind sich alle Berichte unterschiedlichster Organisationen darin einig, dass die Gefahr schwerwiegender Übergriffe auf Leib und Leben von Roma und Aschkali real sind und die Schutzgewährung durch KFOR/UNMIK bzw. lokale Behörden (inkl. Gerichte) oft nicht erlangt werden kann.
- Oft haben sie ihre Häuser verloren. Anders als bei den zurückgekehrten albanischen Flüchtlingen ist der Wiederaufbau für sie nicht einfach eine finanzielle und technische Frage. Zumindest heute und wohl auch auf absehbare Zeit ist kaum vorstellbar, dass sie ihre Häuser unbehelligt wiederaufbauen könnten.
- Der Hinweis auf die Niederlassungsfreiheit im Kosovo muss weitgehend theoretisch bleiben, weil nicht zu erwarten ist, dass der knappe und ungenügende Wohnraum von der albanischen Bevölkerung mit der verhassten Minderheit geteilt wird und die Aufnahme bei verwandten oder befreundeten Roma schon deshalb in sehr vielen Fällen nicht möglich sein wird, weil diese den Kosovo ebenfalls verlassen haben. Damit bleibt höchstens der Rückzug in ein Lager oder eine mono-ethnische Enklave, die aus Sicherheitsgründen nicht verlassen werden können und damit faktisch einem Gefängnis sehr nahe kommen.<sup>120</sup>
- Angesichts der Tatsache, dass viele Übergriffe gegen Minderheiten heute ungestrafft bleiben und der albanische Nationalismus ungebrochen stark ist, muss realistischerweise damit gerechnet werden, dass in Phase III der UNMIK-Operation, den Wahlen für die Kosovo Transitional Authority, heute noch „private“ Täter und ihre Hintermänner politische Macht erlangen und in staatliche Ämter gewählt werden. Die Perspektive, als Minderheit künftig unter der Herrschaft jener leben zu müssen, die heute für schwere Übergriffe auf Leib, Leben und Eigentum verantwortlich sind, besteht für Rückkehrer albanischer Herkunft nicht; sie macht den Vollzug der Wegweisung für Roma und Aschkali zumindest vorläufig unzumutbar.

Unter den gegebenen Umständen muss eine Wegweisung in den allermeisten Fällen als unzumutbar bezeichnet werden: Sie setzt Menschen unwürdigen Existenzbedingungen in einem äusserst feindlichen Klima und u.U. lebensbedrohenden Situationen aus. Aus humanitären Gründen drängt es sich auf, abgewiesene Roma und Aschkali vorläufig aufzunehmen, bis sich die Situation weiter beruhigt hat.

In *Bosnien-Herzegowina* hat sich die Lage seit dem Ende des Krieges wesentlich stärker stabilisiert als in Kosovo, allerdings im Sinne einer Verhärtung der ethnischen Ab- und Ausgrenzungen. Doch auch hier gibt es Berichte über vereinzelte Übergriffe wie Brandstiftungen und Gewalttätigkeiten gegen Roma-Familien. Die Rückkehrenden nach Bosnien-Herzegowina kämpfen mit grossen wirtschaftlichen Schwierigkeiten: Ihre ehemaligen Häuser sind unbewohnbar geworden, und an den ihnen neu zugewiesenen Orten können sie sich nur schwer integrieren. In der Bevölkerung stoßen sie auf Ablehnung, die in einzelnen Fällen zu offener und bedrohlicher Feindschaft eskaliert. Im Umgang mit den Behörden sind Roma offenbar wiederholt Opfer

<sup>120</sup> Vgl. die Hinweise vorne S. 11ff

von Schikanen und Diskriminierungen geworden; in kaum einer Gemeinde sind sie erwünscht, in den wenigsten werden sie toleriert. Auch hier führt der ethnische Hintergrund zu einer Erschwerung der Lage, welche bei der Prüfung der Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs zu berücksichtigen ist und besondere Sorgfalt verlangt. In einem in verschiedener Hinsicht vergleichbaren<sup>121</sup> Fall orthodoxer Christen aus der Osttürkei hat die ARK 1993 die Wegweisung nach Istanbul angesichts der auch dort bestehenden Benachteiligung (konkret: „Beleidigungen, Bedrohungen und Beraubungen“), der „praktischen Unmöglichkeit, sich sozial wieder integrieren zu können, eine Arbeitsstelle zu finden und eine über dem Existenzminimum liegende Zukunft aufzubauen“ sowie des Fehlens eines sozialen Netzes bzw. der Unmöglichkeit, durch Familienmitglieder unterstützt zu werden, für unzumutbar erachtet und deshalb die vorläufige Aufnahme angeordnet.<sup>122</sup> Wendet man diese Kriterien auf Roma aus Bosnien-Herzegowina analog an, müssen jene Asylsuchenden vorläufig aufgenommen werden, welche Opfer ernsthafter Diskriminierung sind, als Folge davon ohne Perspektive in tiefstem Elend leben und keine familiäre Unterstützung erlangen können bzw. auch sonst kein soziales Netz haben.

Über die Lage der Roma in *Südserbien* und anderen Gebieten der Bundesrepublik Jugoslawien ist wenig bekannt. Zu befürchten ist aber, dass sie dort wegen ihrer ethnischen Herkunft ebenfalls Opfer der Ablehnung und Diskriminierung von Seiten der Mehrheitsbevölkerung werden und deshalb von den momentanen Problemen in Serbien mehr und deutlicher als die Mehrheitsbevölkerung betroffen werden. Dies macht es notwendig, die Frage der Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs bei Roma gemäss den eben genannten Kriterien besonders sorgfältig zu prüfen und nicht einfach auf die allgemeine Situation in der Region zu verweisen, um die Zumutbarkeit der Rückkehr zu bejahen.

#### **IV. ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN**

Die Lage der Roma und verwandter Gruppen wie jene der Aschkali oder der „Ägypter“ im Kosovo ist heute von besonderen Schwierigkeiten geprägt, die über das hinausgehen, was die Mehrheitsbevölkerung in den betreffenden Gebieten hinzunehmen hat. Im Kosovo sind diese Minderheiten von Übergriffen der albanischen Zivilbevölkerung und Angehörigen der UCK auf Leib und Leben sowie ihr Eigentum, mit Einschüchterungen und Diskriminierungen bedroht. In Bosnien-Herzegowina und Südserbien sind Roma mit gesellschaftlicher und teilweise auch behördlicher Diskriminierung konfrontiert, welche sie zu einer Gruppe machen, die von den allgemeinen Schwierigkeiten in diesen Regionen in besonderen Ausmass betroffen ist.

<sup>121</sup> Es handelte sich im betreffenden Fall ebenfalls um Diskriminierung, welche die Intensität einer asylrelevanten Verfolgung nicht erreichte, und wie bei den Roma aus der serbischen Entität ging es nicht um die Zumutbarkeit der Rückkehr an den Herkunftsland, sondern um eine Wohnsitznahme an einem neuen Ort (Istanbul).

<sup>122</sup> EMARK 1993/10, S. 65.

Die Bundesbehörden bestreiten die Existenz dieser Übergriffe und Diskriminierungen nicht, halten sie aber für nicht asylrelevant und verneinen auch die Unzumutbarkeit des Vollzugs von Wegweisungen. Indem die Praxis auf diese Minderheiten die Kriterien anwenden, die für die Behandlung von Asylgesuchen der jeweiligen ethnischen Mehrheitsbevölkerung gelten, erkennen die Behörden die Besonderheit der Situation der Roma, Aschkali und verwandter Gruppen: Diese litten schon seit den 80-er Jahren unter Diskriminierung und werden heute im Rahmen der Ethnisierung aller Aspekte des Lebens im Gebiet des früheren Jugoslawien als Minderheiten ohne territoriale Basis noch mehr marginalisiert.

Eine Analyse der heutigen Situation, wie sie sich aus einer Vielzahl inhaltlich weitgehend übereinstimmender Berichte intergouvernementaler und nichtstaatlicher internationaler Organisationen erkennen lässt, führt zu folgenden Empfehlungen:

- Der Vollzug der Wegweisung von Roma, Aschkali und verwandter Gruppen in den Kosovo ist angesichts der schlechten Situation zu stoppen.
- Sollte die gegenwärtige Situation anhalten, ist diesen asylsuchenden Roma, Aschkali und Angehörigen verwandter Gruppen aus dem Kosovo vorläufige Aufnahme zu gewähren.
- Vorläufig aufzunehmen sind auch jene Roma aus Bosnien-Herzegowina und Südserbien, welche Opfer ernsthafter Diskriminierung sind, als Folge davon ohne Perspektive in tiefstem Elend leben und keine familiäre Unterstützung erlangen können bzw. auch sonst kein soziales Netz haben, und damit von den Problemen in diesen Regionen stärker als Angehörige der Mehrheitsbevölkerung betroffen werden.
- Asyl ist in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung der ARK jenen Personen aus allen genannten Regionen zu gewähren, welche im Zeitpunkt der Ausreise aus dem Heimatstaat die Flüchtlingseigenschaft erfüllten und gleichzeitig entweder im Gefolge besonders schwerer Verfolgungsmassnahmen (Massaker, Folter, Vergewaltigung etc.) stark traumatisiert sind oder aber wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit in ein Umfeld ernsthafter gesellschaftlicher Diskriminierung und andauernder feindseliger Haltung der Mehrheitsbevölkerung zurückkehren müssten. Die Anerkennung als Flüchtling drängt sich u.E. darüber hinaus für jene Roma und Aschkali aus dem Kosovo auf, die Opfer mittelbarer staatlicher Verfolgung im Sinne einer Weigerung der zuständigen Justizbehörden geworden sind, gegen private Täter von Gewaltakten strafrechtlich vorzugehen.
- In all diesen Fällen sind Wiedererwägungsgesuche in an sich abgeschlossenen Verfahren grosszügig zuzulassen.

Eine rein asylrechtliche Betrachtungsweise der anstehenden Probleme greift u.E. zu kurz. Handlungsmöglichkeit bestehen für die Schweiz auch im Bereich ihrer aussenpolitischen Instrumente. Dabei stehen zwei Empfehlungen im Vordergrund:

- Im Kosovo hat die Ablehnung der Roma und v.a. der Aschkali durch die albanische Bevölkerung nicht so tiefgreifende Ursachen wie der Hass auf die serbische Bevölkerung. Deshalb erscheint es z.B. sinnvoll, auf lokaler Ebene im Kosovo (d.h. dorf- und gemeindeweise) zu intervenieren, um unter Einbezug aller Betroffenen einen politischen Prozess des Dialogs einzuleiten, welcher zur Rückkehr der vertriebenen Roma und Aschkali führen kann.
- In Bosnien-Herzegowina sollten von der Schweiz her staatliche (DEZA) und nichtstaatliche (NGOS) Bemühungen ergriffen oder ausgebaut werden, um die wirtschaftliche und soziale Lage der Roma zu verbessern. Gleichzeitig sollte versucht werden, ähnliche Programme in Südserbien zu starten.