



Beurteilung der Situation ethnischer Minderheiten im Kosovo (für den Zeitraum von September 2001 bis April 2002)

Zusammenfassung

Diese neunte von UNHCR und der OSZE gemeinsam erstellte Beurteilung der Situation von Minderheiten im Kosovo wird in zeitlicher Nähe zum dritten Jahrestag des Beginns der Tätigkeit von UNMIK und KFOR im Kosovo veröffentlicht. In dieser Zeit haben wir die sich verändernde Situation von Minderheiten verfolgt und dabei die Probleme betont, die das Alltagsleben vieler Mitglieder von Minderheitengemeinschaften im Kosovo weiterhin außerordentlich prekär gestalten. Diese Beurteilung deckt einen sehr wichtigen Zeitraum im Kosovo ab, der durch den Übergang gekennzeichnet war, der nach den Wahlen vom 17. November 2001 und der anschließenden Einsetzung der Vorläufigen Selbstverwaltungsinstitutionen (*Provisional Institutions of Self-Government* – PISG) begann. Letztere umfassen ein Parlament des Kosovo, in dem alle ethnischen Gruppen vertreten sind, und eine Exekutive. Im genannten Zeitraum konnte auch eine abnehmende Rate allgemeiner Kriminalität und gewaltsamer Straftaten im Kosovo registriert werden. Diese Entwicklungen bilden den übergeordneten Rahmen für große Teile der folgenden Analyse.

Nach früheren instabilen Phasen, die durch anhaltende ethnisch motivierte Gewalt gekennzeichnet waren, wurde in der achten gemeinsamen Beurteilung von einer graduellen Verringerung der schwerwiegenden, die Sicherheitslage beeinträchtigenden Zwischenfälle berichtet. Diese Entwicklung konnte – zumindest im Hinblick auf die grundlegende Sicherheit der Person – als vorsichtiger Schritt zur Stabilisierung der Gesamtsituation vieler Minderheitengemeinschaften interpretiert werden. Im Zeitraum, den diese Beurteilung abdeckt, hat der positive Trend angehalten. Wir registrieren eine **graduelle Verbesserung der Sicherheitslage**, die mit einer anhaltenden Verringerung der Häufigkeit schwerwiegender Gewaltakte gegen Angehörige von Minderheiten einhergeht. Wir weisen jedoch auch darauf hin, dass es weiterhin täglich zu Einschüchterung und Schikanie kommt – sowie gelegentlich, wenn auch weniger häufig als früher, zu außerordentlich gewaltsamen, ethnisch motivierten Angriffen, die manchmal im Verlust von Menschenleben resultieren. Auch wenn die Zahl der Vorfälle abnimmt, drohen Angehörigen von Minderheiten nach wie vor Angriffe, insbesondere wenn sie sich außerhalb fest umrissener Wohngebiete begeben.

Wir beschäftigen uns erneut mit der **Bewegungsfreiheit**, die ein **Schlüsselproblem für Angehörige von Minderheiten** bleibt. Die Beurteilung für den genannten Zeitraum zeigt, dass die Bewegungsfreiheit das grundlegende Problem bleibt, das die Möglichkeiten von Angehörigen von Minderheiten, ein normales Leben zu führen, beschränkt, und dass die Möglichkeit zur Inanspruchnahme der Bewegungsfreiheit sowohl wegen der objektiven als auch der wahrgenommenen Sicherheitslage in höchstem Maße eingeschränkt bleibt. Ohne Bewegungsfreiheit ist der Zugang zu vielen grundlegenden Diensten, zum Arbeitsmarkt und zu den zivilen Strukturen weiterhin außerordentlich schwierig und in vielen Fällen unmöglich. Die Beurteilung registriert einen **Aufwärtstrend bei der Mobilität** von Angehörigen von Minderheiten in diesem Zeitraum. Dieser Trend ist zwar ermutigend, sollte jedoch nicht als gleichbedeutend mit allgemeiner Bewegungsfreiheit interpretiert werden. Diese wird erst dann Wirklichkeit sein, wenn sich alle Angehörigen von Minderheiten ohne spezielle Eskorten und ohne Furcht vor Schikanie oder Gewalt an jeden Ort einschließlich der Städte begeben können.

In diesem Kontext untersuchen wir den **Zugang zu grundlegenden Diensten** und Institutionen mit einem Schwerpunkt auf den wichtigsten von diesen: dem **Justizsystem; Bildungswesen, Gesundheitswesen und Sozialdiensten; öffentlichen Stellen und Arbeitsmarkt**. Hindernisse für die Wahrnehmung der **Eigentumsrechte** sowie die Schwierigkeiten, die Minderheiten haben, Zugang zu **Wiederaufbauhilfe für Wohnraum** zu erhalten, werden als Schlüsselprobleme herausgestellt, die die Stabilisierung von Minderheitengemeinschaften und die Rückkehr vertriebener Angehöriger von Minderheiten behindern. Nach der Parlamentswahl im November 2001 und der Bildung von Verwaltungsstrukturen untersuchen wir auch die **Partizipation an den politischen und zivilen Strukturen** sowie den **inter-ethnischen Dialog**.

Ein besonderes Problem, auf das im Kontext einer sich entwickelnden Selbstverwaltung im Kosovo eingegangen wird, ist der hartnäckige Fortbestand von **Parallelstrukturen**, die sich zunehmend nachteilig auf die Gewährleistung des Zugangs zu grundlegenden Diensten für Angehörige von Minderheiten auswirken und in einigen Fällen die Isolation von Minderheitengemeinschaften perpetuieren. Parallelstrukturen bestehen insbesondere im Justizsystem, im Bildungswesen und im Gesundheitswesen, vor allem für Serben. Dabei handelt es sich sowohl um von UNMIK anerkannte Strukturen (Ambulanzen und Schulen) als auch um von UNMIK nicht genehmigte Strukturen (serbische Gerichte), die von den Behörden in Belgrad und oft auch von internationalen nichtstaatlichen Organisationen unterstützt werden. Auch wenn vielleicht wegen der Unsicherheit und den Einschränkungen der Bewegungsfreiheit in einigen Fällen (insbesondere im Gesundheits- und im Bildungswesen) einige Parallelstrukturen unvermeidbar waren und es auch weiterhin sein könnten, stellen sie letztlich nicht tragfähige Dienste zweiter Klasse für Angehörige von Minderheiten dar und behindern wichtige Formen der interethnischen Interaktion.

Die Nutzung von Parallelstrukturen durch Angehörige von Minderheiten lenkt die Aufmerksamkeit von dem ab, was im Mittelpunkt stehen sollte: die dringend notwendige Bekämpfung der Ursachen für die anhaltende Unfähigkeit vieler Angehöriger von Minderheiten, gleichen Zugang zu Gerichten, Krankenhäusern, Schulen, Sozialfürsorgezentren und anderen öffentlichen Stellen zu erhalten. Angesichts abnehmender Unsicherheit und zunehmender Mobilität ist es wichtig, dass UNMIK und die PISG in Absprache mit allen Gemeinschaften damit beginnen, zu untersuchen, wie man sich auf integrierte Strukturen zubewegen kann, die dem Bedarf aller Gemeinschaften Rechnung tragen und Dienste auf einer nichtdiskriminierenden Grundlage anbieten. **Diskriminierung durchdringt alles und erfordert klare Gesetze sowie wirksame Rechtsbehelfe** und Sanktionen, insbesondere durch das Justizsystem. Möglicherweise werden spezielle vorübergehende Maßnahmen für Minderheiten benötigt. Als Vorbilder können die Maßnahmen dienen, die Angehörigen von Minderheiten den Zugang zu den zivilen und politischen Strukturen ermöglichten, insbesondere zur Wahl zum Parlament.

Nach der Bildung der PISG verweisen wir nachdrücklich darauf, dass die Beurteilung der Situation von Minderheiten nicht nur einfach die Beurteilung der Probleme umfasst, sondern auch der **Verantwortung der Behörden** dafür, diese Missstände zu beseitigen und Lösungen zu finden. Deshalb untersuchen wir, was UNMIK, KFOR und die PISG getan haben, um die Sicherheit, die Bewegungsfreiheit und den Zugang zu Diensten und Arbeitsmarkt sowie den zivilen und politischen Strukturen zu verbessern. Dazu zählen auch die Maßnahmen der KFOR zur Verringerung fester Kontrollpunkte.

Eine willkommene Entwicklung während dieses Zeitraums, die dazu beitragen sollte, eine einheitliche Reaktion der internationalen Stellen zu den hier beschriebenen Problemen hervorzurufen, war die **Bildung des organisationsübergreifenden Advisory Board on Communities (ABC)**. In der achten Beurteilung der Situation ethnischer Minderheiten im Kosovo empfahlen UNHCR und OSZE die Bildung eines Gremiums, "das gewährleisten soll, dass der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs Zugriff auf zuverlässige Informationen über die Situation von Minderheitengemeinschaften hat, an denen er sich nach der Bildung des Parlaments des Kosovo bei der Wahrnehmung seiner Exekutivbefugnisse orientieren kann". Die erste Sitzung des ABC fand im Dezember 2001 statt. Der ABC ist ein hochrangig besetztes Beratergremium, das die Aufgabe hat, dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs Richtlinien für die Politik, Ratschläge und Empfehlungen zur Stabilisierung

der Situation von Minderheiten im Kosovo und zu ihrer Integration zu unterbreiten. Der ABC hatte einen glänzenden Start und legte politische Leitlinien zu wichtigen Fragen wie dem Zugang von Minderheitenangehörigen zum Arbeitsmarkt und erforderlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Bewegungsfreiheit vor. Der ABC hat auch auf die Bedeutung des Dialogs mit der politischen Führung der Kosovo-Albaner mit dem Ziel hingewiesen, von der Politik eine Zusage zur Integration und zur Rückkehr der Angehörigen von Minderheiten zu erhalten. Es steht zu hoffen, dass die Führung der PISG Minderheitenfragen die gleiche Bedeutung beimessen wird.

Diese gemeinsame Beurteilung enthält eine umfassende und detaillierte Analyse des Problems der **Rückkehr**. Der Rückkehr von Minderheitenangehörigen wurde im genannten Zeitraum höhere Priorität und Publizität eingeräumt. Deutliche Signale hierfür waren sowohl die ersten von der internationalen Gemeinschaft erleichterten organisierten Rückkehrbewegungen als auch **die Einrichtung des Office of Return and Communities (ORC) des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs**. Organisationsübergreifende Bemühungen zur Erleichterung der Rückkehr vertriebener Minderheitenangehöriger in kleinem Maßstab durch die Umsetzung von Rückkehrprojekten unter Beteiligung mehrerer Sektoren hatten eine wichtige bahnbrechende Wirkung. Die Erfahrungen mit der Rückkehr im Jahr 2001 machten jedoch deutlich, dass die Unterstützung der Rückkehr in ein Umfeld, in dem die Gewährleistung der Sicherheit ein hohes Maß an militärischem Schutz erfordert, für die Rückkehr in größerem Umfang nicht tragfähig ist. Obwohl es in diesem Zeitraum neue und beispiellose Rückkehrinitiativen für bestimmte Orte gab, wurden grundlegende gesellschaftliche Probleme (wie der fehlende interethnische Dialog) und institutionelle Mängel (wie die fehlende Durchsetzung des Eigentumsrechts) nach wie vor weitgehend vernachlässigt. Die Ursachen für Unsicherheit, Diskriminierung und Entfremdung zwischen ethnischen Gruppen müssen immer noch beseitigt werden. Das grundlegende Ziel bleibt, sicherzustellen, dass Flüchtlinge und Binnenvertriebene eine **freie Entscheidung auf der Grundlage umfassender Informationen** treffen können, ob sie zurückkehren möchten oder nicht. Für Vertriebene in beträchtlicher Zahl die Möglichkeit zur Rückkehr zu schaffen, wird wesentlich bedeutendere und umfassendere Fortschritte bei den Schwerpunktthemen in diesem Bericht erfordern, also in den Bereichen Sicherheit, Bewegungsfreiheit, Eigentum, grundlegende Dienste, Arbeitsmarkt, Partizipation an zivilen und politischen Strukturen sowie interethnischer Dialog. Alle am Rückkehrprozess beteiligten Akteure werden besonders darauf achten müssen, die Politisierung der Rückkehrfrage zu vermeiden.

Wir vervollständigen die Analyse der in diesem Bericht behandelten Themen mit der abschließenden Untersuchung der konkreten Situation jeder einzelnen Minderheitengemeinschaft (einschließlich der Kosovo-Albaner dort, wo sie die Minderheit bilden). Diese Analyse belegt die weiterhin höchst unterschiedlichen Erfahrungen der verschiedenen ethnischen Gruppen (auch innerhalb von ihnen), insbesondere hinsichtlich Sicherheit und Bewegungsfreiheit. Aber die Ergebnisse machen auch gemeinsame Probleme deutlich, mit denen alle ethnischen Minderheiten weiterhin mehr oder weniger konfrontiert sind, seien diese nun auf Diskriminierung, die fehlende Möglichkeit, inmitten der Mehrheitsbevölkerung die eigene Sprache zu sprechen, oder die anhaltende Gefährdung durch Gewalt zurückzuführen. Das Ausmaß der Vertreibung, das unter diesen Gruppen nach wie vor festzustellen ist, sowie der Umstand, dass ständig weitere Minderheitenfamilien das Kosovo verlassen, zeigen, dass die Bedingungen für Minderheiten im Kosovo heute immer noch höchst prekär sind.

Es wird erst dann möglich sein, davon zu sprechen, dass die Situation von Minderheiten im Kosovo akzeptabel ist, wenn

- die Minderheiten im Kosovo die Überzeugung gewinnen, dass sie dort langfristig eine Zukunft haben,
- alle Vertriebenengruppen des Kosovo das Recht auf die Entscheidung zur Rückkehr an ihre früheren Wohnorte wahrnehmen können,
- die Menschen das Gefühl von Sicherheit zurückgewonnen haben,
- sie zuversichtlich sind, dass sie Zugang zu den Institutionen haben und ohne Diskriminierung am sozialen, wirtschaftlichen und politischen Leben im Kosovo teilnehmen können.

(Übersetzung: UNHCR Berlin; der vollständige Bericht (63 Seiten) ist in englischer Sprache im Internet unter www.unhcr.ch oder www.osce.org/kosovo abrufbar)