

**Besonders anfällige Personen: die Notwendigkeit
fortgesetzter internationaler Unterstützung
angesichts der Reintegrationsprobleme bei der Rückkehr**



UNHCR

Sarajevo, November 1999

*- Die Übersetzung wurde im Auftrag von UNHCR Berlin erstellt -
- Der englische Originaltext ist verbindlich -*

UNHCR Sarajewo dankt insbesondere Frau Nadia Yakoob, die während ihres Praktikums bei UNHCR den ersten Entwurf dieser Studie anfertigte, und Frau Alice Edwards, die diese Studie umstrukturierte, fertigstellte und sorgfältig redigierte.

ZUSAMMENFASSUNG

Da es in Bosnien und Herzegowina (nachfolgend "BH") derzeit etwa 830.000 Binnenvertriebene gibt, ist die Reintegration zurückkehrender Flüchtlinge weiterhin außerordentlich problematisch. Zurückkehrende Flüchtlinge werden häufig selbst zu Binnenvertriebenen, und es gibt nur begrenzten Wohnraum für Rückkehrer. Ferner ergeben sich Schwierigkeiten bei der Eintragung in das Melderegister und – daraus folgend – beim Zugang zu den ohnehin knappen Fürsorgeleistungen sowie bei der Auszahlung von Altersbezügen. Andere Probleme entstehen aus der hohen Arbeitslosigkeit, fehlender medizinischer Versorgung in einigen Gebieten, überfüllten örtlichen Sozialfürsorge-Einrichtungen und langen Verzögerungen für Personen, die ihr Vorkriegswohneigentum zurückfordern, weil es entweder belegt, beschädigt und/oder zerstört ist. Für besonders anfällige Personen sind diese Schwierigkeiten häufig unüberwindbar. Für ältere Menschen, körperlich oder geistig Behinderte, alleinstehende Personen (Waisen oder alleinstehende Haushaltsvorstände), Opfer von Gewalt (einschließlich sexueller Gewalt) und Folter, ehemalige Inhaftierte und andere traumatisierte Personen wird die Reintegration in die örtliche Gesellschaft fast unmöglich.

Die bestehenden Gesetze verpflichten den Staat Bosnien und Herzegowina sowie die Regierungen der beiden Gebietseinheiten "auf ihren Territorien politische, wirtschaftliche und soziale Bedingungen zu schaffen, die der freiwilligen Rückkehr und der harmonischen Reintegration von Flüchtlingen und Vertriebenen ohne Begünstigung einer bestimmten Gruppe förderlich sind" und "allen bedürftigen zurückkehrenden Flüchtlingen kurzfristige Rückkehrhilfe zu gewähren, um zurückkehrende Familien und Einzelpersonen zu befähigen, ihr Leben in den örtlichen Gemeinschaften wieder aufzunehmen und dort ihren Lebensunterhalt zu bestreiten". Diese Verpflichtungen ergeben sich aus Anhang 7 des Friedensabkommens von Dayton. Im allgemeinen sieht die Realität jedoch noch anders aus.

Die vier Haupthindernisse zur Wiederinbesitznahme des Vorkriegswohneigentums sind im wesentlichen: Das Wohneigentum wird von anderen Personen bewohnt, ist beschädigt oder zerstört und Wiederaufbauhilfe wird benötigt, der Eigentümer ist arbeitslos, oder es bestehen Sicherheitsbedenken. Viele Flüchtlinge können ihre früheren Domizile deshalb nicht unmittelbar nach der Rückkehr wieder beziehen und werden folglich zu Binnenvertriebenen. Die Rückführung von Flüchtlingen in die Situation von Binnenvertriebenen hat weitreichende Konsequenzen, die die Suche nach dauerhaften Lösungen erschweren und zukünftige Instabilität heraufbeschwören. Erstens erhöht sie die Zahl der Binnenvertriebenen. Zweitens verschärft sie die Situation in Bezug auf den ohnehin beschränkten verfügbaren Wohnraum zur temporären Überlassung und die überbeanspruchten Aufnahmekapazitäten. Schließlich führt sie dazu, dass großzügige Rückkehrbeihilfen nicht in eine neue Existenz investiert, sondern zum Bestreiten der Lebenshaltungskosten, beispielsweise für Miete, verbraucht werden. Angesichts des Wohnraum-mangels mussten sich Rückkehrer als Übergangslösung eine Unterkunft bei Verwandten oder Freunden suchen, eine Wohnung mieten oder vorübergehend ein Transitzentrum oder eine inoffizielle Sammelunterkunft beziehen. Weil die Rückgabe des Wohneigentums so lange dauert und vorsätzlich behindert wird, geraten viele Rückkehrer für längere Zeiträume in eine solche Notlage.

Am 31. August 1999 gab es in BH insgesamt 109 offizielle Sammelunterkünfte (50 in der Föderation und 59 in der RS), in denen insgesamt 11.498

Vertriebene (5.203 in der Föderation und 6.295 in der RS) untergebracht waren. Diese stehen zurückkehrenden Flüchtlingen jedoch normalerweise nicht offen. Die Sammelunterkünfte waren für Binnenvertriebene vorgesehen, die während des Krieges in BH geblieben waren, und nicht für zurückkehrende Flüchtlinge. Da UNHCR seine finanzielle Unterstützung derzeit einstellt, wird in den meisten Gebieten in der Föderation und der RS niemand mehr in Sammelunterkünfte aufgenommen. Zurückkehrende Flüchtlinge, die in die Situation von Binnenvertriebenen geraten, können in der Föderation allerdings in einem Transitzentrum unterkommen. Hierfür ist jedoch die Genehmigung der zuständigen Behörde erforderlich.¹ In der RS gibt es bedauerlicherweise keine Transitzentren. Deshalb muss normalerweise mühevoll eine andere Unterkunft gefunden werden. In Einzelfällen greift man auf Sammelunterkünfte als einzig verfügbare Form der Unterbringung zurück, oder es entstehen inoffizielle Sammelunterkünfte. Einige dieser inoffiziellen Sammelunterkünfte, die manche Rückkehrer beziehen müssen, weil ihnen der Zugang zu einer offiziellen Sammelunterkunft oder einem Transitzentrum verweigert wurde, sind überfüllt, in schlechtem hygienischen Zustand und nicht an die öffentliche Versorgung angeschlossen (kein Stromanschluss, keine Nahrungsmittelhilfe). Zudem liegen viele (offizielle und inoffizielle) Sammelunterkünfte und Transitzentren weitab von den Städten, so dass die Bewohner nur schwer Arbeit finden, die Schule besuchen oder einen Arzt aufsuchen können.

Für besonders anfällige Personen ist die Wohnraumfrage von besonderer Bedeutung. Wohnraum zu haben, bedeutet Stabilität und Kontinuität und verleiht ein Gefühl von Integration in der Gemeinschaft und Sicherheit.

Der Mangel an Unterkünften hat auch zu Fällen der sogenannten *feindseligen Ansiedlung* von Binnenvertriebenen geführt. Dies bedeutet, dass Gruppen von Personen vorsätzlich Wohnraum im Eigentum von Angehörigen einer anderen Volksgruppe mit dem Ziel zugewiesen wurde, die Kontrolle über ein Territorium zu erlangen oder zu festigen und die Rückkehr von Angehörigen von Minderheiten zu verhindern. Ein solches Vorgehen stellt einen klaren Verstoß gegen das Abkommen von Dayton dar.

Die Meldung des Wohnsitzes in einer Stadtgemeinde ist Voraussetzung für den Zugang zu Fürsorge- und anderen Leistungen dieser Stadtgemeinde. Die Verweigerung des Rechts, sich als Vertriebener/temporär Ansässiger oder dauerhaft Ansässiger zu melden, zieht materielle Probleme und Schwierigkeiten beim Zugang zur Sozialfürsorge nach sich, weil man für den Zugang zu den obengenannten Leistungen nachweisen muss, dass man in der betreffenden Stadtgemeinde seinen temporären oder dauerhaften Wohnsitz hat. Viele Personen wagen nicht, sich von einer Stadtgemeinde zu einer anderen umzumelden oder ihren ständigen Wohnsitz im Personalausweis ändern zu lassen, weil sie befürchten, daraufhin Schwierigkeiten bei der Wiederinbesitznahme ihres Wohneigentums zu bekommen. Wenn Rückkehrer in die RS eine Unterkunft benötigen und an ihrem früheren Wohnort keine verfügbar ist, können die Behörden sie in Gebiete verweisen, in denen die geographischen und anderen Bedingungen denjenigen an ihrem Herkunftsort ähneln. Obwohl dies nur als Übergangslösung gelten soll, kann es zu erzwungener Umsiedlung oder Ansiedlung vor Ort führen, was die Rechte von Flüchtlingen auf die Rückkehr an ihren früheren Wohnort beeinträchtigt. In der Föderation weigern sich die Behörden häufig,

¹ Am 31. August 1999 gab es insgesamt 9 Transitzentren in der Föderation, in denen 530 Vertriebene Aufnahme gefunden hatten. Da die Transitzentren insgesamt 1.072 Plätze haben, konnten zu diesem Zeitpunkt nur noch weitere 542 Personen aufgenommen werden. (UNHCR, Operations Unit, Office of the Chief of Mission, 31. August 1999)

Personen, die nicht im Rahmen organisierter Rückkehrverfahren zurückgekehrt sind, zu helfen oder für sie eine Unterkunft bereitzustellen. Ferner entstehen durch das Meldeverfahren enorme Schwierigkeiten im Hinblick auf den Erhalt von Altersbezügen. Sowohl in der RS als auch in der Föderation ist der Anspruch auf Altersbezüge unmittelbar an einen ständigen Wohnsitz auf dem Territorium der RS bzw. der Föderation gekoppelt (in der Föderation ist zusätzliche Voraussetzung die tatsächliche Wiederinbesitznahme des Wohneigentums). Personen, die in die Föderation zurückgekehrt sind oder deren früherer Wohnort nicht mehr in der RS, sondern jetzt auf dem Territorium der Föderation liegt, erhalten von der RS keine Altersbezüge. Die Föderation zahlt ihnen aber auch keine Altersbezüge, weil sie niemals in die Renten-/Pensionskassen in der Föderation eingezahlt haben.

Zudem ist für besonders anfällige Personen der Zugang zu anderen Sozialfürsorgeleistungen eingeschränkt und schwierig. Das Welternährungsprogramm hat am 1. Juli 1999 die Nahrungsmittelhilfe eingestellt. Catholic Relief Services ist eingesprungen, leistet jedoch nur Nahrungsmittelhilfe für 11.900 Empfänger in offiziellen Sammelunterkünften. Hinzu kommt, dass die Sozialfürsorgegesetze zwar geeignete Unterstützungskriterien enthalten, die Gemeinden und Kantone/Regionen jedoch nicht über die Mittel verfügen, um ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen. Sozialfürsorge-Einrichtungen verfügen nicht über genügend Ressourcen, und die Zahl der Plätze ist begrenzt.

Bei Personen, die die Kosten nicht vollständig aus eigenen Mitteln bestreiten können, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass sie dort keine Aufnahme finden.

Die Situation wird durch die Tatsache weiter erschwert, dass trotz der Voraussetzungen für eine umfassende Krankenversicherung im Grunde nur die Primärgesundheitsversorgung und keine Krankenhaus- oder Spezialbehandlung abgedeckt ist. Rückkehrer und andere Betroffene müssen häufig einen Eigenanteil leisten, selbst wenn sie versichert sind. Zudem sind die öffentlichen Gesundheitseinrichtungen personell unterbesetzt und verfügen über unzureichende Ressourcen, während private Einrichtungen vollständig aus Eigenmitteln bezahlt werden müssen. Wegen Alters, Behinderung oder Krankheit sind Gesundheitsversorgung und medizinische Betreuung für besonders anfällige Personen besonders wichtig. Unter den derzeitigen Umständen könnte es geschehen, dass besonders anfällige Personen nicht die Behandlung erhalten, die sie benötigen.

Personen, die in bestimmte Gebiete zurückkehren möchten, sind ernsthaft besorgt über die dort bestehenden anhaltenden Bedrohungen der persönlichen Sicherheit und des Eigentums. Vor allem für besonders anfällige Personen ist dies einer der wichtigsten Gründe, die Rückkehr an ihre früheren Wohnorte abzulehnen. Dies gilt erst recht, wenn sie weder von Angehörigen noch von der Gemeinschaft unterstützt werden. Bei traumatisierten Personen machen sie die Reintegration nach der Rückkehr häufig unmöglich.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

UNHCR ermutigt die Regierungen der Aufnahmeländer, die nachstehende Politik zu verfolgen:

1. Besonders anfälligen Personen, die nicht zurückkehren wollen, sollte weiterhin im jeweiligen Aufnahmeland Schutz gewährt werden – mit der Perspektive, nach Prüfung der besonderen Umstände jedes Einzelfalles und einer Beurteilung, ob die betreffende Person zurückgeführt werden kann, ihren Status zu normalisieren. In

diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass eine unsichere oder nur temporär gewährte Rechtsstellung die Anfälligkeit von besonders anfälligen Personen erhöht. Aus humanitären Gründen und im Geiste der internationalen Zusammenarbeit sollte der Schutz im Aufnahmeland verlängert werden.

2. Die Regierungen der Aufnahmeländer sollten die Rückkehr besonders anfälliger Personen, die zurückkehren möchten, erleichtern, indem sie sie präzise informieren, um gemäß dem Abkommen von Dayton eine fundierte Rückkehrentscheidung zu gewährleisten, und ihnen die benötigte materielle Unterstützung gewähren, um den Rückkehrprozess zu ebnen und die wirtschaftliche Unabhängigkeit zurückkehrender besonders anfälliger Personen sicherzustellen. Die Regierungen der Aufnahmeländer sollten – so weit noch nicht geschehen – besonders anfällige Personen unter ihrem Schutz ermitteln, mit den Behörden in BH in geeigneter Weise Kontakt aufnehmen und UNHCR sowie in gegebener Weise örtliche und andere internationale Organisationen aktiv einbeziehen, um die Bedingungen für eine sichere und würdevolle Rückkehr zu schaffen und die erforderlichen Hilfsstrukturen für zurückkehrende besonders anfällige Personen zu definieren. Ohne derartige Unterstützungsnetzwerke ist der Reintegrationsprozess ernsthaft bedroht. Angesichts der Schließung der Sammelunterkünfte sollten die Aufnahmeländer bei Bedarf Mittel für die vorübergehende Unterbringung bereitstellen, während die Häuser der Rückkehrer bewohnbar gemacht werden oder sie auf die Rückgabe warten müssen. Besonders anfällige Personen sind Personen, die infolge geistiger oder körperlicher Behinderung, Traumata, Alter und/oder Verlust des Ehegatten – jeweils in Verbindung mit Armut – soziale Unterstützung benötigen. Um ihnen eine tragfähige Rückkehr auf Dauer zu ermöglichen, sollten sie Hilfe und Unterstützung erhalten.

INHALTSVERZEICHNIS

I.	EINLEITUNG	3
II.	RÜCKKEHR IN DIE SITUATION VON BINNENVERTRIEBENEN	7
III.	PROBLEME, MIT DENEN BESONDERS ANFÄLLIGE PERSONEN BEI DER RÜCKKEHR KONFRONTIERT WERDEN	9
A.	WIEDERINBESITZNAHME DES WOHN-EIGENTUMS UND TRAGFÄHIGE RÜCKKEHR AUF DAUER	9 - 13
i)	Rückkehr in derzeit anderweitig besetzten Wohnraum	
ii)	Rückkehr in derzeit beschädigten oder zerstörten und nicht bewohnbaren Wohnraum	
iii)	Übergangslösungen für die Zeit bis zur Wiederinbesitznahme	
iv)	Auswirkungen auf besonders anfällige Personen	
B.	MELDUNG DES WOHN-SITZES, PERSONALAUSWEISE UND VERTRIEBENENAUSWEISE	13 - 17
i)	Das Meldeverfahren	
	<ul style="list-style-type: none">• Rückkehr an den früheren Wohnort• Rückkehr in die Situation von Binnenvertriebenen	
ii)	Meldeprobleme für zurückkehrende Flüchtlinge in der Föderation	
	<ul style="list-style-type: none">• Spontane Rückkehrer• Organisierte Rückkehrer	
iii)	Meldeprobleme für zurückkehrende Flüchtlinge in der RS	
iv)	Auswirkungen auf besonders anfällige Personen	
C.	MELDUNG DES WOHN-SITZES ALS VORAUSSETZUNG FÜR SOZIALFÜRSORGELEISTUNGEN	18 - 25
i)	Zugang zur Nahrungsmittelhilfe in der Föderation und der RS – Auswirkungen auf besonders anfällige Personen	
ii)	Zugang zur Gesundheitsversorgung in der Föderation	
iii)	Zugang zur Gesundheitsversorgung in der RS	
iv)	Der aktuelle Stand der Gesundheitsversorgung	
v)	Schwierigkeiten bei der Auszahlung von Altersbezügen	
D.	BEDROHUNGEN FÜR DIE PERSÖNLICHE SICHERHEIT UND DAS EIGENTUM	26 - 27
E.	HOHE ARBEITSLOSIGKEIT VERRINGERT DIE REINTEGRATIONSCHANCEN	28
F.	DER INLÄNDISCHE GESETZLICHE RAHMEN FÜR SOZIALFÜRSORGE UND SOZIALE UNTERSTÜTZUNG	29 - 43
i)	Die Übertragung der Zuständigkeit für Fragen der Sozialfürsorge und soziale Unterstützung an die Gebietseinheiten	29
ii)	Das <i>Gesetz über den sozialen Schutz, den Schutz von Bürgerkriegsopfern und den Schutz für Familien mit Kindern</i> in der Föderation von BH	29 - 33
	a. Definition der Anspruchsberechtigten	
	b. Arten der verfügbaren Unterstützung und Kriterien	
	<ul style="list-style-type: none">• Finanzielle und andere materielle Unterstützung• Aufnahme in sozialen Einrichtungen	
iii)	Gesetze zur Sozialhilfe auf kantonaler Ebene in der Föderation von BH	33 - 39
	a. Kanton 1 (Una Sana)	
	b. Kanton 8 (Westliche Herzegowina)	
	c. Kanton 9 (Sarajewo)	
	d. Kanton 10 (Herzeg-Bosnien)	
	e. Andere Kantone	

iv)	Das <i>Sozialfürsorgegesetz</i> in der RS	39 - 42
	a. Definition der Anspruchsberechtigten	
	b. Arten der verfügbaren Unterstützung und Kriterien	
v)	Ist eine Gesetzesreform erforderlich?	42
vi)	Das Recht auf sozialen Schutz in der Realität – Auswirkungen auf besonders anfällige Personen	42 - 43
IV.	SCHLUSSFOLGERUNGEN	45 - 47

I. EINLEITUNG

Während des Konflikts in Bosnien und Herzegowina (nachfolgend “BH”) flohen etwa 1,2 Millionen Einwohner ins Ausland, überwiegend in die Länder des ehemaligen Jugoslawien und Westeuropas. Weitere 1,3 Millionen Menschen wurden zu Binnenvertriebenen. Fast 60 Prozent der Vorkriegsbevölkerung von 4,3 Millionen Menschen wurden aus ihren Wohnorten vertrieben.

Seit der Unterzeichnung des Allgemeinen Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina (nachfolgend “Abkommen von Dayton”) im Dezember 1995 sind ungefähr 350.000 Flüchtlinge nach BH zurückgekehrt.¹ Viele der Betroffenen konnten jedoch nicht an ihre früheren Wohnorte zurückkehren und wurden zu Binnenvertriebenen.² Im Abkommen von Dayton schrieben der Staat BH und die beiden Gebietseinheiten (nachfolgend “die Vertragsparteien”) das Recht von Flüchtlingen und Vertriebenen fest, an ihre früheren Wohnorte zurückzukehren. Um diesem Recht Geltung zu verschaffen, kamen die Vertragsparteien überein, “politische, wirtschaftliche und soziale Bedingungen zu schaffen, die der freiwilligen Rückkehr und der harmonischen Integration von Flüchtlingen und Vertriebenen ohne Begünstigung einer bestimmten Gruppe förderlich sind”.³ Die Vertragsparteien vereinbarten ferner, “allen bedürftigen zurückkehrenden Flüchtlingen kurzfristige Rückkehrhilfe zu gewähren, um Familien und Einzelpersonen zu befähigen, ihr Leben in den örtlichen Gemeinschaften wieder aufzunehmen und dort ihren Lebensunterhalt zu bestreiten”.⁴

Viele Flüchtlinge haben den ehrlichen Wunsch, nach BH zurückzukehren. Andere werden jedoch gegen ihren Willen gezwungen, ihre Aufnahmeländer zu verlassen, weil der Schutz nicht weiter verlängert wird. In Aufnahmeländern wie Deutschland (wo auf dem Höhepunkt des Konflikts fast 400.000 Flüchtlinge aus BH Aufnahme fanden) und der Schweiz ist man der Ansicht, dass angesichts des Endes des Konflikts und der Wiederherstellung des Friedens in BH der Schutz nicht länger erforderlich ist. Über diesen Argumenten werden jedoch die außerordentlichen Erschwernisse für die Reintegration übersehen, mit denen viele Personen bei der Rückkehr konfrontiert werden. Dazu zählen entgegen den im Abkommen von Dayton gemachten Zusagen die Rückkehr in die Situation von Binnenvertriebenen, begrenzte verfügbare Unterkünfte und die fehlende, fremde Hilfe unnötig machende soziale Unterstützung. In eine Situation zurückzukehren, in der nur geringe oder gar keine Aussichten auf Reintegration bestehen, ist *per definitionem* nicht tragfähig auf Dauer und unvereinbar mit dem Abkommen von Dayton.⁵

Angesichts der genannten Erschwernisse für die Reintegration beharrt UNHCR auf der Einschätzung, dass bestimmte Kategorien von Flüchtlingen aus BH weiterhin

¹ UNHCR, Operations Unit des Office of the Chief of Mission, BH (31. August 1999)

² Am 31. August 1999 beliefen sich die geschätzten Zahlen der Binnenvertriebenen auf 487.000 in der Föderation und 343.000 in der RS und somit insgesamt in BH auf 830.000 (UNHCR, Operations Unit des Office of the Chief of Mission, BH (31. August 1999)).

³ Anhang 7, Artikel II, des Allgemeinen Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina (“Abkommen von Dayton”)

⁴ Anhang 7, Artikel IV, des Abkommens von Dayton. Die Verfassung von BH bekräftigt diese Bestimmungen des Anhangs 7: Artikel II(5) garantiert das Recht aller Flüchtlinge und Vertriebenen, gemäß Anhang 7 ungehindert in ihre Herkunftsstadtgemeinden zurückzukehren. Hierdurch wird das in Anhang 7 zugestandene Recht zu einem Verfassungsrecht. Ferner wurden Gesetze zum Schutz der Rechte von Flüchtlingen und Vertriebenen mit besonderen Bedürfnissen verabschiedet.

⁵ Siehe UNHCR, *A Regional Strategy for Sustainable Return of Those Displaced by the Conflict in the Former Yugoslavia* (1998).

internationalen Schutz brauchen.⁶ Eine dieser Kategorien sind besonders anfällige Personen wie ältere Menschen, geistig Behinderte/Körperbehinderte, Waisen und Personen in von einer Frau geführten Haushalten, Opfer und Zeugen von Folterungen und sexueller Gewalt, schwer traumatisierte Personen, frühere Lager- oder Gefängnisinsassen und Zeugen des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien. Ein zusätzlicher Grund zur Besorgnis ist ihre Armut.⁷ Die Kombination ihrer Anfälligkeit aufgrund von Alter oder Behinderung usw. und ihrer Armut führt dazu, dass sie in besonderem Maße Schutz brauchen.

Nach der Ankunft stoßen Rückkehrer auf zahllose administrative und sozio-politische Hindernisse in den folgenden Bereichen: Wiederinbesitznahme des Wohneigentums, Meldung des Wohnsitzes und Eintragung in das Melderegister, Ausstellung von Personalausweisen, Sicherheit, Altersbezüge, Erwerbstätigkeit, Nahrungsmittel und medizinische Versorgung sowie Sozialfürsorge-Einrichtungen. Für besonders anfällige Personen vergrößern sich diese Hindernisse, weil sie alt oder behindert sind und ein Netzwerk zu ihrer Unterstützung fehlt. Obwohl in vielen der genannten Bereiche die erforderlichen Gesetze verabschiedet wurden, mangelt es an deren Umsetzung, weil der politische Wille fehlt und die personellen und finanziellen Ressourcen nicht ausreichen, um sie auf die örtliche Bevölkerung und die Rückkehrer anzuwenden. Viele Rückkehrer werden jetzt in ungenügend versorgten Transitzentren oder inoffiziellen Sammelunterkünften untergebracht, in der ersten Zeit nach dem Ende des Konflikts zurückgekehrte Personen auch in offiziellen Sammelunterkünften.⁸ Viele besonders anfällige Personen leben jahrelang mit nur geringen Aussichten auf eine dauerhafte Lösung in diesen Sammelunterkünften und Transitzentren. Insofern beruht die UNHCR-Forderung nach Verlängerung des Schutzes für besonders anfällige Personen sowohl auf humanitären Prinzipien als auch auf dem praxisorientierten Interesse an einer tragfähigen Rückkehr auf Dauer.⁹

Flüchtlinge, die sich – häufig wegen rechtlicher, sprachlicher oder kultureller Hindernisse in ihrem Aufnahmeland – zur Rückkehr nach BH entscheiden, sind mit denselben Problemen konfrontiert. Aus diesem Grund ist es besonders wichtig, dass ihrer Rückkehr eine fundierte Entscheidung zugrunde liegt. Das bedeutet, dass sie sich der vielen

⁶ Siehe für eine allgemeine Darstellung UNHCR, *Aktuelle Position von UNHCR bezüglich jener Gruppen von Personen aus Bosnien und Herzegowina, die weiterhin internationalen Schutzes bedürfen* (1999) (nachfolgend "Aktuelle Position von UNHCR").

⁷ Ihre Armut ruht auch davon her, dass sie kein Unterstützungsnetzwerk in BH haben, also keine Verwandten, die ihnen helfen und sie unterstützen können.

⁸ Transitzentren wurden für die temporäre Unterbringung zurückkehrender Flüchtlinge eingerichtet. Zurückkehrende Flüchtlinge sollten zwischen einer Woche und maximal drei Monaten in einem Transitzentrum verbringen, bevor sie auf eigene Initiative Wohnraum finden. In der Praxis bleiben Rückkehrer jedoch länger als für den wünschenswerten und geplanten Zeitraum in den Transitzentren. Transitzentren dürfen nicht mit Sammelunterkünften verwechselt werden. Letztere wurden während des Konflikts zur Unterbringung von Binnenvertriebenen eingerichtet und werden außer unter besonderen Umständen im allgemeinen nicht für die Unterbringung von zurückkehrenden Flüchtlingen genutzt. Es sollte zudem darauf hingewiesen werden, dass landesweit das Ziel verfolgt wird, dauerhafte Lösungen für Langzeitbewohner von Sammelunterkünften zu finden, um die Gebäude wieder ihrem ursprünglichen Bestimmungszweck als Schulen und öffentliche Einrichtungen zuführen zu können. Deshalb werden zurückkehrende Flüchtlinge und andere Personen dort zunehmend schwieriger Aufnahme finden.

⁹ Selbst wenn die Aufnahmeländer den meisten bosnischen Flüchtlingen nur temporären Schutz gewährt haben, sollte bei der Beurteilung der Frage, ob sie derzeit zurückgeführt werden können, an gewisse Bestimmungen des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 erinnert werden. Beispielsweise verbietet die Genfer Flüchtlingskonvention die Anwendung von Beendigungsklauseln, wenn ein Flüchtling "sich auf zwingende, auf früheren Verfolgungen beruhende Gründe berufen kann, um die Inanspruchnahme des Schutzes des Landes abzulehnen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt" (Artikel 1C(5)). Es sollte daher eine Prüfung und Entscheidung in irgendeiner Form stattfinden, um in diesen besonders zwingenden Fällen die Rückführung zu verhindern.

Hindernisse für die Reintegration bewusst sein sollten. Um eine spätere unrechtmäßige Rückkehr in die Aufnahmeländer zu verhindern, ist es aber noch wichtiger, dass die Aufnahmeländer die Flüchtlinge unterstützen und eine tragfähige Rückkehr auf Dauer sicherstellen. Ihre Unterstützung sollte die Verbesserung der Infrastruktur, Projekte zur Schaffung von Wohnraum und die berufliche Ausbildung oder besondere Unterstützung für besonders bedürftige Personen umfassen und sich an den Bedürfnissen des jeweiligen Flüchtlings/der jeweiligen Flüchtlingsbevölkerung orientieren. Dies ist angesichts der fehlenden Kapazitäten für die erforderliche Unterstützung vor Ort besonders wichtig.

Für Flüchtlinge, die gegen ihren Willen oder freiwillig nach BH zurückkehren, ist eine dauerhafte soziale Unterstützung in Form des Zugangs zu Krankenhäusern, Ambulanzen und Nahrungsmittelhilfe von großer und für besonders anfällige Personen von entscheidender Bedeutung. Sowohl in der Republika Srpska (nachfolgend "RS") und in der Föderation von BH (nachfolgend "Föderation") wurden die gesetzlichen Grundlagen für die soziale Unterstützung geschaffen.¹⁰ Die für die Umsetzung dieser Gesetze zuständigen Stadtgemeinden verfügen jedoch nur über unzureichende Ressourcen. Vielen Flüchtlingen wird daher der Zugang zu sozialer Unterstützung verwehrt, oder sie müssen einen eigenen finanziellen Beitrag dazu leisten. In der Föderation haben zudem erst wenige Kantone die vorgeschriebenen Ausführungsgesetze erlassen. Soziale Einrichtungen wie Altenheime und Krankenhäuser sind häufig belegt und haben nur begrenzte finanzielle Mittel zu ihrer Verfügung. Ihre Möglichkeiten, zurückkehrende besonders anfällige Personen aufzunehmen und zu unterstützen, sind entschieden gering. Da die Gebietseinheiten überdies den Wiederaufbau in den Vordergrund stellen, hat die Verbesserung und der Ausbau dieser Einrichtungen nur eine niedrige Priorität.¹¹ Die Rückkehr einer großen Zahl besonders anfälliger Personen würde diese sozialen Unterstützungsstrukturen überlasten und möglicherweise destabilisieren.

Dieser Bericht erläutert die Notwendigkeit der Fortsetzung des internationalen Schutzes und der Unterstützung besonders anfälliger Personen angesichts der Probleme, mit der sie bei der Rückkehr konfrontiert werden. In diesem Bericht werden jedoch auch die allgemeinen Schwierigkeiten für Rückkehrer und ihre Auswirkungen auf besonders anfällige Personen beschrieben. Auf der Grundlage dieser Überprüfung der Hindernisse für eine wirkungsvolle Reintegration einschließlich der sehr begrenzten Kapazitäten der Einrichtungen vor Ort zur Betreuung von mehr Rückkehrern empfiehlt UNHCR, dass die

¹⁰ Siehe das *Gesetz über den sozialen Schutz, den Schutz von Bürgerkriegsopfern und den Schutz von Familien mit Kindern*, Amtsblatt der Föderation, Nr. 36/99, am 14. September 1999 in Kraft getreten, das *Sozialfürsorgegesetz*, Amtsblatt der RS, Nr. 5/93, und das *Änderungs- und Ergänzungsgesetz zum Sozialfürsorgegesetz*, Amtsblatt der RS, Nr. 15/96. In der Föderation haben die Kantone ebenfalls Gesetze zur Regelung der Sozialfürsorgeleistungen verabschiedet. Siehe das *Sozialfürsorgegesetz*, Amtsblatt des Kantons Una Sana, Nr. 9/98, S. 237, die *Anweisung zur Zahlungsweise und Verwendung von einem Monatssatz Sozialhilfe*, Amtsblatt des Kantons Zenica-Doboj, Nr. 15/97, S. 1032, das *Gesetz über die Einrichtung öffentlicher Altenheime*, Amtsblatt des Kantons Gorazde, Nr. 10/97, S. 40, die *Entscheidung über Sozialfürsorge und den Schutz von Bürgerkriegsopfern*, Amtsblatt des Kantons Mittelbosnien, Nr. 7/98, S. 164, das *Sozialfürsorgegesetz*, Amtsblatt des Kantons Westliche Herzegowina, Nr. 10/98, 438, die *Entscheidung über dauerhafte finanzielle Unterstützung für im Hinblick auf ihre soziale Sicherheit anfällige Kategorien der Bevölkerung*, Amtsblatt des Kantons Westliche Herzegowina, Nr. 6/97, S. 126, das *Sozialfürsorgegesetz*, Amtsblatt des Kantons Sarajewo, Nr. 14/97, das *Gesetz über den Schutz von Familien mit Kindern*, Amtsblatt des Kantons Sarajewo, Nr. 4/98, S. 69, das *Gesetz über die Grundrechte von Bürgerkriegsopfern*, Amtsblatt des Kantons Sarajewo, Nr. 4/98, S. 65, und das *Sozialfürsorgegesetz*, Amtsblatt des Kantons 10, Nr. 5/98, S. 130. Die anderen Kantone wenden weiterhin das alte *Sozialfürsorgegesetz*, Amtsblatt der SRBH, Nr. 39/84, an.

¹¹ In einem Bericht des Gesundheitsministeriums von BH erklärte das Ministerium selbst, für den Wiederaufbau bereitgestellte Mittel dürften nicht für den laufenden Betrieb von Einrichtungen im Gesundheitswesen verwendet werden. Siehe, Föderation von Bosnien und Herzegowina, Gesundheitsministerium, *Bericht des Gesundheitsministeriums* (1997).

Aufnahmeländer entweder dieser Kategorie von Personen aus humanitären Gründen weiterhin Schutz gewähren oder wirksame und dauerhafte Unterstützung leisten, die den Rückkehrprozess begünstigt und tragfähig macht. Die Aufnahmeländer sollten zudem Personen, die freiwillig nach BH zurückkehren möchten, präzise über die Bedingungen in BH informieren.

II. RÜCKKEHR IN DIE SITUATION VON BINNENVERTRIEBENEN

Da die umfassende ethnische Vertreibung eines der Hauptziele des Konflikts in BH war, ist das Recht von Flüchtlingen auf *Rückkehr an ihren früheren Wohnsitz* eine entscheidende Voraussetzung für einen wirksamen und dauerhaften Frieden. Das Recht auf die Rückkehr an den früheren Wohnort wurde im Abkommen von Dayton festgeschrieben. Dennoch werden viele Flüchtlinge in die Situation von Binnenvertriebenen zurückgeführt. Häufig haben politische Erwägungen die Entscheidung beeinflusst, wo ein Rückkehrer, der nicht an seinen früheren Wohnort zurückkehren konnte, temporär oder dauerhaft angesiedelt wurde.

Die vier Haupthindernisse zur Wiederinbesitznahme des Vorkriegswohneigentums sind im wesentlichen: Das Wohneigentum wird von anderen Personen bewohnt, ist beschädigt oder zerstört und Wiederaufbauhilfe wird benötigt, der Eigentümer ist arbeitslos, oder es bestehen Sicherheitsbedenken. Viele Flüchtlinge können ihre früheren Domizile deshalb nicht unmittelbar nach der Rückkehr wieder beziehen und werden folglich zu Binnenvertriebenen.

Die Rückführung von Flüchtlingen, die in die Situation von Binnenvertriebenen zu geraten drohen (weil sie nicht in ihre früheren Domizile ziehen können), hat weitreichende Konsequenzen. Zusammen erschweren sie die Suche nach dauerhaften Lösungen und beschwören zukünftige Instabilität herauf. Erstens erhöht die Rückführung unter diesen Umständen die ohnehin bereits hohe Zahl der Binnenvertriebenen in BH.¹² Zweitens verschärft sie die Situation in Bezug auf den ohnehin beschränkten verfügbaren Wohnraum zur temporären Überlassung und die überbeanspruchten Aufnahmekapazitäten. Drittens wird dabei übersehen, dass die Rückkehr von Minderheitenangehörigen gefördert werden muss, weil nur auf diese Weise die durch den Krieg verursachten ethnisch motivierten Vertreibungen rückgängig gemacht werden können. Schließlich führt sie dazu, dass großzügige Rückkehrbeihilfen nicht in eine neue Existenz investiert, sondern zum Bestreiten der Lebenshaltungskosten verbraucht werden.

Für Rückkehrer, die in die Situation von Binnenvertriebenen zu geraten drohen, wurde als Übergangslösung die Ansiedlung vor Ort in einem Gebiet gefunden, in dem die Rückkehrer zu der dort die Mehrheit stellenden Volksgruppe gehören.¹³ Die Entscheidung zu einer solchen Ansiedlung vor Ort muss jedoch freiwillig¹⁴ und auf der Grundlage einer fundierten Entscheidung erfolgen und darf die Eigentumsrechte anderer nicht verletzen. Aufnahmeland, die Flüchtlinge zurückführen möchten, sollten sicherstellen, dass die Rückführung nicht infolge Binnenvertreibung in einer *feindseligen Ansiedlung* resultiert. Dies bedeutet, dass Gruppen von Personen vorsätzlich Wohnraum im Eigentum von Angehörigen einer anderen Volksgruppe mit dem Ziel zugewiesen wurde, die Kontrolle über ein Territorium zu erlangen oder zu festigen und die Rückkehr von Angehörigen von

¹² In diesem Bericht wird ein zurückkehrender Flüchtling, der bei der Rückkehr vertrieben wird, nicht als Binnenvertriebener, sondern als vertriebener Rückkehrer bezeichnet. Der Begriff "Binnenvertriebene" wird nur für Personen verwendet, die während des Konflikts zu Binnenvertriebenen wurden und es heute immer noch sind.

¹³ Dies wird gelegentlich auch als "Umsiedlung" bezeichnet.

¹⁴ Beispielsweise ist die Ansiedlung vor Ort nach dem Verkauf oder Tausch von Wohneigentum freiwillig, weil sie dann mit der Zustimmung sowohl der Person, die sich vor Ort in ihrem neuen Wohneigentum niederlässt, als auch des früheren Eigentümers erfolgt. Sie geschieht dann in Ausübung des im Abkommen von Dayton niedergelegten Rechts, einen neuen Wohnsitz zu wählen. Dies ist ein natürlicher Vorgang in einer funktionierenden Wirtschaft und einem funktionierenden Rechtssystem, über den sich in jeder Gesellschaft Bevölkerungsbewegungen vollziehen. Marcus Cox, *UNHCR & Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees, Return Relocation and Property Rights*, S. 23 (1997).

Minderheiten zu verhindern.¹⁵ Ein solches Vorgehen missachtet rechtsstaatliche Prinzipien vollständig und stellt einen klaren Verstoß gegen das Abkommen von Dayton dar.

¹⁵ ebenda

III. PROBLEME, MIT DENEN BESONDERS ANFÄLLIGE PERSONEN BEI DER RÜCKKEHR KONFRONTIERT WERDEN

A. WIEDERINBESITZNAHME DES WOHNESIGENTUMS UND TRAGFÄHIGE RÜCKKEHR AUF DAUER

i) Rückkehr in derzeit anderweitig besetzten Wohnraum

Die Wiederinbesitznahme des Wohnraums ist eine entscheidende Voraussetzung für eine tragfähige Rückkehr auf Dauer. Wohnraum zu haben, bedeutet Stabilität, Kontinuität und Sicherheit, insbesondere für ältere Menschen und alleinstehende Haushaltsvorstände.¹⁶ Während des Konflikts wurden in beiden Gebietseinheiten Gesetze verabschiedet, die die Behörden ermächtigten, sowohl privates Wohneigentum als auch Wohnungen in öffentlichem Eigentum nach der Flucht des Eigentümers/Nutzers für "aufgegeben" zu erklären und anderen ein temporäres Nutzungsrecht dafür zu übertragen. Personen, die ein solches Nutzungsrecht erhalten hatten, beantragten dann vielfach vor Gericht nach Artikel 47 des *Gesetzes über öffentlichen Wohnraum* die Aufhebung des alten Nutzungsrechts.¹⁷ War diese erst einmal verfügt, wurden die Wohnungen den neuen Nutzern auf Dauer zugewiesen. Zudem wurde in der Föderation ein Gesetz verabschiedet, das den Mietern von Wohnungen in öffentlichem Eigentum die Pflicht auferlegte, bis Januar 1996 ihren Anspruch darauf geltend zu machen und sie wieder zu beziehen. Gelang dies nicht, konnten die Wohnungen für "dauerhaft aufgegeben" erklärt und anderen auf Dauer zugewiesen werden. Diese Politik hat Zehntausenden von Flüchtlingen und Vertriebenen die Rückkehr in ihre früheren Domizile versperrt.¹⁸ In der RS hat die Bestimmung, dass Wohnraum nur auf der Grundlage des Prinzips der Reziprozität für frei werdenden Wohnraum in der Föderation und der Republik Kroatien beziehungsweise bei Zahlung einer Entschädigung an den derzeitigen Nutzer geräumt werden muss, die Rückkehr von Vertriebenen und Flüchtlingen erfolgreich verhindert.

In beiden Gebietseinheiten wurden die gesetzlichen Grundlagen für die Einreichung von Rückgabeanträgen geschaffen.¹⁹ Die Umsetzung dieser Gesetze ging jedoch nur langsam

¹⁶ Viele besonders anfällige Personen möchte in ihre Häuser schon allein deshalb zurückkehren, weil dies die Kosten für den Lebensunterhalt senken würde. Ältere besonders anfällige Personen erhalten – wenn überhaupt – Altersbezüge von durchschnittlich 150 KM in der Föderation und 50 KM in der RS. Diese Beträge reichen für Miete *und* den Lebensunterhalt (einschließlich der Kosten für medizinische Versorgung) nicht aus. In ähnlicher Weise müssen auch von Frauen geführte Haushalte in ihre Häuser zurückkehren, weil die Frauen nicht gleichzeitig ihre Kinder betreuen und soviel verdienen können, um davon die Miete und den Lebensunterhalt für eine ganze Familie zu bestreiten.

¹⁷ Nach Artikel 47 des *Gesetzes über öffentlichen Wohnraum* (Amtsblatt der SRBH, Nr. 14/84, 12/87 und 36/89) kann ein Nutzungsrecht entzogen werden, wenn der Nutzer die Wohnung für einen ununterbrochenen Zeitraum von sechs Monaten nicht bewohnt hat. Ausgenommen hiervon sind bestimmte besondere Umstände (beispielsweise der Nutzer leistete seinen Wehrdienst oder unterzog sich einer medizinischen Behandlung). Die Situation wurde durch eine Gesetzesänderung verbessert, nach der Nutzungsrechte seit dem 30. April 1991 wegen unterlassener Nutzung der betreffenden Wohnung nicht automatisch aufgehoben werden können, wenn der Nutzer eine Person mit einem Rückkehrrecht nach Anhang 7 war. Mit einer weiteren Änderung wurden alle anhängenden Gerichtsverfahren zu Artikel 47 des *Gesetzes über öffentlichen Wohnraum* für abgeschlossen erklärt und alle seit dem 1. April 1991 ergangenen Gerichtsurteile auf der Grundlage von Artikel 47 aufgehoben (siehe das *Gesetz über Änderungen des Gesetzes über öffentlichen Wohnraum*, Amtsblatt der RS, Nr. 12/99, und das *Gesetz über Änderungen des Gesetzes zur Übernahme des Gesetzes über öffentlichen Wohnraum*, Amtsblatt der Föderation, Nr. 11/98 und 19/99).

¹⁸ Eine Entscheidung des Hohen Beauftragten vom 13. April 1999 hob dieses Gesetz auf und wandelte die darauf begründeten dauerhaften Nutzungsrechte in temporäre Nutzungsrechte um.

¹⁹ Das *Gesetz über die Aufhebung der Anwendung des Gesetzes über vorübergehend aufgegebenes Wohneigentum im Besitz von Staatsbürgern*, das *Gesetz über die Aufhebung der Anwendung des Gesetzes über*

und mit Schwierigkeiten vorstatten, so dass nur wenige Menschen ihr Wohneigentum zurückerhalten haben. In vielen Stadtgemeinden sollten die Antragsteller ungerechterweise zusätzliche Dokumente beibringen oder Gebühren für die Bearbeitung ihrer Anträge entrichten, obwohl eine eindeutige Anweisung solche Forderungen verbietet. Meldungen zufolge kam es auch zu Fehlinformationen, Weigerungen, die erforderlichen Antragsformulare auszuhändigen, und vorsätzlichen Verknüpfungen mit anderen Verfahren.²⁰

Nach der jüngsten Erhebung der Kommunalbehörden in der Föderation wurden etwa 72.000 Anträge für Wohnungen im öffentlichen Eigentum und 18.000 für Wohnraum in Privateigentum registriert. Es ergingen jedoch nur 18.000 positive Entscheidungen zu Wohnungen und 6.000 zu Wohnraum in Privateigentum. Selbst wenn die Wohnungsbehörden das Eigentumsrecht an Wohnraum anerkannt und positive Entscheidungen erlassen haben, konnten Vertriebene und Flüchtlinge ihre Domizile nicht wieder übernehmen, weil die Entscheidungen nicht durchgesetzt wurden. Bislang konnten erst 2.800 Wohnungen in öffentlichem Eigentum und 2.600 Privathäuser wieder bezogen werden. In der RS wurden etwa 19.000 Anträge für Wohnungen im öffentlichen Eigentum und 56.000 für Wohnraum in Privateigentum registriert. Es ergingen nur 1.100 positive Entscheidungen zu Wohnungen und 6.300 zu Wohnraum in Privateigentum. 177 Wohnungen in öffentlichem Eigentum und 2.400 Privathäuser konnten jedoch erst wieder bezogen werden.²¹ In der Praxis müssen viele Betroffene Binnenvertriebene bleiben, die auf die Rückgabe ihres Wohnraums warten. Beispielsweise können viele Bosniaken, die während des Krieges aus der RS vertrieben wurden, nicht zurückkehren, weil ihre Häuser von vertriebenen Serben aus der Föderation bewohnt werden. Da die mangelnde Durchsetzung von Gerichtsentscheidungen häufig auf politischen Faktoren beruht, die außerhalb der Kontrolle der Betroffenen selbst liegen, hat ihre Präsenz in Bosnien kaum Einfluss auf den Entscheidungsprozess. Der einzelne Bürger kann im allgemeinen keinen Druck auf die Behörden ausüben, eine bestimmte Entscheidung zu treffen. Viele Antragsteller sind durch das gesamte Verfahren sogar eingeschüchtert und zögern aus Angst vor Beleidigungen oder Übergriffen, ihre Anträge persönlich abzugeben oder an Anhörungen teilzunehmen. Deshalb ist es ein Irrglaube anzunehmen, die Präsenz auf dem Territorium von BH würde den Antragstellern für die Durchsetzung von zu ihren Gunsten gefällten Entscheidungen nutzen. Die Faktoren, die die Rückkehr verhindern, liegen weitgehend außerhalb des Einflusses der einzelnen Antragsteller. Dies gilt auch für die Berücksichtigung bei Unterkunftsprojekten.

Die langsame Umsetzung wurde auf verschiedene Faktoren zurückgeführt: Erstens herrscht ein Mangel an alternativen Unterkünften für die derzeitigen Bewohner, die nicht in ihre eigenen Domizile zurückkehren können. Zweitens haben die Behörden dort, wo temporäre Unterkünfte zur Verfügung stehen, es nicht vermocht oder es unterlassen, die illegale, doppelte oder temporäre Belegung zu beenden. Drittens behaupten die Behörden, überlastet zu sein, über zu wenig Personal und Mittel zu verfügen und Entscheidungen nicht innerhalb der in den Wohneigentumsgesetzen niedergelegten Fristen umsetzen zu können. Viertens haben die Behörden auch die Bearbeitung der Anträge auf Rückgabe früherer

aufgegebene Wohnungen, das Gesetz über die Übernahme des Gesetzes über öffentlichen Wohnraum und das Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes über den Verkauf von Wohnungen mit einem Nutzungsrecht, in Kraft getreten am 4. April 1998 (Amtsblatt der Föderation, Nr. 11/98, 3. April 1998 und nachfolgende Änderungen), sowie das Gesetz über die Aufhebung der Anwendung des Gesetzes über die Nutzung von aufgegebenem Wohneigentum, Amtsblatt der RS, Nr. 38/98 und nachfolgende Änderungen

²⁰ Siehe Aktuelle Position von UNHCR, a.a.O., Fußnote 6, Absatz 2.4 bis 2.7 (zu den im Sommer 1998 und Januar 1999 durchgeführten Überwachungsmaßnahmen).

²¹ Diese Zahlen basieren auf Angaben kommunaler Stellen, die während einer vom Amt des Hohen Beauftragten, UNHCR und OSZE durchgeführten Überwachungsmaßnahme gemacht wurden. Stand für die Föderation ist der 31. Juli 1999. Die Zahlen für die RS wurden im Oktober 1999 vom Ministerium für Flüchtlinge und Vertriebene zur Verfügung gestellt.

Wohnungen der Jugoslawischen Nationalen Armee verschleppt. Fünftens und am wichtigsten fehlt bei den örtlichen Behörden verbreitet der politische Wille zur Umsetzung der Wohneigentumsgesetze.

ii) Rückkehr in derzeit beschädigten oder zerstörten und nicht bewohnbaren Wohnraum

Flüchtlinge, deren Wohneigentum während des Krieges beschädigt oder zerstört und damit unbewohnbar wurde, sehen sich mit anderen Schwierigkeiten konfrontiert. Um Wiederaufbauhilfe für zerstörte Häuser zu erhalten, muss man beim für den Wiederaufbau zuständigen Amt der jeweiligen Stadtgemeinde einen Antrag stellen und wird dann auf eine Warteliste gesetzt. Wenn die Stadtgemeinde Mittel von der internationalen Gemeinschaft erhält, verteilt sie diese an die Personen auf der Warteliste in der Reihenfolge, in der sie dort eingetragen wurden.²² Viele Personen warten seit Jahren auf eine Wiederaufbauhilfe. Auch in diesem Bereich hat die Volksgruppenzugehörigkeit einen Einfluss darauf, wie leicht oder schwer man Wiederaufbauhilfe erhält.

Ferner werden bei bestimmten Wiederaufbauprojekten Anträge von Flüchtlingen auf Wiederaufbauhilfe erst geprüft, nachdem sie aus dem Ausland zurückgekehrt sind. Dies bedeutet, dass die Betroffenen zuerst in die Situation von Binnenvertriebenen zurückkehren und häufig Transitzentren oder Sammelunterkünfte beziehen müssen, während sie auf die Antragsbearbeitung warten. Selbst unter diesen Umständen haben sie keine Garantie, dass ihr Haus bei einem Wiederaufbauprojekt berücksichtigt wird.²³

iii) Übergangslösungen für die Zeit bis zur Wiederinbesitznahme

Für die Zeit, in der Rückkehrer auf eine Rückgabeentscheidung oder Wiederaufbauhilfe warten, müssen sie sich anderswo eine Unterkunft suchen, und zwar häufig außerhalb ihrer früheren Stadtgemeinde. Dies hat zur Folge, dass viele unrechtmäßig ihnen nicht gehörende Häuser beziehen, gezwungen sind, eine Wohnung zu mieten, oder in Transitzentren oder inoffiziellen Zentren untergebracht werden, deren Aufnahmekapazität begrenzt ist. Obwohl am 31. August 1999 in BH 109 offizielle Sammelunterkünfte existierten (50 in der Föderation und 59 in der RS), in denen insgesamt 11.498 Vertriebene lebten (5.203 in der Föderation und 6.295 in der RS), können zurückkehrende Flüchtlinge dort nur in Ausnahmefällen Unterkunft finden.²⁴ Da UNHCR seine finanzielle Unterstützung derzeit einstellt, wird in den meisten Gebieten in der Föderation und der RS niemand mehr in Sammelunterkünfte aufgenommen.²⁵ Sammelunterkünfte, die geschlossen wurden, werden jetzt wieder ihrer früheren Nutzung als Schulen und andere öffentliche Einrichtungen zugeführt. Zurückkehrende Flüchtlinge, die in die Situation von Binnenvertriebenen geraten,

²² Beispielsweise erhielten die Stadtgemeinden Travnik, Vitez, Donji Vakuf, Bugojno und Jajce im Kanton Mittelbosnien von der EU und der deutschen Regierung 7,7 Millionen Dollar für den Wiederaufbau von 475 beschädigten Häusern der Binnenvertriebenen sowie der Gemeinschafts- und Sozialfürsorge-Einrichtungen. ONASA, 15. April 1999.

²³ Diese Forderung stellt das THW (Technisches Hilfswerk) bei seinem Wiederaufbauprojekt in Kozarac in der Stadtgemeinde Prijedor. In Kozarac gibt es etwa 3.500 zerstörte Häuser, für die Wiederaufbauhilfe benötigt wird. Das THW hat jedoch nur Mittel zum Wiederaufbau von 1.000 von ihnen. In diesem Gebiet gibt es mit Sicherheit für niemanden eine Garantie, dass sein Haus wiederaufgebaut wird.

²⁴ Am 31. August 1999 gab es insgesamt 9 Transitzentren in der Föderation, in denen 530 Vertriebene Aufnahme gefunden hatten. Da die Transitzentren insgesamt 1.072 Plätze haben, konnten zu diesem Zeitpunkt nur noch weitere 542 Personen aufgenommen werden. (UNHCR, Operations Unit, Office of the Chief of Mission, 31. August 1999)

²⁵ Von den UNHCR-Büros in ganz BH eingeholte Auskünfte

können in der Föderation allerdings in einem Transitzentrum unterkommen. Hierfür ist jedoch die Genehmigung der zuständigen Behörde erforderlich. In der RS gibt es bedauerlicherweise keine Transitzentren. Deshalb muss normalerweise mühevoll eine andere Unterkunft gefunden werden. In Einzelfällen greift man auf Sammelunterkünfte als einzig verfügbare Form der Unterbringung zurück, oder es entstehen inoffizielle Sammelunterkünfte. Einige dieser inoffiziellen Sammelunterkünfte, die manche Rückkehrer beziehen müssen, weil ihnen der Zugang zu einer offiziellen Sammelunterkunft oder einem Transitzentrum verweigert wurde, sind überfüllt, in schlechtem hygienischen Zustand und nicht an die öffentliche Versorgung angeschlossen (kein Stromanschluss, keine Nahrungsmittelhilfe). Zudem liegen viele (offizielle und inoffizielle) Sammelunterkünfte und Transitzentren weitab von den Städten, so dass die Bewohner nur schwer Arbeit finden, die Schule besuchen oder einen Arzt aufsuchen können.

Die meisten zurückkehrenden Flüchtlinge erhielten von den jeweiligen Aufnahmeländern Rückkehrbeihilfen.²⁶ Nach Feststellung der IOM werden jedoch nur 30 Prozent der Mittel für die Instandsetzung von Wohnraum verwendet.²⁷ Die Schwierigkeiten bei der Wiederinbesitznahme des Wohneigentums und die hohe Arbeitslosigkeit²⁸ haben zur Folge, dass viele Rückkehrer ihren Lebensunterhalt nicht bestreiten können. Deshalb werden 59 Prozent der Rückkehrbeihilfen für die Lebenshaltungskosten verwendet, so dass für die Instandsetzung von Wohnraum nur wenig übrig bleibt.²⁹ Die Rückkehrbeihilfen zeigen folglich nur kurzfristig Wirkung und tragen nicht zu einer dauerhaften Lösung bei. Aus den genannten Gründen ist es daher wichtig, dass die Aufnahmeländer diese Rückkehrbeihilfen an Einzelpersonen durch Investitionen in die Infrastruktur vor Ort ergänzen. Diese könnten dazu beitragen, die strukturellen Probleme des begrenzten verfügbaren Wohnraums, der hohen Arbeitslosigkeit und der unzulänglichen Sozialfürsorge zu lindern. Angesichts der Tatsache, dass die Rückkehr der Flüchtlinge die vorhandenen örtlichen Einrichtungen, die nach einem verheerenden Konflikt erst langsam wiederaufgebaut werden, belastet, ist eine Unterstützung in dieser Form notwendig und wirksam.

iv) Auswirkungen auf besonders anfällige Personen

Besonders anfällige Personen, die ihr Wohneigentum nicht zurückerhalten können, bleiben häufig ohne festen Wohnsitz, da sie nicht über die Mittel verfügen, eine Miete bezahlen *und* die Lebenshaltungskosten bestreiten zu können. Sie können dann in einem Transitzentrum – in der Föderation – oder in einer inoffiziellen Sammelunterkunft untergebracht werden. Die Unterbringung in überfüllten Sammelunterkünften, Transitzentren oder inoffiziellen Sammelunterkünften ist offensichtlich keine befriedigende Lösung für besonders anfällige Personen und ihrer erfolgreichen Reintegration nicht förderlich.

Die schleppende Umsetzung der Wohneigentumsgesetze führt zu einer weiteren Verlängerung ihres Aufenthalts in solchen Einrichtungen. Es darf zudem nicht vergessen werden, dass bestimmte Gruppen von besonders anfälligen Personen weder von ihrer Physis

²⁶ Rückkehrer aus Deutschland erhalten im allgemeinen Beträge von 1.350 KM bis maximal 9.000 KM pro Familie. Paula M. Pickering, Internationale Organisation für Migration, *Back to Bosnia and Herzegovina*, S. 44 (1999) (nachfolgend "IOM-Bericht").

²⁷ Ebenda, S. 45.

²⁸ Dem Sekretariat der Wirtschaftlichen Arbeitsgruppe des Amts des Hohen Beauftragten zufolge betrug im Juni 1999 die Arbeitslosenquote in der Föderation 39 Prozent und in der RS 36 Prozent (Stand Juni 1999). Noch schlimmer ist, dass laut einer IOM-Studie zu Rückkehrern aus Deutschland 89 Prozent der Selbständigen und 92 Prozent der Personen mit einer Berufsausbildung unter den Rückkehrern arbeitslos waren. *Siehe* IOM-Bericht, a.a.O., Fußnote 26, S. 46.

²⁹ IOM-Bericht, a.a.O., Fußnote 26, S. 45

noch mental widerstandsfähig genug sind, um sich gegen bürokratische Schwierigkeiten wehren zu können.³⁰ Bei ihnen ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass sie aufgeben, so dass ihre Anfälligkeit fortbesteht. Ohne eine adäquate dauerhafte Unterkunft können sie sich keine tragfähige Existenz aufbauen. Die Rückführung in solche Umstände ist unvereinbar mit dem Prinzip der Rückkehr in Sicherheit und Würde und erfüllt auch nicht die Anforderungen in Anhang 7 des Abkommens von Dayton.

B. MELDUNG DES WOHSITZES, PERSONALAUSWEISE UND VERTRIEBENENAUSWEISE

i) Das Meldeverfahren

Die Meldung des Wohnsitzes in der Stadtgemeinde, in der ein zurückkehrender Flüchtling leben möchte, ist sowohl in der Föderation als auch in der RS gesetzlich vorgeschrieben. Durch die Eintragung in das Melderegister wird eine Person offiziell als Bewohner einer bestimmten Stadtgemeinde anerkannt, wodurch eine Rechtsbeziehung zwischen dem Rückkehrer und den Behörden entsteht. Die Eintragung in das Melderegister ist Voraussetzung für den Zugang zum öffentlichen Gesundheitswesen und zur Nahrungsmittelausgabe (siehe weiter unten), zu allen anderen kommunalen Unterstützungsleistungen und zur Auszahlung von Altersbezügen (siehe weiter unten). Viele zurückkehrende Flüchtlinge stoßen auf Schwierigkeiten bei der Eintragung in das Melderegister, weil für das Verfahren in beiden Gebietseinheiten der Nachweis einer Unterkunft in der Stadtgemeinde erforderlich ist, in der die betreffende Person leben möchte. Ferner sollte darauf hingewiesen, dass die Meldung des Wohnsitzes in beiden Gebietseinheiten bei der örtlichen Polizei ("MUP" bzw. "PSS") zu erfolgen hat. Dies kann für viele zurückkehrende Flüchtlinge, die in der jeweiligen Stadtgemeinde zu einer ethnischen Minderheit gehören, einen schwierigen Schritt darstellen. Nach der Eintragung in das Melderegister hat man Anspruch auf Ausstellung eines Personalausweises.

• Rückkehr an den früheren Wohnort

Personen, die an ihren früheren Wohnort zurückkehren und sich beim Verlassen der Stadtgemeinde nicht abgemeldet haben, brauchen sich nicht neu zu melden. Personen, die nicht an ihren früheren Wohnort zurückkehren, müssen in einigen Stadtgemeinden ihre neue Anschrift als "ständigen Wohnsitz" melden, bevor ein Personalausweis ausgestellt wird. Diese formelle Aufgabe des alten Wohnsitzes beschwört bei manchen Flüchtlingen Ängste herauf, weil sie befürchten, sie könnte ihre Möglichkeiten zur Wiedererlangung ihres Wohneigentums beeinträchtigen. Sie weichen diesem Schritt aus, indem sie sich einfach nicht ummelden, und erhalten folglich auch keinen Personalausweis.

Ein Personalausweis ist jedoch Voraussetzung für den Zugang zur Gesundheitsversorgung und zu anderen kommunalen Unterstützungsleistungen.³¹

³⁰ Mehrere ältere Rückkehrer in Sammelunterkünften in Tuzla hatten die Hoffnung aufgegeben, ihre Häuser in der RS wiederzuerhalten. Sie haben bereits länger als zwei Jahre auf die Rückgabe gewartet.

³¹ Es sollte darauf hingewiesen werden, dass nach dem *Vertriebenen- und Flüchtlingsgesetz* ein Vertriebenenausweis dazu berechtigt, Unterstützung zu erhalten. In der Praxis verlangen die Behörden jedoch von Personen, die dieses Recht in Anspruch nehmen möchten, in der Regel einen Personalausweis.

- **Rückkehr in die Situation von Binnenvertriebener**

Personen, die nicht an ihren früheren Wohnort zurückkehren und Unterstützung benötigen, müssen sich in ihrem Zielgebiet bei der für Vertriebene und Flüchtlinge zuständigen kommunalen Stelle als Vertriebene melden. Ferner müssen sie bei der “MUP” bzw. der “PSS” ihren “temporären Wohnsitz” melden und erhalten dann auf Antrag einen besonderen “temporär gültigen” Personalausweis. Sowohl der Personalausweis als auch der Vertriebenenausweis bringen einen Anspruch auf verschiedene Leistungen in der Stadtgemeinde mit sich, in die man vertrieben wurde beziehungsweise die der temporäre Wohnsitz ist.

Eines der für Bedürftige mit einem Vertriebenenausweis verbundenen Grundrechte ist ein Anspruch auf Zuweisung einer Unterkunft. Theoretisch müssen die Stadtgemeinden Unterkünfte für bedürftige Vertriebene finden. Wenn die Stadtgemeinde in der Praxis allerdings keine Unterkunft bereitstellen kann, verweist sie die Betroffenen an andere Stadtgemeinden, bis Unterkünfte verfügbar sind. Viele Stadtgemeinden wollen keine weiteren Vertriebenen registrieren. Vertriebene, die bereits eine Unterkunft in einer Stadtgemeinde gefunden haben, aber Schwierigkeiten haben, sich dort als Vertriebene zu melden, können gezwungen sein, eine andere Stadtgemeinde zu suchen, in der sie sich melden können. Um in diesem Fall Sozialfürsorgeleistungen in Anspruch nehmen zu können, müssten sie sich von der Stadtgemeinde, in der sie ihren nicht gemeldeten Wohnsitz haben, in die Stadtgemeinde begeben, in der sie gemeldet sind. Dies ist eine zusätzliche, mit Kosten verbundene Belastung für Familien und vor allem für besonders anfällige Personen. Die zweite Stadtgemeinde verlangt zudem bisweilen von den betreffenden Vertriebenen eine schriftliche Erklärung, dass sie diese Stadtgemeinde niemals um Unterbringung ersuchen werden.³²

In diesem Kontext muss festgehalten werden, dass UNHCR die Rechte von Vertriebenen und Flüchtlingen anerkennt, sich an einem anderen als ihrem früheren Wohnort niederzulassen (Ansiedlung vor Ort), wenn die folgenden Kriterien berücksichtigt werden:

- Die Eigentumsrechte von anderen werden nicht verletzt.
- Die Rückkehr erfolgt freiwillig.
- Die Rückkehr erfolgt auf der Grundlage einer fundierten Entscheidung über den angestrebten Wohnsitz entweder in eine neu errichtete oder eine bereits bestehende Unterkunft.
- Die Aufnahmekapazität einer bestimmten Stadtgemeinde hinsichtlich der Zahl der Personen, die dort integriert werden können, wird angemessen berücksichtigt.
- Die politischen Ziele der Ansiedlung vor Ort werden anerkannt, und eine feindselige Ansiedlung wird vermieden.

ii) **Meldeprobleme für zurückkehrende Flüchtlinge in der Föderation**³³

- **Spontane Rückkehrer**

Nach den geltenden Gesetzen haben alle bosnischen Bürger das Recht, unabhängig von einem bestimmten Verfahren oder dem Vorliegen bestimmter Voraussetzungen nach BH zurückzukehren. Das Ministerium der Föderation ist jedoch nicht verpflichtet, Personen zu

³² Dies war unbestreitbar im Kanton Tuzla der Fall.

³³ Für eine allgemeine Darstellung siehe UNHCR, *Die behördliche Registrierung von Rückkehrern in der Föderation Bosnien und Herzegowina und der Anspruch auf Ausweispapiere, Lebensmittelhilfe und medizinische Versorgung* (November 1998) (nachfolgend “Bericht zur Registrierung in der Föderation”).

unterstützen, die nicht im Rahmen organisierter Rückführungsverfahren zurückkehren.³⁴ Diese werden als “spontane Rückkehrer” bezeichnet. Da die Stadtgemeinden nach geltendem Recht nicht verpflichtet sind, spontan zurückkehrende Flüchtlinge aufzunehmen und zu unterstützen, können die kommunalen Stellen für Flüchtlinge und Vertriebene spontanen Rückkehrern, die nicht über eine Unterkunft verfügen, den Eintrag in das Melderegister verweigern. Die Behörden sind auch nicht verpflichtet, für spontane Rückkehrer eine Unterkunft in ihrer eigenen Stadtgemeinde zu suchen. Dies ist unabhängig davon, ob eine Person aus der jeweiligen Stadtgemeinde stammt oder sich dort niedergelassen hat.³⁵

Spontane Rückkehrer, die nicht an ihren früheren Wohnort zurückkehren können und keine Unterkunft oder Verwandten in einer anderen Stadtgemeinde haben, müssen eine Reihe bürokratischer Hürden überwinden, bevor sie sich in das Melderegister eintragen lassen können. Sofern ein spontaner Rückkehrer in der Stadtgemeinde, in der er sich niederlassen möchte, weder über Unterkunft noch persönliche Verbindungen verfügt, wird er **theoretisch** von den Kommunalbehörden an die kantonalen Behörden verwiesen, die überprüfen, ob er in den anderen Kantonen der Föderation persönliche Anknüpfungspunkte hat. Ist dies der Fall, wird er an den betreffenden Kanton verwiesen. Falls persönliche Anknüpfungspunkte in einem anderen Kanton nicht vorliegen, wird ein spontaner Rückkehrer an den Kanton verwiesen, der seinem Vorkriegswohnort am nächsten liegt, vorausgesetzt, dort ist eine Unterbringung möglich. Falls eine Unterkunft in diesem Kanton nicht zur Verfügung steht, versucht das zuständige Föderationsministerium in Kontakt mit allen anderen Kantonen, irgendwo anders eine Unterkunft für diese Person ausfindig zu machen. Seit der Verabschiedung der Ergänzungen des Eigentums-/Wohnraumgesetzes im April 1998 haben die Behörden jedoch nicht mehr die Möglichkeit, Wohneinheiten für aufgegeben zu erklären und sie Vertriebenen zuzuweisen. Dies erschwert es ihnen, verfügbaren Wohnraum zu finden.³⁶ In einigen kroatisch verwalteten Gebieten oder Stadtgemeinden haben zu einer dortigen Minderheit gehörende Rückkehrer Schwierigkeiten, Personalausweise der Föderation zu erhalten oder zu verwenden (Kantone Mittelbosnien, Posavina, Neretva und Herzeg-Bosnien).

Angesichts der unzureichenden vorhandenen Aufnahmekapazitäten und des nur langsam vorankommenden Wiederaufbaus kann nicht ausgeschlossen werden, dass viele Kantonalbehörden den Zugang zu ihrem “Territorium” für frühere Bewohner des Kantons und ihre Familienangehörigen beschränken und für Binnenvertriebenen und Personen, die sich vor Ort niedergelassen haben, ganz sperren werden.³⁷

- **Organisierte Rückkehrer**

In der Zeit unmittelbar nach dem Ende des Konflikts gab es ein eindeutiges Rückführungsverfahren für Personen, die mit offizieller Unterstützung zurückkehren wollten. Bestandteil dieses Verfahrens war eine “Unbedenklichkeitsbescheinigung” der Behörden, dass Unterkünfte verfügbar waren und die Betroffenen zurückkehren konnten. In der Praxis stellten die Behörden diese Bescheinigung jedoch nur für Personen aus, die ihr früheres

³⁴ Nähere Informationen finden Sie im *Bericht zur Registrierung in der Föderation*, S. 12 - 17.

³⁵ Personen, die abgeschoben werden, gelten als “organisierte Rückkehrer”.

³⁶ Es sollte darauf hingewiesen werden, dass eine Entscheidung des Hohen Beauftragten vom 1. Juli 1999 den Behörden gestattet, “von den Eigentümern nicht beanspruchte Wohnungen” Vertriebenen ohne Unterkunft zu überlassen. Obwohl die Zahl der Wohnungen, für die dies zutrifft, (zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts) noch nicht ermittelt wurde, dürfte angesichts der Zahl der eingereichten Rückgabeanträge die Zahl der hierdurch verfügbar werdenden Wohnungen sehr klein sein. Diese dürften an Personen vergeben werden, die die momentan von ihnen bewohnten Unterkünfte verlassen müssen.

³⁷ Weitere Probleme finden Sie im Bericht zur Registrierung in der Föderation, S. 17 - 35.

Domizil sofort wieder beziehen konnten oder bei Verwandten oder Freunden Aufnahme finden konnten. Nach der neuesten Staatlichen Anweisung³⁸ ist die Rückkehr nicht mehr an Vorbedingungen geknüpft, und es ist keine Unbedenklichkeitsbescheinigung mehr erforderlich. Die Behörden von BH müssten derzeit jedoch für Personen, die im Rahmen einer organisierten Rückführung zurückkehren möchten und nicht an ihre früheren Wohnorte zurückkehren können, vor der Abreise temporäre Unterkünfte finden. In der Praxis tragen die Behörden einiger Aufnahmeländer in Zusammenarbeit mit den Behörden von BH dafür Sorge, dass Einrichtungen zur Unterbringung der aus ihren Ländern kommenden Rückkehrer gebaut werden.

UNHCR unterstützt solche Maßnahmen unter der Bedingung, dass die folgenden Kriterien berücksichtigt werden.

- Es erfolgen Absprachen zwischen dem Aufnahmeland und den zuständigen Behörden, um sicherzustellen, dass eine zurückkehrende Person in einem bestimmten Transitzentrum untergebracht wird, in das Melderegister eingetragen wird und die erforderlichen Papiere ausgestellt bekommt, die für den Zugang zu Unterstützung erforderlich sind.
- Die Rückkehr erfolgt freiwillig.
- Sie erfolgt auf der Grundlage einer fundierten Entscheidung.
- Es bestehen reelle Aussichten auf eine Rückkehr in naher Zukunft.
- Vor Ort sind die erforderlichen Strukturen vorhanden, um Flüchtlingen bei der Rückkehr an ihren früheren Wohnort zu helfen oder in Fällen, in denen dies auf Grund einer veränderten Sachlage vor Ort nicht möglich ist, andere dauerhafte Lösungen zu entwickeln.
- Es wurden Transitzentren in "akzeptablen" Gebieten eingerichtet, wo sie weder die Rückkehr von Vorkriegsbewohnern verhindern noch eine Provokation für die derzeitigen Bewohner darstellen (z.B. Rückkehrgebiet für Minderheiten, Pufferzone).
- Die Bereitstellung von Mitteln zum Betrieb des Zentrums und zur Unterstützung der Flüchtlinge ist gesichert.

iii) Meldeprobleme für zurückkehrende Flüchtlinge in der RS³⁹

Nach dem derzeit geltenden *Flüchtlings- und Vertriebenengesetz*⁴⁰ sind die Stadtgemeinden verpflichtet, Flüchtlinge⁴¹ und Vertriebene⁴² aufzunehmen, sie in das

³⁸ *Staatliche Anweisung zur Rückkehr bosnischer Flüchtlinge und Vertriebener auf das Territorium von Bosnien und Herzegowina sowie innerhalb davon.* Die Anweisung war im Juli 1999 vom Ministerrat verabschiedet, zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts jedoch noch nicht wie vorgeschrieben von allen Mitgliedern unterzeichnet worden.

³⁹ Für eine allgemeine Darstellung siehe UNHCR, *Registration of Repatriates in the Republika Srpska and Entitlement to Identify Documents, Food Assistance, and Medical Care* (April 1999) (nachfolgend "Bericht zur Registrierung in der RS").

⁴⁰ *Flüchtlings- und Vertriebenengesetz*, Amtsblatt der RS, Nr. 26/95 (nachfolgend "*Flüchtlings- und Vertriebenengesetz* von 1995")

⁴¹ Nach Artikel 2(1) des *Flüchtlings- und Vertriebenengesetzes* von 1995 sind Flüchtlinge "Bürger serbischer oder anderer Staatsangehörigkeit, die wegen drohenden Völkermords, Verfolgung und Diskriminierung, ihrer religiösen oder nationalen Toleranz oder ihrer politischen Überzeugung oder aus der begründeten Furcht um ihr Leben ihren Wohnort in den von der muslimisch-kroatischen Föderation gehaltenen Teilen der Republika Srpska oder in einem anderen Staat, dessen Staatsangehörigkeit und Schutz sie ablehnen, verlassen mussten und auf das Territorium der RS geflohen sind".

⁴² Nach Artikel 2(2) des *Flüchtlings- und Vertriebenengesetzes* von 1995 sind Vertriebene "Bürger der Republik, die wegen Kampfhandlungen, der Zerstörung ihres Wohnsitzes, der Nähe zur Front oder aus begründeter Furcht ihren Wohnort verlassen mussten, um eine temporäre Unterkunft an sichereren Orten in der RS zu suchen".

Melderegister einzutragen und ihren Status zu regeln, Unterstützung mit Blick auf ihren Grundbedarf zu planen und zu leisten, temporäre Unterkünfte bereitzustellen und andere Aufgaben wahrzunehmen, die für den Schutz von Flüchtlingen und Vertriebenen von Bedeutung sind.

Ähnlich wie in der Föderation fehlen in der RS Unterkünfte zur Unterbringung von Vertriebenen, so dass in fast allen Gebieten derartige Unterkünfte nicht bereitgestellt werden können. In die RS zurückkehrende Flüchtlinge, die zu Binnenvertriebenen werden, müssen sich daher häufig zuerst eine Unterkunft suchen (bei Freunden, Mietwohnung), bevor sie sich in das Vertriebenenregister eintragen lassen können.⁴³

Theoretisch befugt Artikel 8(3) des *Flüchtlings- und Vertriebenengesetzes* von 1995 die Behörden, Flüchtlinge und Vertriebene in Gebieten unterzubringen, in denen die geographischen und sonstigen Bedingungen dieselben oder ähnlich sind wie an ihren Herkunftsorten. Weil die Behörden nach dem Gesetz diesem Personenkreis jedoch keinen Wohnraum mehr zuweisen können, bilden Sammelunterkünfte die einzige verfügbare Unterbringungsmöglichkeit in der RS. Da derzeit jedoch versucht wird, dauerhafte Lösungen für Langzeitbewohner von Sammelunterkünften zu finden, um diese wieder ihrer ursprünglichen Verwendung als Schulen und öffentliche Einrichtungen zuzuführen, sind diese Sammelunterkünfte ohne nachdrückliche Intervention der internationalen Gemeinschaft in jedem einzelnen Fall ebenfalls nicht verfügbar.

Die Situation für einer Minderheit angehörende Rückkehrer, die ihren Personalausweis der RS erhalten möchten, hat sich gebessert. Aber Anträge auf Ausstellung eines Personalausweises werden immer noch langsam bearbeitet, und die internationale Gemeinschaft muss Druck ausüben. Besonderen Anlass zur Sorge bereiteten die 1995/96 von den Behörden vorgenommenen Löschungen im Melderegister im Gebiet von Banja Luka. Sie erfolgten auf der Grundlage von Verzeichnissen von überwiegend den Minderheiten angehörenden Personen, die die RS zu verlassen wünschten, unabhängig davon, ob die Betroffenen das Land tatsächlich verlassen hatten oder nicht. Infolgedessen "existieren" die aus dem Melderegister gelöschten Personen, die jetzt zurückkehren möchten oder in dem Gebiet geblieben sind, für die Behörden der RS nicht und haben große Probleme, ihren Status zu regeln.⁴⁴

iv) Auswirkungen auf besonders anfällige Personen

Die Eintragung in das Melderegister mit dem ständigen Wohnsitz oder als Vertriebener mit dem temporären Wohnsitz ist unbestrittenermaßen eine wichtige Voraussetzung zur Ausübung der Rechte. Für besonders anfällige Personen ist es eine entscheidende Voraussetzung. Ohne die Eintragung in das Melderegister steigt die Wahrscheinlichkeit, dass besonders anfälligen Personen die medizinische Versorgung und andere Sozialfürsorgeleistungen verwehrt werden. Für ältere Personen oder Vertriebene kann dies schwerwiegende Konsequenzen haben. Ihre Möglichkeiten, die stark benötigte Unterstützung zu erhalten, werden bisweilen durch eine Reihe administrativer und politischer Hürden beeinträchtigt. Dazu zählt beispielsweise die vorgeschriebene Meldung des Wohnsitzes mit gleichzeitigem Nachweis einer Unterkunft oder familiärer Bindungen vor Ort. Gerade wenn diese beiden Kriterien nicht erfüllt sind, erhöht sich die Hilfsbedürftigkeit einer ohnehin besonders anfälligen Person weiter.

⁴³ Der *Entwurf des Vertriebenen- und Flüchtlingsgesetzes*, der einige entscheidende Änderungen enthält, wurde vom Parlament am 28. Oktober 1999 verabschiedet, aber noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht. Wie dieses Gesetz umgesetzt wird, bleibt abzuwarten.

⁴⁴ Weitere Probleme in Bezug auf die Meldung des Wohnsitzes und die Ausstellung von Personalausweisen werden im Bericht zur Registrierung in der RS, S. 22 – 39, beschrieben.

C. MELDUNG DES WOHNSTITZES ALS VORAUSSETZUNG FÜR SOZIALFÜRSORGELEISTUNGEN

i) Zugang zur Nahrungsmittelhilfe in der Föderation und der RS – Auswirkungen auf besonders anfällige Personen

Von September 1997 bis Juli 1999 leistete das Welternährungsprogramm (WFP) Nahrungsmittelhilfe für die Bedürftigsten. Um Nahrungsmittelhilfe zu erhalten, mussten Rückkehrer die vom WFP aufgestellten Kriterien erfüllen und bei den örtlichen Behörden gemeldet sein.⁴⁵ Nach der Einstellung der Nahrungsmittelhilfe durch das WFP hat Catholic Relief Services (CRS) die Nahrungsmittelausgabe an den zuvor vom WFP betreuten Personenkreis übernommen. Gleichzeitig wurden jedoch die Mittel beträchtlich gekürzt, so dass auch die Zahl der Empfänger stark verringert werden musste.⁴⁶ CRS wird bis März 2000 weiter Nahrungsmittelrationen an insgesamt 11.922 Empfänger ausgeben (5.063 in Sammelunterkünften lebende Empfänger in der Föderation, 6.499 in Sammelunterkünften lebende Empfänger in der RS und 360 bosniakische Rückkehrer in Gacko und Nevesinje in der RS). Die Finanzierung der CRS-Hilfe über März 2000 hinaus ist noch nicht gesichert. CRS hofft jedoch, für besonders anfällige Personen weiterhin Nahrungsmittelhilfe leisten zu können; die Zahl der möglichen Empfänger wird auf insgesamt 20.000 geschätzt. Das Kriterium, das zur Anwendung kommen würde, wären Bezüge aus Erwerbstätigkeit oder Unterstützung von 30 KM⁴⁷ oder weniger pro Monat. Angesichts der Tatsache, dass das WFP im Juni 1998 Nahrungsmittel an 580.000 Empfänger und von September 1998 bis Juni 1999 an 175.000 Empfänger ausgab, sind durch den Rückgang auf nur 11.922 Empfänger große Schwierigkeiten für viele hundert Familien und viele besonders anfällige Personen entstanden.

Der Rückzug des WFP hat zweifellos Auswirkungen auf besonders anfällige Personen, die darauf vertraut haben, vom WFP Nahrungsmittelhilfe zu erhalten. Beispielsweise erhielten in Berkovici 397 zumeist ältere Personen Nahrungsmittelhilfe vom WFP. Die Verwaltung der Stadtgemeinde behauptet, über nicht genügend Mittel zu verfügen, um auch nur die Bedürftigsten unterstützen zu können. Derzeit zahlt sie Familien mit drei oder mehr Kindern eine Beihilfe von 28 KM pro Kind pro Monat (mindestens 84 KM). Ein weiteres besorgniserregendes Beispiel ist der Rückzug der Adventist Development Relief Agency ("ADRA") aus Prijedor, wo die Organisation 9.270 Personen unterstützte. Auch dort

⁴⁵ Das WFP hat die folgenden vier Gruppen als berechtigt zum Empfang von Nahrungsmittelhilfe definiert:

1. Alleinlebende und nicht von Angehörigen unterstützte ältere Menschen (Männer über 65 Jahre und Frauen über 60 Jahre) mit monatlichen Altersbezügen von weniger als 50 KM pro Person und ohne zusätzliche Verdienstmöglichkeiten,
2. arbeitsunfähige körperlich oder geistig Behinderte mit einem monatlichen Gesamteinkommen (einschließlich Unterstützungsleistungen) von weniger als 50 KM pro Person und ohne ein weiteres arbeitsfähiges Haushaltsmitglied,
3. alleinerziehende Elternteile mit einem Kind oder Kindern unter 15 Jahren ohne Unterstützung von Angehörigen und mit einem monatlichen Gesamteinkommen (einschließlich Kindergeld) von weniger als 50 KM pro Person,
4. Pflegekinder oder Waisen in Haushalten ohne arbeitsfähige Personen und mit einem monatlichen Gesamteinkommen von weniger als 50 KM pro Person.

⁴⁶ Andere Nichtregierungsorganisationen leisten – normalerweise zeitlich begrenzt und bedarfsorientiert – ebenfalls Nahrungsmittelhilfe für verschiedene Kategorien von Empfängern in diversen Gebieten. Beispielsweise geben Action Contra La Faim, Caritas BH und Merhamet nach Bedarf Nahrungsmittel aus, während Hilfe Konkret zwischen 1.500 und 2.000 ältere Menschen im Kanton Tuzla unterstützt.

⁴⁷ KM ist die Abkürzung für Konvertible Mark; ihr Wert entspricht einer deutschen Mark.

gibt die Verwaltung der Stadtgemeinde an, keine Mittel zur Verfügung zu haben.⁴⁸ Viele andere Beispiele lassen sich anführen.⁴⁹

ii) Zugang zur Gesundheitsversorgung in der Föderation

Um vom öffentlichen Gesundheitsdienst profitieren zu können, müssen an ihren früheren Wohnort zurückkehrende oder “bedürftige” Personen nach Artikel 5 des *Vertriebenen- und Flüchtlingsgesetzes* der Föderation⁵⁰ bei der MUP ihren Wohnsitz melden und dort die Ausstellung eines Personalausweises beantragen. Außerdem müssen sie zu den Kategorien von Staatsbürgern gehören, die eine Pflichtkrankenversicherung⁵¹ haben oder freiwillig krankenversichert sind. Die Behörden beleuchten nach der Ankunft die Situation von Rückkehrern vor dem Konflikt und prüfen, ob die betreffenden Personen wieder in die Krankenkasse aufgenommen werden können, bei der sie vor dem Konflikt Mitglied waren. Wenn Flüchtlinge krankenversichert waren, bevor sie ins Ausland gingen, und nach ihrer Rückkehr arbeitslos sind, müssen sie sich innerhalb von 30 Tagen nach ihrer Ankunft beim Arbeitsamt arbeitslos melden.

Sobald Vertriebene bei der für Vertriebene und Flüchtlinge zuständigen kommunalen Stelle ihren Status geregelt haben, erhalten diejenigen, die keine Pflichtkrankenversicherung haben und bedürftig sind, eine Basisgesundheitsversorgung, die jedoch je nach Kanton und Gebiet variiert. Im allgemeinen umfasst die Basisgesundheitsversorgung nur den Zugang zur Primärgesundheitsversorgung, nicht jedoch die Krankenhausbehandlung und die Sekundärgesundheitsversorgung. Wie bereits erwähnt, variiert der Zugang zur Unterstützung und ihre Art je nach Kanton. Einige Kantonalparlamente haben bereits Bestimmungen verabschiedet, nach denen versicherte Personen einen Eigenanteil zu den Behandlungs- und Medikamentenkosten leisten müssen.

Nicht versicherte und nicht gemeldete Personen müssen die Kosten für die medizinische Behandlung vollständig selbst tragen. Der Zugang zur medizinischen Notfallversorgung ist nach dem *Gesundheitsversorgungsgesetz* auf kantonaler Ebene sichergestellt.⁵²

Auswirkungen auf besonders anfällige Personen

Gesundheits- und medizinische Versorgung sind für besonders anfällige Personen von ganz spezieller Bedeutung, weil sie wegen ihres Alters, Krankheit, Behinderung oder

⁴⁸ *Cessation of WFP Aid Critical for 397 people in Berkovici*, ECMM Trebinje (21. Juli 1999), *Red Cross in Prijedor Can't Support Refugees and DPs in Need Anymore*, ECMM Prijedor (20. Juli 1999)

⁴⁹ Beispielsweise stellten in Bileca sowohl das WFP als auch einige deutsche Nichtregierungsorganisationen, die dort eine Volksküche finanzierten, ihre Programme im Juli 1999 ein. 420 Personen erhielten dort Nahrungsmittelhilfe vom WFP. Für die Betroffenen wurden keine Alternativen angeboten, und die örtlichen Behörden können wegen fehlender Mittel im Etat der Stadtgemeinde keine Unterstützung leisten. Der Direktor des Sozialhilfezentrums in Bileca zeigt sich über die kritische Situation von 167 in der Stadtgemeinde Bileca lebenden Personen zutiefst besorgt. Die meisten von ihnen sind ältere Menschen ohne Angehörige oder sonstige Betreuung. *Difficult Economic Situation in Bileca Affects the Social Situation*, ECMM Trebinje (30. Juli 1999). Ein weiteres Beispiel ist Visegrad, wo 2.300 Personen Nahrungsmittel vom WFP erhielten, von denen 500 überwiegend ältere Menschen und Kinder vollständig auf diese Hilfe angewiesen waren. *Withdrawal of WFP in Visegrad*, ECMM Rogatica (13. Juli 1999).

⁵⁰ Amtsblatt der Föderation, Nr. 2/95, 19. Februar 1995

⁵¹ Nach Artikel 19 und 20 des *Krankenversicherungsgesetzes* (Amtsblatt der Föderation, Nr. 30/97) haben die folgenden Kategorien von Staatsbürgern Pflichtkrankenversicherung: Erwerbstätige, Bauern, Rentner, beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldete Personen, Invaliden, Angehörige der Armee der Föderation, Beamte der Kantonalpolizeitruppen und die unmittelbaren Familienmitglieder der Personen in diesen Kategorien, sofern sie nicht anderweitig krankenversichert sind.

⁵² Artikel 9, *Gesundheitsversorgungsgesetz*, Amtsblatt der Föderation, Nr. 29/97

Traumatisierung dringend medizinische Betreuung und/oder Beratung brauchen. Wie bereits beschrieben, ist der Zugang zur Gesundheitsversorgung in der Föderation ohnehin schwierig. Wenn Personen selbst im Bereich der Basisgesundheitsversorgung die Behandlung nicht teilweise oder vollständig bezahlen können, kann es geschehen, dass sie nicht behandelt werden. Viele besonders anfällige Personen können sich es jedoch einfach nicht leisten, für eine medizinische Behandlung zu bezahlen, und werden deshalb von der medizinischen Versorgung ausgeschlossen bleiben.

iii) Zugang zur Gesundheitsversorgung in der RS

Das *Krankenversicherungsgesetz*⁵³ garantiert 14 Personengruppen einschließlich Rentnern, Arbeitslosen sowie Flüchtlingen und Vertriebenen eine Pflichtkrankenversicherung.⁵⁴ Voraussetzung ist, dass die Betroffenen sich bei der zuständigen Stelle gemeldet haben und dort ihren Status als Person haben regeln lassen, die Anspruch auf eine Pflichtkrankenversicherung hat.

In der Praxis stellt sich jedoch heraus, dass versicherte Personen nicht immer wie im Gesetz vorgeschrieben medizinische Unterstützung erhalten. Gelegentlich müssen die Patienten die Kosten ihrer Behandlung vollständig selbst tragen. Dies geschieht häufig dann, wenn die zuständigen Stellen, beispielsweise der Arbeitgeber, die Pflichtbeiträge zur Öffentlichen Krankenversicherungskasse nicht bezahlen können. In einigen Gebieten müssen versicherte Personen die Kosten für erbrachte medizinische Leistungen vollständig selbst tragen, in anderen sind nur die Leistungen in der Primärgesundheitsversorgung kostenlos. Patienten, denen geraten wird, wegen des schlechten Zustands der staatlichen medizinischen Einrichtungen private Einrichtungen aufzusuchen, müssen die Kosten für ihre Behandlung vollständig selbst tragen.

Für eine Krankenversicherung bestehen verschiedene Voraussetzungen. Erstens muss man gemeldet sein, so dass sich Personen, die sich abgemeldet hatten und an ihren früheren Wohnort zurückkehren, zuerst auf der örtlichen Polizeiwache melden müssen. Zweitens benötigt man einen Personalausweis, dessen Ausstellung ebenfalls dort beantragt werden kann. Danach muss geprüft werden, ob man zu einer pflichtkrankenversicherten Personengruppe gehört. Ist dies nicht der Fall, kann man sich freiwillig krankenversichern. Um Zugang zur Gesundheitsversorgung zu erhalten, müssen Personen, die nicht an ihren früheren Wohnort zurückkehren können, jedoch bedürftig sind und Unterstützung benötigen, zuerst ihren Status bei der für Flüchtlinge und Vertriebene zuständigen Stelle regeln lassen. Damit erwerben die Rückkehrer jedoch lediglich einen Anspruch auf eine Basisgesundheitsversorgung. Diese deckt keine Behandlung durch Fachärzte oder im Krankenhaus; die Kosten hierfür müssen Rückkehrer vollständig selbst tragen. Nicht gemeldete und nicht krankenversicherte Rückkehrer haben nur im Notfall Anspruch auf eine kostenlose medizinische Unterstützung.⁵⁵ In allen anderen Fällen müssen sie die Behandlungskosten vollständig selbst tragen.⁵⁶

Auswirkungen auf besonders anfällige Personen

Die Situation des Gesundheitswesens in der RS ähnelt der in der Föderation. Selbst für krankenversicherte besonders anfällige Personen besteht also auch in der RS die Gefahr,

⁵³ Amtsblatt der RS, Nr. 18/99

⁵⁴ Nach den Artikeln 6, 7 und 9 des *Flüchtlings- und Vertriebenengesetzes* von 1995 haben Vertriebene und Flüchtlinge neben anderen Rechten das Recht auf Gesundheitsversorgung, so dass das *Krankenversicherungsgesetz* für sie gilt und sie krankenversichert sind.

⁵⁵ Bei akuter Lebensgefahr

⁵⁶ Nähere Informationen hierzu finden Sie im *Bericht zur Registrierung in der RS*, S. 53 - 63.

dass ihnen der Zugang zu Leistungen im Gesundheitswesen und zu einer Behandlung verwehrt wird, wenn sie sich nicht in das Melderegister eintragen lassen können oder zwar gemeldet sind, aber keinen Eigenanteil zahlen können.

iv) Der aktuelle Stand der Gesundheitsversorgung

Der Konflikt hatte verheerende Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung von BH. Zudem verschlechterte sich die Qualität der Leistungen im Gesundheitswesen, und die Infrastruktur im Gesundheitswesen wurde in vielen Landesteilen schwer beschädigt. Die Folgen des Konflikts waren u.a.:⁵⁷

- mehr als 200.000 Verletzte (einschließlich 50.000 Kindern),
- mehr als 13.000 Personen mit dauerhaften körperlichen Schäden (einschließlich 5.000, die Glieder verloren),
- eine zwei- bis fünffache Zunahme der Zahl der Personen mit übertragbaren Krankheiten,⁵⁸
- eine Verdoppelung der Säuglings- und Frühsterblichkeit,
- die Beschädigung oder Zerstörung von 35 bis 50 Prozent der Infrastruktur im Gesundheitswesen,
- der Verlust von 35 Prozent der Krankenhausbetten,
- ein kritischer Mangel an wichtigen Medikamenten und Verbrauchsmaterialien sowie
- ein Rückgang des im Gesundheitswesen tätigen Personals um 40 bis 50 Prozent.

Die fehlenden oder unzureichenden Maßnahmen in den Bereichen der Gesundheit und der sozialen Sicherheit in Verbindung mit Arbeitslosigkeit, schwierigen Lebensbedingungen und einem Rückgang des Lebensstandards haben zu einer Zunahme der schweren Krankheiten, insbesondere der ansteckenden Krankheiten, und einer hohen Sterblichkeit geführt. Die Bewohner der ländlichen Gebiete klagen über den schlechten Straßenzustand und fehlenden Zugang zu Einrichtungen im Gesundheitswesen. Nur 28 Prozent der befragten Menschen auf dem Lande haben Zugang zu einer Basisgesundheitsversorgung, und nur 13 Prozent von ihnen leben in der Nähe einer Apotheke.⁵⁹ 20 Prozent der Bewohner von Sammelunterkünften in der RS leiden an einer chronischen Krankheit.⁶⁰

Die großen wirtschaftlichen Probleme in BH haben auch zur Folge, dass nicht genügend Mittel vorhanden sind, um das derzeitige, ohnehin eingeschränkte System zu unterhalten. Das Personal in Krankenhäusern und Apotheken erhält oft über längere Zeiträume kein Gehalt und kündigt irgendwann. Dies führt dazu, dass die Einrichtungen personell unterbesetzt sind, während gleichzeitig nach dem Konflikt die Zahl der Patienten gestiegen ist. Beispielsweise haben fehlende Mittel im Krankenhaus von Brcko dazu geführt, dass Medikamente mit überschrittenem Verfallsdatum an Patienten ausgegeben wurden und Operationen außer im Notfall verschoben werden mussten. Gehälter wurden nicht gezahlt, und es wurde betont, dass der Betrieb im Krankenhaus in Brcko nur noch zwei Monate

⁵⁷ Bericht der Europäischen Union und der Region Europa und Zentralasien der Weltbank, *Bosnia and Herzegovina Priority Reconstruction Program: Achievements and 1998 Needs*, S. 33 (April 1998) (nachfolgend "Wiederaufbaubericht").

⁵⁸ Beispielsweise stieg zwischen 1993 und 1997 die Zahl der Personen, bei denen Tuberkulose diagnostiziert wurde, um mehr als das Siebenfache. Siehe den Bericht der Ombudsleute der Föderation, *Report on the State of Human Rights in the Federation of Bosnia and Herzegovina in 1998*, S. 35 (April 1999) (nachfolgend "Bericht der Ombudsleute").

⁵⁹ Bericht der Weltbank, *A Social Assessment of Bosnia and Herzegovina*, S. 17 (April 1999)

⁶⁰ *Collective Centres in Republika Srpska*, ARA (Agency for Refugee Assistance), August 1999

weitergehen könnte, selbst wenn das Personal umsonst arbeiten würde.⁶¹ Die internationale Gemeinschaft hat bereits Mittel für den Wiederaufbau des zerstörten Gesundheitswesens zur Verfügung gestellt. Bevor man jedoch wieder von einem funktionierenden Gesundheitswesen sprechen können, wird weitere finanzielle Unterstützung erforderlich sein.⁶²

Internationale Nichtregierungsorganisationen haben die Lücken im Gesundheitswesen teilweise schließen können. Beispielsweise hat die Organisation Pharmaciens Sans Frontières (PSF), die ihre Tätigkeit in BH 1992 unmittelbar nach dem Ende des Konflikts begann, in BH an sieben Kategorien besonders anfälliger Personen bestimmte Medikamente kostenlos ausgegeben.⁶³ Im April 1999 erhielten 289.667 Personen kostenlos Medikamente von PSF, von denen 40 Prozent ältere Menschen, 31 Prozent Personen in Familien mit einem Einkommen von weniger als 50 KM pro unterhaltsbedürftigem Angehörigen und 14 Prozent körperlich und geistig Behinderte waren.⁶⁴

PSF plant jedoch, sich Ende 1999 aus BH zurückzuziehen, wie viele andere Organisationen dies bereits getan haben oder derzeit tun. Die Organisation bezweifelte, dass das Gesundheitsministerium auf sich allein gestellt die Medikamentenversorgung aufrechterhalten könnte. Beispielsweise informierte PSF das Gesundheitsministerium auf kantonaler Ebene, dass die Organisation innerhalb eines Jahres die Lieferung von Insulin einstellen würde. Als PSF dann nach Ablauf des Jahres tatsächlich die Insulinlieferungen beendete, musste die Organisation feststellen, dass das Gesundheitsministerium überhaupt keine Vorbereitungen für die Kürzungen bei der Insulinversorgung getroffen hatte.⁶⁵ Solche Planungsmängel zeigen die Unfähigkeit des Gesundheitsministeriums, für die Menschen zu sorgen, für die es zuständig ist. Mit dem Abzug von PSF werden viele besonders anfällige Personen von der kostenlosen Medikamentenversorgung abgeschnitten sein. Wie die Reaktion des Ministeriums auf den vorhersehbaren Insulinmangel zeigt, ist es unwahrscheinlich, dass der Medikamentenmangel schnell ausgeglichen werden kann, wodurch die Gesundheit vieler besonders anfälliger Personen bedroht sein wird. Eine höhere Zahl zurückkehrender besonders anfälliger Personen würde den Druck auf das ohnehin unzureichende Gesundheitswesen weiter erhöhen.

Auswirkungen auf besonders anfällige Personen

Die Entscheidung zur Privatisierung der Gesundheitsversorgung in BH und der Rückzug von Organisationen wie PSF haben den Zugang zu medizinischer Behandlung weiter erschwert. Besonders anfällige Personen verfügen einfach nicht über ausreichend Mittel, Behandlung und Medikamente selbst zu bezahlen und sind über das unnachgiebig

⁶¹ *Brcko Hospital Will Close Due to Lack of Funding*, ECMM Doboje (8. Juli 1999)

⁶² Wiederaufbaubericht, a.a.O., S. 33

⁶³ Die sieben, bei PSF anspruchsberechtigten Gruppen sind:

- 1) Ältere Menschen (Männer über 60 Jahre und Frauen über 55 Jahre) mit Altersbezügen von weniger als 150 KM pro Monat,
- 2) Auf fremde Hilfe angewiesene Eltern mit Kindern, die pro (abhängigem) Familienmitglied eine monatliche finanzielle Unterstützung von weniger als 50 KM erhalten,
- 3) Körperbehinderte und geistig Behinderte (beispielsweise Kriegsinvaliden, Paraplegiker, an Dystrophie leidende und in ihrer geistigen Entwicklung zurückgebliebene Personen) und auf ihre Lebenszeit Behinderte,
- 4) Waisen und Adoptivkinder bei einer Familie in einer sozialen Notlage,
- 5) Personen ohne Einkommen außer einer finanziellen Basisunterstützung von weniger als 50 KM pro Monat,
- 6) Familien mit einem monatlichen Einkommen von weniger als 50 KM pro unterhaltsbedürftigem Familienmitglied,
- 7) Personen in besonderen Einrichtungen oder Sammelunterkünften mit einer finanziellen Unterstützung von weniger als 50 KM pro Monat. Siehe Pharmaciens Sans Frontières, *Targeted Distribution Programme To The Most Vulnerable People: Current Balance Sheet*, Anhang III.2 (März 1999) (nachfolgend "PSF-Bericht").

⁶⁴ PSF-Bericht, a.a.O., Anhang III.2

⁶⁵ PSF-Bericht, a.a.O.

wirkende neue Gesundheitswesen enttäuscht.⁶⁶ Einige Kantone haben Flüchtlingen und Ruheständlern mit einem Einkommen unter einem festgelegten Satz deshalb jetzt einen Anspruch auf kostenlose Gesundheitsversorgung eingeräumt. Im Kanton Sarajewo beispielsweise erhalten ältere Menschen mit Altersbezügen von weniger als 50 KM pro Monat kostenlose Gesundheitsversorgung. Voraussetzung ist die Eintragung in das Melderegister und der Besitz eines Personalausweises (wie weiter oben näher erläutert). In vielen anderen Kantonen können besonders anfällige Personen, die aufgrund ihrer persönlichen Situation oft am dringendsten auf eine medizinische Betreuung angewiesen sind, jedoch davon ausgeschlossen sein.

v) Schwierigkeiten bei der Auszahlung von Altersbezügen

Dem Bericht der Weltbank über die soziale Lage in BH zufolge ist die verspätete Auszahlung von Altersbezügen eine Hauptursache für Ängste und die persönliche Notlage von Rentnern und Pensionären⁶⁷. Die Verzögerungen beruhen zumindest partiell auf der Aufteilung der Renten- und Invalidenversicherungskasse von BH in 3 separate Kassen während des Konflikts: der Kasse in Sarajewo (des ursprünglichen Hauptsitzes der Kasse), der Kasse in Mostar und der Kasse in der RS. Jede Kasse erhielt die alleinige Zuständigkeit für die Empfänger von Altersbezügen in ihrem jeweiligen, durch die Dominanz einer Volksgruppe bestimmten Gebiet.⁶⁸ Dies hatte zur Folge, dass der Anspruch auf Empfang von Altersbezügen in der Praxis unmittelbar vom ständigen Wohnsitz nach dem Konflikt abhängig ist. Zudem scheint die Teilung der Kasse in drei nach Volksgruppen getrennte Regionen den Empfang von Altersbezügen von politischen Erwägungen abhängig zu machen. Insbesondere gibt es Hinweise auf die Diskriminierung von Angehörigen von Minderheiten.⁶⁹ Darüber hinaus gibt es weder eine gesetzliche noch eine sonstige Regelung des Verhältnisses zwischen der Kasse in der Föderation und der Kasse in der RS, was für bestimmte Personengruppen dazu führen kann, dass ihnen die ihnen zustehenden Altersbezüge vorenthalten werden. Auch wenn von dem Rentenproblem viele Personen betroffen sind, ist es insbesondere für ältere Menschen, aber auch für Witwen und alleinstehende Elternteile mit Kindern von entscheidender Bedeutung, dass sie die Beträge, auf die sie Anspruch haben, auch erhalten, weil diese häufig ihre einzige Einkommensquelle darstellen.

In der RS ist der Rentenanspruch beispielsweise unmittelbar an den ständigen Wohnsitz auf dem Territorium der RS geknüpft. Wenn ein Flüchtling, der vor dem Konflikt in der RS gearbeitet und Rentenbeiträge in die Kasse der RS gezahlt hat, in die Föderation zurückgeführt wird, erhält er keine Rente aus der RS, weil er dort nicht mehr wohnt. Die Kasse der RS zahlt nur Renten an Personen, die ihren *ständigen* Wohnsitz in der RS haben. Da Rückkehrer, die in der RS in die Situation von Binnenvertriebenen geraten und vielfach nur in temporären Unterkünften leben, sich nicht mit einem ständigen Wohnsitz melden können, erhalten auch sie keine Renten. Dies gilt ebenfalls für Personen, die in eine der Rentenkassen der Föderation eingezahlt haben, aber in die RS zurückgeführt werden.

Die Situation in der Föderation ist genauso unbefriedigend. Die Auszahlung von Renten wird von der Wiederinbesitznahme des Wohneigentums und der Meldung des

⁶⁶ Einem PSF-Bericht zufolge haben die humanitären Apotheken besonders damit zu kämpfen, dass die Patienten meinen, sie hätten einen Anspruch auf kostenlose Medikamentenabgabe (71 Prozent der Apotheken bezeichneten das als das größte Problem). Siehe *Pharmaciens Sans Frontieres, Sarajewo, Report Of Survey On The Humanitarian Pharmacies*, Föderation, BH, S. 12 (Mai/Juni 1999)

⁶⁷ Bericht der Weltbank, a.a.O., S. V, Abs. 7

⁶⁸ OSZE, *Falling Through The Cracks: The Bosnian Pension System And Its Current Problems*, S. 6 (1999) (nachfolgend "OSZE-Bericht")

⁶⁹ Ebenda, S. 13

ständigen Wohnsitzes abhängig gemacht. Rückkehrer in die Föderation erhalten also so lange keine Rente, bis sie ihr früheres Wohneigentum wieder in Besitz nehmen und einen ständigen Wohnsitz in das Melderegister eintragen können. Zudem wird in der Föderation derzeit eine Anweisung zur Rentenkasse in Sarajewo angewendet, nach der nur Personen, die vor dem 6. April 1992 Rentenansprüche erworben haben (Personen, die vor dem Krieg Renten erhielten und aus dem Gebiet stammten, für das die Kasse in Sarajewo zuständig ist), nach der Rückkehr ebenfalls wieder Renten erhalten, sofern sie ihr Wohneigentum wieder in Besitz genommen haben.⁷⁰

Es gibt auch Rückkehrer, deren frühere Wohnorte auf dem Gebiet der RS lagen, und zwar in Vogosca, Ilidza, Grbavica (Stadtgemeinde Novo Sarajewo), Ilijas und Hadzici, sich heute entsprechend dem Verlauf der Trennlinie zwischen den Gebietseinheiten jedoch auf dem Territorium der Föderation befinden. Die Betroffenen haben keinen Anspruch auf eine Rente aus der Föderation, weil sie niemals in die dortige Kasse eingezahlt haben.⁷¹ Sie erhalten jedoch auch keine Rente aus der RS, weil sie sich dort nicht mit ständigem Wohnsitz melden können.

Es besteht noch eine Reihe anderer Probleme, beispielsweise Belege zum Nachweis rechtmäßiger Ansprüche zu erhalten. Bei der Abspaltung der Kasse für West-Mostar und der Kasse für die RS von der früheren Kasse für ganz BH blieben die Unterlagen über die Rentenempfänger und die von ihnen gezahlten Beiträge am damaligen Hauptsitz der Kasse für BH in Sarajewo. Der Zugang zu Daten aus der Zeit vor dem Konflikt wurde folglich unterbrochen, und die neuen Kassen waren gezwungen, neue Kriterien einzuführen, die dazu geführt haben, dass viele Personen keine Rente mehr erhalten. Der Kasse für die RS wurde der Zugang zu den von der Kasse in Sarajewo übernommenen Unterlagen verweigert. Sie hat deshalb neue Kriterien auf der Grundlage der absolvierten Ausbildung aufgestellt. Der fehlende Datenaustausch zwischen den Kassen bürdet den Nachweis der Rentenansprüche den Rentenempfängern auf. Diese werden zudem vielfach mit bürokratischen Hindernissen einschließlich fragwürdiger finanzieller Vereinbarungen konfrontiert, die im Endeffekt dazu führen, dass die Anspruchsberechtigten die ihnen zugesagten Renten nicht erhalten.

Nach jüngst in der Föderation verabschiedeten Rentengesetzen ist es unzulässig, Verbindlichkeiten gegenüber Rentnern auflaufen zu lassen, wenn die Renten nicht vollständig gezahlt werden können.⁷² Die Kasse in Sarajewo beispielsweise ist mit den Rentenzahlungen einige Monate im Rückstand. Die Rentenempfänger sehen in einer solchen Politik eine Beschneidung ihrer Ansprüche und eine Aufweichung der staatlichen Rentengarantien. Der Staat führt als Argument an, dass der Konflikt zu einer beträchtlichen Veränderung der wirtschaftlichen Bedingungen geführt hat, was eine Neufestlegung der staatlichen Leistungen ermögliche. Die Föderation lindert jedoch die harten Konsequenzen dieser gesetzlichen Regelungen durch Ausgabe von Gutscheinen für Privatisierungserlöse im Umfang von 0,7 Milliarden KM.

In der RS hat man beschlossen, nur den Prozentsatz der Renten auszuführen, der mit den verfügbaren Mitteln bestritten werden kann, und die nicht ausgezahlten Restbeträge nicht als Verbindlichkeiten auflaufen zu lassen. Im Gegensatz zur Föderation versucht die RS jedoch nicht, für die nicht ausgezahlten Anteile eine Entschädigung in irgendeiner Form zu leisten. Solche unterschiedlichen Vorgehensweisen erzeugen Verwirrung und führen zu

⁷⁰ Anweisung zu den Modalitäten der Entscheidung über Anträge auf Zahlung von Altersbezügen durch die Sozialkasse für Altersbezüge und Invalidenversicherung in Bosnien und Herzegowina, am 7. Mai 1999 herausgegeben von der Direktion der Rentenkasse in Sarajewo

⁷¹ Man hat einen Anspruch auf Altersbezüge von der Kasse, die für das Gebiet zuständig ist, in dem man Rentenbeiträge gezahlt hat, beispielsweise am Standort des Unternehmens, in dem man beschäftigt war.

⁷² OSZE-Bericht, a.a.O., S. 19

unterschiedlich hohen Rentenzahlungen, ganz abgesehen davon, dass Rentner Mittel, die sie benötigen, um ihre Existenz zu festigen, nicht erhalten.

Die durch den Konflikt verursachte wirtschaftliche Instabilität und die daraus resultierende hohe Arbeitslosigkeit hat viele Personen im Ruhestandsalter bewogen, sich für die relative Sicherheit, aber das niedrigere Einkommen aus einer Rente zu entscheiden.⁷³ Diese hätten unter anderen Umständen über das Mindestrentenalter hinaus arbeiten können. Zudem hat es eine Zunahme der Zahl der Personen mit Anspruch auf eine Behinderten-, Veteranen- und Überlebendenrente gegeben. Diese beiden Faktoren verringern die verfügbaren Mittel der Rentenkassen und damit ihre Möglichkeiten, angemessene Renten zu zahlen.

Neben Vorbedingungen für die Wahrnehmung von Ansprüchen wie Nachweis des ständigen Wohnsitzes oder Wiederinbesitznahme des Wohneigentums hat die Aufteilung der früheren Rentenkasse die ordnungsgemäßen Rentenzahlungen unterbrochen. Viele zurückkehrende Flüchtlinge erhalten deshalb nicht die Renten, die ihnen zustehen. Der mangelnde Zugriff auf die Personendaten von Rentenempfängern hat das Rentensystem zusätzlich kompliziert und dazu geführt, dass die Rentenzahlungen nicht mehr notwendigerweise mit den entrichteten Beiträgen übereinstimmen. Da die zuständigen Behörden eindeutig nicht über ausreichende Mittel verfügen, um die Renten im eigentlich erforderlichen Umfang auszuzahlen, haben sie sich ihrer Pflichten entledigt, indem sie ein gesetzliches Verbot erlassen haben, Verbindlichkeiten gegenüber Rentnern auflaufen zu lassen. Obwohl ein solches Vorgehen wohl mit der Wirtschaftskrise in BH und der Zunahme der Anspruchsberechtigten gerechtfertigt werden kann, stellt es doch eine radikale Abkehr von den staatlichen Leistungsgarantien dar. Die Verzögerungen und die entgangenen Rentenzahlungen stürzen viele Rentenempfänger denn auch in Verzweiflung, weil diese für viele die Haupteinkommensquelle darstellen.

Auswirkungen auf besonders anfällige Personen

Das Rentensystem nach dem Konflikt gefährdet die Existenz besonders anfälliger Personen und vor allem älterer Menschen, Witwen und alleinstehender Familienvorstände mit Kindern beträchtlich. Erstens reichen die niedrigen ausgezahlten Beträge nicht dazu aus, die Basislebenshaltungskosten zu bestreiten. In der RS beträgt die durchschnittlich pro Monat ausgezahlte Rente 50 KM im Vergleich zum Durchschnittseinkommen von 198 KM. In der Föderation beläuft sich die Durchschnittsrente auf 150 KM pro Monat im Vergleich zu einem Durchschnittseinkommen von 365 KM.⁷⁴ Sie reichen ebenfalls nicht für die Aufnahme in einer Sozialfürsorge-Einrichtung wie einem Alten- oder Pflegeheim aus, wofür monatlich 300 bis 650 KM entrichtet werden müssen. Zweitens hat die Privatisierung der Gesundheitsversorgung zu einer Kostenbeteiligung der Patienten geführt, die angesichts der niedrigen ausgezahlten Renten für die Betroffenen ebenfalls schwierig ist. Drittens schaffen die Verzögerungen und die daraus resultierenden entgangenen Rentenzahlungen finanzielle (und folglich emotionale) Unsicherheit, die besonders anfällige Personen dazu bewegen kann, die temporären Unterkünfte, die viele von ihnen derzeit bewohnen, nicht zu verlassen.

⁷³ Bericht der Weltbank, a.a.O., S. 12

⁷⁴ Mitteilungen des Sekretariats der Wirtschaftlichen Arbeitsgruppe des Amtes des Hohen Beauftragten (Juni 1999)

D. BEDROHUNGEN FÜR DIE PERSÖNLICHE SICHERHEIT UND DAS EIGENTUM

Viele Flüchtlinge, besonders Angehörige von Minderheiten, fürchten sich wegen anhaltender Bedrohungen der Sicherheit, an ihren früheren Wohnort zurückzukehren.⁷⁵ Die Ombudsleute der Föderation von BH berichteten zwar 1998 insgesamt von einer Verbesserung der Sicherheit von Personen und Wohneigentum im Laufe der vorangegangenen zwölf Monate, wiesen aber darauf hin, dass es weiterhin schwerwiegende Zwischenfälle mit tödlichem Ausgang gegeben hat. Zu solchen Vorfällen ist es auch 1999 gekommen.⁷⁶

Im vorangegangenen Monat (Oktober 1999) gab es in mehreren Teilen von BH ca. 24 ethnisch motivierte Sprengstoffanschläge mit dem Ziel, Eigentum zu beschädigen oder Menschenleben zu bedrohen. Nahe **Capljina** wurde ein Haus bei einer Sprengstoffexplosion beschädigt. In **Mostar** explodierte Sprengstoff vor dem Haus eines Bosniaken, der Aufräumarbeiten durchführte. Als ein Bosniake in **Pale (RS)** sein Haus betrat, kam es zu einer Explosion. Ein von UNHCR wiederaufgebautes Haus eines Bosniaken in **Veliki Kablaci nahe Bihać** wurde gesprengt. Nahe **Mrkonjić Grad** wurde ein Beamter der örtlichen Polizei beschossen, der dabei Kopf- und Schulterverletzungen davontrug. In **Brčko** wurde ein Beamter der Internationalen Polizei angegriffen. Vor der Dienststelle der Internationalen Polizei in **Zvornik (RS)** wurde eine Handgranate gezündet, wobei fünf UN-Fahrzeuge beschädigt wurden. Im Busbahnhof von **Zvornik** kam es in einer Entfernung von zehn Metern von Patrouillen der Internationalen Polizei und der SFOR zu einer Explosion. Nahe **Travnik** wurden Flugblätter der Mudschaheddin-Gruppe Hamas mit Drohungen gefunden, die sich gegen kroatische Polizeibeamte richteten. In **Travnik** explodierte vor einem Café eine Handgranate. In einem privaten Garten in **Banja Luka** kam es zu einer Explosion. Nahe der Stadtgemeinde **Iliđa** wurde eine Handgranate geworfen.⁷⁷ Diese Liste ließe sich beliebig fortsetzen.

Mordfälle und andere Schwerverbrechen wurden nicht aufgeklärt und die dafür Verantwortlichen nicht ermittelt. Beispielsweise wurden aus den Stadtgemeinden Cazin und Velika Kladusa gewaltsame Zwischenfälle und andere schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen gemeldet. In diesem Rahmen kam es zwischen dem 29. Juli und dem 30. September 1998 zu 27 politisch motivierten gewaltsamen Zwischenfällen. Die örtliche Polizei setzte ihre strafrechtlichen Ermittlungen nur auf energischen internationalen Druck fort.⁷⁸

Auch die Tatsache, dass weiterhin unrechtmäßig Waffen und Sprengstoffe in Umlauf sind, bedroht die Gesamtsicherheit. Alleine im Oktober beschlagnahmten die Internationale Polizei und die örtliche Polizei in **Jablanica, Gradacac, Lukavica, Brčko, Teslic, Iliđa** und **Modrica** größere Mengen von Gewehren, Munition, Granaten und anderem Sprengstoff. Darüber hinaus befinden sich in etwa 30.000 separaten Minenfeldern in BH noch schätzungsweise 750.000 Minen und nicht explodierte Geschosse. Zwischen Januar und Mai 1999 wurden 45 Personen bei Minenexplosionen verletzt oder getötet.⁷⁹

⁷⁵ Siehe *Aktuelle Position von UNHCR*, a.a.O., Abs. 2.24 bis 2.32.

⁷⁶ Bericht der Ombudsleute der Föderation, a.a.O., S. 9 (1999)

⁷⁷ Von der UN-Mission in Bosnien und Herzegowina bereitgestellte Informationen

⁷⁸ Siehe *Returnee Assessment Study in Velika Kladusa, Una Sana Canton, Bosnia and Herzegovina* (Februar 1999), UNHCR Sarajewo, Office of the Chief of Mission, Protection Unit.

⁷⁹ Siehe den Bericht des UNHCR-Minenräumprogramms in Bosnien und Herzegowina (September 1999). Seit Januar 1992 wurden insgesamt 4.017 Personen bei Minenexplosionen verletzt oder getötet.

Ferner bestehen Spannungen zwischen zurückkehrenden Flüchtlingen und Binnenvertriebenen vor Ort.⁸⁰ Letztere wahren eine gewisse Distanz, weil sie sich verraten fühlen und das Gefühl haben, die Flüchtlinge hätten ein einfacheres Leben gehabt, da sie während des Konflikts und in den ersten Jahren nach Dayton, als das Leben schwer war, keine Not leiden mussten. Eine solche Wahrnehmung verschärft die Spannungen zwischen Personen, die während des Krieges in BH geblieben sind, und den zurückkehrenden Flüchtlingen und führt zu einer feindseligen Atmosphäre.

Eine unmittelbare Folge der Bedrohungen für die persönliche Sicherheit und das Eigentum ist, dass Personen in die Situation von Binnenvertriebenen geraten oder sich auf Dauer vor Ort niederlassen. Die dauerhafte Ansiedlung vor Ort untergräbt die Förderung der Rückkehr von Minderheitenangehörigen, die eine Voraussetzung dafür ist, die durch den Konflikt verursachte ethnische Vertreibung rückgängig zu machen und wieder Frieden zu schaffen. Das Gemeinwesen in BH ist weiterhin eindeutig instabil. Die rasche Rückkehr großer Mengen von Flüchtlingen könnte deshalb das derzeitige politische und sozio-ökonomische Gleichgewicht zerstören. Eine solche Destabilisierung würde nur zu neuen Spannungen und neuer Zwangsmigration führen.

Da die Ansiedlung vor Ort aus politischen Motiven gefördert werden kann (wie beispielsweise in Sanski Most geschehen), müssen ihre wahren Motive sehr sorgfältig ergründet werden. Dies gilt insbesondere auch, weil Gruppen von Personen vorsätzlich Wohnraum im Eigentum einer anderen Gruppe zugewiesen wurde, um die auf der Volksgruppenzugehörigkeit basierende Kontrolle über bestimmte Gebiete zu sichern und auf diese Weise die Rückkehr von Minderheitenangehörigen zu verhindern (sogenannte *feindselige Ansiedlung*). UNHCR fordert daher die Behörden der Aufnahmeländer und die örtlichen Behörden der Gebiete, in die Flüchtlinge zurückgeführt werden sollen, auf sicherzustellen, dass Rückführungen und Abschiebungen im Rahmen der Umsetzung bilateraler Rücknahmeabkommen nicht in einer *feindseligen Ansiedlung* resultieren.

Auswirkungen auf besonders anfällige Personen

Für besonders anfällige Personen und vor allem für ältere Menschen,⁸¹ weibliche Haushaltsvorstände, Behinderte und Opfer ethnisch motivierter Gewalt während des Konflikts (einschließlich Internierten in Konzentrationslagern sowie Opfern von sexueller Gewalt und Folter) ist die Bedrohung der persönlichen Sicherheit in vielen Fällen der wichtigste Hinderungsgrund für die Rückkehr. Die Möglichkeit der erneuten Traumatisierung dieser Personen nach der Rückkehr an ihren früheren Wohnort macht es zwingend erforderlich, dass sie weiterhin internationalen Schutz erhalten, wenn eine solche bei einer Abwägung des Falles für möglich gehalten wird. Die Bedrohungen der Sicherheit wirken sich in zweifacher Weise negativ aus. Es wird nicht nur die persönliche Sicherheit bedroht, sondern es ist auch in vielen Gebieten unrealistisch, Schutz von der örtlichen Polizei zu erhalten, deren Beamte normalerweise ausschließlich der die Mehrheit bildenden Volksgruppe angehören. Folglich werden besonders anfällige Personen isoliert sein und nicht durch staatliche Akteure geschützt werden.

⁸⁰ Bericht der Weltbank, a.a.O., S. 25

⁸¹ Unter anderem aufgrund dieser Tatsache, aber auch zum Wohlergehen des einzelnen Anspruchsberechtigten, tritt UNHCR für die Familienzusammenführung und die häusliche Pflege ein. Bedauerlicherweise sind die Familienangehörigen vieler älterer Rückkehrer selbst Binnenvertriebene und können keine häusliche Pflege leisten. Siehe UNHCR, *Report On Assistance To Older Refugees And Case Studies* (UNHCR Inspection and Evaluation Service) (1998).

E. HOHE ARBEITSLOSIGKEIT VERRINGERT DIE REINTEGRATIONSSCHANCEN

Die Bosnische Wirtschaft wurde während des Konflikts weitgehend zerstört.⁸² Obwohl sich das Land langsam erholt, sind die Arbeitslosenquoten mit 39 Prozent in der Föderation und 36 Prozent in der RS weiterhin hoch.⁸³ Einem Bericht der Europäischen Kommission und der Region Europa und Zentralasien der Weltbank zufolge gehören Rückkehrer und Vertriebene zudem zu den am meisten benachteiligten Gruppen mit den höchsten Arbeitslosenquoten. In einer IOM-Studie zu Rückkehrern aus Deutschland wurde beispielsweise festgestellt, dass 89 Prozent der Selbständigen und 92 Prozent der Personen mit einer Berufsausbildung unter den Rückkehrern arbeitslos waren, weil sie schlechteren Zugang zu sozialen Netzwerken haben und bei der Arbeitsuche mit größeren Schwierigkeiten konfrontiert werden.⁸⁴

Diese Schwierigkeiten werden durch verbreitete Diskriminierung aufgrund der Volksgruppenzugehörigkeit, der politischen Überzeugung oder des Geschlechts noch verschärft. Die Tatsache, dass die einzelnen, von jeweils einer Volksgruppe dominierten Regionen von BH separate Wirtschaftsräume mit eigenen Unternehmen, Finanzinstitutionen, Steuersystemen und Zollgebieten bilden, hindert Rückkehrer, die in einem bestimmten Gebiet zur *Minderheit* gehören, zusätzlich an der Reintegration in den Arbeitsmarkt.⁸⁵ Der Druck auf den Arbeitsmarkt ist ohnehin hoch, da in der bosnischen Wirtschaft nicht genug neue Arbeitsplätze entstehen, um allen oder nur einem größeren Teil der Arbeitssuchenden Arbeit geben zu können. Die Ankunft größerer Mengen von Personen, die mit gewissen Anreizen zur Rückkehr in die Föderation oder die RS bewogen wurden, würde mit Sicherheit weitere soziale und politische Spannungen auslösen.

Auswirkungen auf besonders anfällige Personen

Angesichts des großen Arbeitsplatzmangels sind besonders anfällige Personen aufgrund ihres Alters, ihrer Behinderung oder ihres Geschlechts zusätzlich benachteiligt. Ihre Armut erhöht ihre Anfälligkeit. Keine Arbeit bekommen zu können, bedeutet aber auch, dass sie an ihrer Mittellosigkeit nichts ändern können. Hohe Arbeitslosigkeit wirkt sich jedoch auch auf die Familien aus, die besonders anfällige Personen vielleicht aufnehmen und unterstützen würden. Angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Situation in BH können die finanziellen Belastungen der Unterstützung besonders anfälliger Angehöriger die betroffenen Familien in eine prekäre Lage bringen. Viele solcher Familien sind einfach nicht in der Lage, diese Belastungen zu tragen. Wenn besonders anfällige Personen keine Arbeit finden und wissen, dass sie für ihre Angehörigen eine Belastung darstellen, können bei ihnen ein Gefühl der Nutzlosigkeit und Depressionen entstehen. Solche psychischen Belastungen können das schwere post-traumatische Stresssyndrom, das bei vielen älteren und weiblichen Flüchtlingen diagnostiziert wurde, weiter erhöhen und die Reintegration zusätzlich erschweren.⁸⁶

⁸² Zur wirtschaftlichen Situation siehe den Wiederaufbaubericht, a.a.O.

⁸³ Mitteilungen des Sekretariats der Wirtschaftlichen Arbeitsgruppe des Amtes des Hohen Beauftragten (Juni 1999). Der durchschnittliche Nominallohn beträgt in der Föderation 356 KM und in der RS 198 KM.

⁸⁴ IOM-Bericht, a.a.O., S. 42

⁸⁵ Marcus Cox, *Strategic Approaches to International Intervention in Bosnia and Herzegovina*, (Cluster of Competence, The Rehabilitation of War-Torn Societies: a Project Co-ordinated by the Centre for Applied Studies in International Negotiations), S. 38 (1998)

⁸⁶ Bernard Jervis, Nermin Djapo und Steve Powell, Institute of Victimology, *Survey on the Psycho-Social Needs of Refugees Returning from Germany and Displaced Persons During 1998*, S. 11 (1999) (nachfolgend "Psychosoziale Erhebung")

F. DER INLÄNDISCHE GESETZLICHE RAHMEN FÜR SOZIALFÜRSORGE UND SOZIALE UNTERSTÜTZUNG

i) Die Übertragung der Zuständigkeit für Fragen der Sozialfürsorge und soziale Unterstützung an die Gebietseinheiten

Nach der Verfassung von BH fallen die Aufgaben, die nicht explizit dem Staat BH übertragen wurden, in die Zuständigkeit der beiden Gebietseinheiten.⁸⁷ Einer dieser den Gebietseinheiten übertragenen Aufgabenbereiche ist die Sozialfürsorge und der soziale Schutz. In der Föderation sind die Kantone dafür zuständig, die Sozialfürsorgegesetze der Föderation und ihre eigenen Ausführungsgesetze dazu umzusetzen. In der RS gibt es nur ein einziges Gesetz, das sich auf den sozialen Schutz bezieht.

ii) Das Gesetz über den sozialen Schutz, den Schutz von Bürgerkriegsopfern und den Schutz für Familien mit Kindern in der Föderation von BH

Im Rahmen ihrer Zuständigkeit für sozialen Schutz und Sozialhilfe hat die Föderation kürzlich das *Gesetz über den sozialen Schutz, den Schutz von Bürgerkriegsopfern, den Schutz von Bürgerkriegsopfern und den Schutz der Familien mit Kindern* (nachfolgend "*Gesetz über den sozialen Schutz*") eingeführt.⁸⁸ Wie es umgesetzt werden wird, bleibt abzuwarten.

Das Gesetz über den sozialen Schutz ermächtigt jeden der zehn Kantone der Föderation, detaillierte Bestimmungen zur Sozialhilfe auszuarbeiten. Die Föderation ist für die Überwachung der Umsetzung dieses Gesetzes zuständig, während die Kantone die Umsetzung ihrer Ausführungsbestimmungen überwachen sollen.⁸⁹ Da die Verfassung der Föderation die Aufgaben, die Sozialfürsorgepolitik *umzusetzen* und Sozialfürsorgeleistungen zu erbringen, explizit den Kantonen überträgt, sollte das *Gesetz über den sozialen Schutz* als Mindeststandard für den sozialen Schutz betrachtet werden können, den die Kantone garantieren müssen.

a. Definition der Anspruchsberechtigten

Das *Gesetz über den sozialen Schutz* definiert soziale Not als die durch Kriegsereignisse, eine Naturkatastrophe, eine allgemeine Wirtschaftskrise, die psychische oder physische Situation einer Person oder durch andere Gründe verursachte dauerhafte oder temporäre Lage eines Staatsangehörigen oder einer Familie, die nicht ohne Unterstützung von anderer Seite überwunden werden kann.⁹⁰ In Artikel 12 des Gesetzes werden neun Kategorien von Anspruchsberechtigten aufgelistet:

1. Kinder ohne elterliche Fürsorge,
2. vernachlässigte Kinder,

⁸⁷ Verfassung von Bosnien und Herzegowina. In Artikel III(3)(a) heißt es: "Alle in dieser Verfassung nicht ausdrücklich den Institutionen von Bosnien und Herzegowina zugewiesenen staatlichen Aufgaben und Befugnisse liegen bei den Gebietseinheiten."

⁸⁸ Amtsblatt der Föderation, Nr. 36/99, in Kraft getreten am 14. September 1999. Vor diesem Datum wendeten alle Kantone das alte *Sozialfürsorgegesetz*, Staatsanzeiger der SRBH, Nr. 39/84 (1984), sowie von ihnen selbst verabschiedete eigene Gesetze an. Mit der Verabschiedung des neuen Gesetzes waren die Kantone verpflichtet, ihre Gesetze zu vereinheitlichen. Dieser Schritt war zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts noch nicht vollzogen.

⁸⁹ Artikel 8 und 9

⁹⁰ Artikel 11

3. jugendliche Straftäter,
4. aufgrund familiärer Probleme in ihrer Entwicklung gehemmte Kinder,
5. Invaliden und Personen mit einer körperlichen oder geistigen Behinderung,
6. arbeitsunfähige Personen ohne Einkommen,⁹¹
7. ältere Menschen, die nicht von Angehörigen betreut werden,⁹²
8. Personen mit asozialem Verhalten,⁹³
9. andere Personen und Familien in einer sozialen Notlage, die wegen besonderer Umstände sozialen Schutz in geeigneter Form benötigen.⁹⁴

Im *Gesetz über den sozialen Schutz* werden zwar die Kategorien der Personen und Familien aufgelistet, die Sozialhilfe erhalten könnten, gleichzeitig wird darin jedoch den Kantonen das Recht zugestanden, die Liste der potentiellen Anspruchsberechtigten entsprechend den besonderen Umständen in jedem Kanton bei Bedarf zu *erweitern*.⁹⁵

b. Arten der verfügbaren Unterstützung und Kriterien

Da Personen in einer sozialen Notlage in unterschiedlicher Weise und unterschiedlichem Maße sozialen Schutz benötigen, werden im *Gesetz über den sozialen Schutz* sechs verschiedene Arten von Unterstützung definiert, auf die ein Anspruch bestehen kann,⁹⁶ und zwar:

- finanzielle und andere materielle Unterstützung,
- Hilfe zur Selbsthilfe und Berufsausbildung,
- Unterbringung bei einer anderen Familie,
- Unterbringung in einer Einrichtung für sozialen Schutz,
- Sozial- und andere Sonderdienste,
- häusliche Pflege und Haushaltshilfe.

Der Kanton entscheidet über den Umfang der finanziellen und anderen Unterstützung, die die Anspruchsberechtigten erhalten, sowie über die Bedingungen und Verfahren, um Ansprüche zu erwerben.⁹⁷

• Finanzielle und andere materielle Unterstützung

Dauerhafte finanzielle und andere materielle Unterstützung erhalten Personen oder Familien, die die folgenden drei Bedingungen erfüllen:

- Sie sind arbeitsunfähig oder werden daran gehindert, ihr Recht auf Arbeit wahrzunehmen,⁹⁸

⁹¹ Nach Artikel 15 Personen, die keine Unterstützung erhalten, arbeitsunfähig sind und sich nicht auf andere Weise selbst versorgen können.

⁹² Nach Artikel 16 gelten als ältere Menschen Männer über 65 und Frauen über 60 Jahre, die entweder keine Familienangehörigen oder Verwandten haben, die verpflichtet sind, sie zu unterstützen, oder deren Familienangehörige oder Verwandte dieser Unterstützungspflicht nicht nachkommen können.

⁹³ Nach Artikel 17 Drogenabhängige, Alkoholiker, Prostituierte, Obdachlosen und Nichtsesshafte

⁹⁴ Dies sind nach Artikel 18 Personen oder Familien, die sich aufgrund erzwungener Migration, Rückführung, Naturkatastrophen, Tod eines oder mehrerer Familienmitglieder, Rekonvaleszenz nach einer medizinischen Behandlung und/oder Entlassung aus dem Gefängnis in einer sozialen Notlage befinden.

⁹⁵ Artikel 12(1); kein Kanton hat davon jedoch Gebrauch gemacht.

⁹⁶ Artikel 19

⁹⁷ Artikel 19

- sie haben kein ausreichendes Einkommen,
- sie haben keine Familienangehörigen, die nach dem Gesetz verpflichtet sind, sie zu unterstützen, oder sie haben zwar solche Familienangehörigen, diese sind jedoch nicht in der Lage, ihrer Verpflichtung nachzukommen.⁹⁹

Der Anspruch auf dauerhafte finanzielle und andere materielle Unterstützung kann von berechtigten Personen allerdings **nur in der Stadtgemeinde** wahrgenommen werden, in der sie **mit ständigem Wohnsitz gemeldet** sind.¹⁰⁰ Für Rückkehrer, die in die Situation von Binnenvertriebenen geraten, hat dies zur Folge, dass sie keine dauerhafte finanzielle Unterstützung erhalten, sofern auf kantonaler Ebene keine andere gesetzliche Regelung getroffen wird.

Das Gesetz sieht auch die Möglichkeit vor, finanzielle Unterstützung zu erhalten, um ein Familienmitglied oder eine andere Person zu bezahlen, die die anspruchsberechtigte Person betreut.¹⁰¹ Mögliche andere materielle Unterstützung kann temporäre Unterstützung, die Auszahlung eines einmaligen Festbetrags oder andere finanzielle oder Unterstützung in Naturalien für Personen oder Familien sein, die sich aufgrund “besonderer Umstände” in einer sozialen Notlage befinden, oder für Erwachsene, die über keine Eigenmittel verfügen und arbeitsunfähig sind.¹⁰² Man beachte, dass die Zuständigkeit für die Festlegung der Höhe der finanziellen Unterstützung, die geleistet werden soll, beim Kanton liegt (siehe unten).

- **Aufnahme in sozialen Einrichtungen**

Das *Gesetz über sozialen Schutz* legt fest, dass Kinder und Erwachsene, die auf Dauer Betreuung und Unterstützung brauchen, um ihre Lebensbedürfnisse befriedigen zu können, und diese Bedürfnisse nicht selbst, in einer anderen Familie oder auf andere Weise befriedigen können, in soziale Einrichtungen aufgenommen werden können.¹⁰³ Die Entscheidung über die Aufnahme eines Kindes oder Erwachsenen erfolgt durch das Sozialfürsorgezentrum in dem Gebiet, **in dem die betreffende Person ihren ständigen Wohnsitz hat**.¹⁰⁴ Für Personen, die in einer bestimmten Stadtgemeinde nur einen temporären Wohnsitz haben und in einer sozialen Einrichtung aufgenommen werden müssen, ergeben sich hieraus Schwierigkeiten. In einigen Kantonen wurden die gesetzlichen Vorschriften jedoch dahingehend gelockert, dass auch Personen mit temporärem Wohnsitz und Vertriebene berücksichtigt werden können. Die betreffenden Institutionen brauchen ihrer Verpflichtung zur Aufnahme einer Person allerdings nicht nachzukommen, wenn sie belegt sind oder die anspruchsberechtigte Person nicht angemessen betreuen können.¹⁰⁵ Wenn eine Person in einer bestimmten Institution nicht länger betreut werden kann, muss diese das

⁹⁸ Als arbeitsunfähig gelten Personen, die vollständig arbeits- oder erwerbsunfähig sind, ältere Menschen (Männer über 65 und Frauen über 60 Jahre), Frauen während der Schwangerschaft und der Geburt sowie nach der Geburt entsprechend den Mutterschutzbestimmungen, Eltern, Stiefeltern oder Adoptiveltern, die ein oder mehr Kind(er) bis zu einem Jahr betreuen, wenn es keine Familienangehörigen oder Verwandten gibt, die gesetzlich verpflichtet sind, ihnen zu helfen, oder es solche Personen zwar gibt, diese aber ihren Verpflichtungen nicht nachkommen können, Kinder bis zu 15 Jahre, junge Menschen bis zu 27 Jahre, die sich in einer regulären Ausbildung befinden, Personen mit dauerhaften psychischen oder physischen Leiden, Personen, die Invaliden betreuen, und Schwerkranke.

⁹⁹ Artikel 22

¹⁰⁰ Artikel 22(2)

¹⁰¹ Artikel 21

¹⁰² Artikel 28 und 15

¹⁰³ Artikel 41

¹⁰⁴ Artikel 42

¹⁰⁵ Artikel 43(3)

Sozialfürsorgezentrum informieren. Das Sozialfürsorgezentrum hat dann maximal zwei Monate Zeit, um eine andere Lösung zu finden.¹⁰⁶ Das *Gesetz über den sozialen Schutz* verbietet allen Sozialfürsorge-Einrichtungen die Benachteiligung oder Ablehnung eines möglichen oder tatsächlichen Anspruchsberechtigten wegen seines Wohnsitzes, seiner Staatsangehörigkeit, seiner Religion, seiner politischen Überzeugung, seiner Rasse, seiner Hautfarbe, seines Geschlechts, seiner Muttersprache oder seiner sozialen Herkunft.¹⁰⁷

In der Föderation gibt es nur 21 soziale Einrichtungen¹⁰⁸, in denen 2.575 Personen untergebracht sind. Zehn dieser Einrichtungen sind Waisenhäuser. Mit einer Gesamtaufnahmekapazität von etwa 2.987 Personen entfallen in der Föderation auch die meisten Plätze auf Waisenhäuser. In der gesamten Föderation gibt es nur ein einziges Heim für Körperbehinderte, in dem ein Drittel der Bewohner aus der RS und der Bundesrepublik Jugoslawien stammt. Während des Konflikts sind zudem Vertriebene in solche Einrichtungen eingezogen, obwohl es sich bei ihnen an sich nicht um besonders anfällige Personen handelte.

Alle bestehenden sozialen Einrichtungen berichten über fehlende Mittel, um die betriebstechnischen Anlagen zu unterhalten und zu verbessern, Gehälter zu zahlen und Waren (beispielsweise Nahrungsmittel und Medikamente) zu kaufen. Einige dieser Einrichtungen erhielten früher vom Welternährungsprogramm Nahrungsmittelhilfe. Diese wurde jedoch im Juli 1999 eingestellt, und eine andere Quelle für humanitäre Hilfe konnte nicht gefunden werden.

Wenn besonders anfällige Personen einen Platz in einer sozialen Einrichtung benötigen und ein solcher in der Stadtgemeinde, in der sie ihren ständigen Wohnsitz haben, nicht verfügbar ist, müssen sie von den Behörden der Stadtgemeinde, in der sie gemeldet sind, an eine andere Stadtgemeinde, die über einen geeigneten Platz verfügt, "überwiesen" werden. Es ist häufig schwierig, Stadtgemeinden zu überzeugen, eine solche Überweisung vorzunehmen. Dies gilt um so mehr, wenn es sich bei der betreffenden Person um einen Vertriebenen mit lediglich "temporärem Wohnsitz" in der Stadtgemeinde handelt, die die Überweisung vornehmen muss, weil die Sozialfürsorgezentren nach dem Gesetz lediglich über Personen mit ständigem Wohnsitz in ihrer jeweiligen Stadtgemeinde entscheiden müssen.

Die Kosten für die Unterbringung in einer sozialen Einrichtung trägt die untergebrachte Person, ihre Eltern, ihre Adoptiveltern, ihr Vormund, ihr unterhaltspflichtiger Verwandter oder die juristische oder natürliche Person, die sich vertraglich dazu verpflichtet.¹⁰⁹ Dies wird auf kantonaler Ebene gesetzlich geregelt. Da jedoch die durchschnittlichen Kosten für die Unterbringung in einer solchen Einrichtung in der Föderation zwischen 300 und 650 KM pro Monat liegen¹¹⁰ und das Durchschnittseinkommen 360 KM¹¹¹ und die Durchschnittsrente 150 KM¹¹² beträgt, ist leicht nachzuvollziehen, dass es für viele Personen schwierig oder sogar unmöglich ist, eine solche finanzielle Belastung zu verkraften. Obwohl die Föderation verpflichtet ist, den Kantonen Mittel für die soziale Sicherheit bereitzustellen, ist dies nach Auskunft des Amtes der Ombudsleute der Föderation nicht erfolgt.¹¹³ Die finanzielle Situation mit Blick auf den Zugang zu sozialen Einrichtungen wird durch die Tatsache beleuchtet, dass sich die gesamten offenen Forderungen von 15

¹⁰⁶ Artikel 44

¹⁰⁷ Artikel 50

¹⁰⁸ Bei diesen 21 Einrichtungen handelt es sich um zehn Waisenhäuser, ein Heim für jugendliche Straftäter, sechs Altenheime, drei Behindertenheime und eine Einrichtung für Invaliden.

¹⁰⁹ Artikel 45(2)

¹¹⁰ Bericht der Arbeitsgruppe für Sozialpolitik in Bosnien und Herzegowina, *Continuum of Care in Bosnia and Herzegovina*, September 1999

¹¹¹ Sekretariat der Wirtschaftlichen Arbeitsgruppe des Amtes des Hohen Beauftragten, Juni 1999

¹¹² OSZE-Bericht, *Falling Through the Cracks*, a.a.O., S. 24

¹¹³ Bericht der Ombudsleute der Föderation, a.a.O., S. 35

Einrichtungen im August 1999 auf mehr als 9,1 Millionen KM beliefen. Die Kantone der Föderation schuldeten den Einrichtungen 1,75 Millionen KM und die Stadtgemeinden 2,77 Millionen KM.¹¹⁴

Abgesehen von einer Betreuung in einer Einrichtung gibt es in der Föderation bestimmte Betreuungsmöglichkeiten auf Gemeinschaftsebene oder in nicht institutioneller Form. Dazu gehört die Unterbringung in einer Pflegefamilie, Kinderdörfern, sozio-pädagogischen Gemeinschaften, geriatrischen Zentren, häusliche Pflege usw. Offiziell wurden 2.171 Kinder von Pflegefamilien aufgenommen. Die meisten dieser Kinder wurden von Personen im weiteren Familienkreis oder entfernteren Verwandten aufgenommen. Nur in fünf von den zehn Kantonen erhalten die Pflegefamilien derzeit finanzielle Unterstützung (Una Sana, Posavina, Tuzla, Mittelbosnien und Sarajewo). Diese reicht von 100 KM pro Monat im Kanton Tuzla bis zu 525 KM im Kanton Posavina. Andere Familien haben Kinder aufgenommen, ohne finanzielle Unterstützung zu erhalten. Für ältere Menschen wurde in einigen Kantonen eine ambulante häusliche Pflege organisiert, in deren Rahmen Nahrungsmittel gebracht und zubereitet, geputzt und der Haushalt in Ordnung gehalten sowie für die persönliche Hygiene gesorgt wird. In der Föderation werden derzeit 9.000 Personen auf diese Weise betreut. Diese Maßnahmen werden jedoch überwiegend von internationalen und örtlichen Nichtregierungsorganisationen finanziert und nicht von den Kantonen selbst.¹¹⁵

iii) Gesetze zur Sozialhilfe auf kantonaler Ebene in der Föderation von BH

Bislang haben vier der zehn Kantone in der Föderation Sozialfürsorgegesetze verabschiedet, und zwar Kanton 1 (Una Sana), Kanton 8 (Westliche Herzegowina), Kanton 9 (Sarajewo) und Kanton 10 (Herzeg-Bosnien). Die anderen Kantone wenden vorläufig entweder weiterhin das alte Gesetz der SRBH von 1984 an oder haben in irgendeiner Form eine Entscheidung oder Anweisung zur Sozialfürsorge erlassen. Das Gesetz der SRBH von 1984 wenden Kanton 3 (Tuzla), Kanton 4 (Zenica-Doboj), Kanton 5 (Gorazde) und Kanton 7 (Neretva) an. Kanton 6 (Mittelbosnien) und Kanton 2 (Posavina) haben Entscheidungen zur Sozialfürsorge erlassen.

a. Kanton 1 (Una Sana)

Das *Sozialfürsorgegesetz*¹¹⁶ nennt diverse Unterstützungsansprüche, die im wesentlichen denjenigen im Gesetz der Föderation ähneln. Dazu zählen finanzielle und materielle Unterstützung, einschließlich Mietbeihilfen, Beihilfen zu Heiz- und Bestattungskosten, Hilfe zur Selbsthilfe und Berufsausbildung, Unterbringung bei einer anderen Familie oder in einer Sozialfürsorge-Einrichtung sowie soziale oder andere Sonderdienste.¹¹⁷

Im *Sozialfürsorgegesetz* des Kantons Una Sana sind vier allgemeine Voraussetzungen für die mögliche Gewährung dauerhafter finanzieller Unterstützung aufgeführt.¹¹⁸ Potentielle Empfänger müssen erstens ihren ständigen oder temporären Wohnsitz auf dem Gebiet des Kantons haben. Als Vertriebene gemeldete Personen, die **seit mindestens sechs Monaten** auf dem Gebiet des Kantons ansässig sind, können ebenfalls soziale Unterstützung in der Form

¹¹⁴ Bericht der Arbeitsgruppe für Sozialpolitik in Bosnien und Herzegowina, *Continuum of Care in Bosnia and Herzegovina*, September 1999

¹¹⁵ Beispielsweise dem örtlichen Roten Kreuz, Caritas, CARE, CRS und Altenheimen. Bericht der Arbeitsgruppe für Sozialpolitik in Bosnien und Herzegowina, *Continuum of Care in Bosnia and Herzegovina*, September 1999.

¹¹⁶ Amtsblatt des Kantons Una Sana, Nr. 9/98, 22. Juli 1998

¹¹⁷ Artikel 4

¹¹⁸ Artikel 6

dauerhafter finanzieller Unterstützung beantragen. Diese Bestimmung hat zur Folge, dass zurückkehrende Flüchtlinge, die sich temporär in einer Stadtgemeinde im Kanton Una Sana niederlassen, die nicht ihr früherer Wohnort ist, und die keine Rückkehrbeihilfe erhalten haben oder über eigene Ersparnisse verfügen, maximal sechs Monate keine finanzielle Unterstützung durch den Kanton erhalten. Die Antragsteller müssen zweitens arbeitsunfähig und drittens mittellos sein. Als mittellos gelten Personen mit einem Einkommen von weniger als 40 Prozent des offiziellen Mindesteinkommens im Kanton.¹¹⁹ Viertens und letztens dürfen die Antragsteller keine Verwandten haben, die gesetzlich verpflichtet sind, sie zu unterstützen, bzw. wenn Verwandte existieren, auf die dies zutrifft, müssen sie nachweisen, dass sie ihren gesetzlichen Verpflichtungen nicht nachkommen können. Die Höhe der finanziellen Unterstützung beträgt 40 Prozent des offiziellen Mindesteinkommens im Kanton. Dies entspricht derzeit 34 KM pro Monat für einen alleinstehenden Haushaltsvorstand plus 2 KM pro Monat für weitere Familienmitglieder.¹²⁰ Dieser Betrag ist so gering, dass er kaum ausreichen dürfte, auch nur die Basislebenshaltungskosten zu bestreiten. Angesichts begrenzter Ressourcen bemüht sich der Kanton zudem, den Zugang selbst zu diesen geringen Leistungen einzuschränken.

Das Gesetz des Kantons Una Sana sieht für anspruchsberechtigte Personen auch finanzielle Unterstützung als Entschädigung für die Betreuung einer anderen Person, finanzielle Unterstützung durch Auszahlung eines einmaligen Festbetrags und Beihilfen für Miet-, Heiz- und Bestattungskosten vor. Das Sozialfürsorgezentrum in Bihac zahlt derzeit allerdings keine Beihilfen zur Miete oder zu den Heizkosten, bietet jedoch einen Zuschuss zu Bestattungskosten an.¹²¹

Das Gesetz enthält keine Vorbedingungen für die Aufnahme in sozialen Einrichtungen außer einer Erklärung, dass das Recht darauf in Übereinstimmung mit dem Gesetz der Föderation wahrgenommen wird. Es sollte allerdings darauf hingewiesen werden, dass es derzeit im Kanton Una Sana keinerlei soziale Einrichtungen gibt.

Das Gesetz berücksichtigt auch außergewöhnliche Umstände, unter denen eine Person, die nicht aus dem Kanton Una Sana stammt¹²² oder deren ständiger Wohnsitz nicht ermittelt werden kann¹²³, trotzdem Sozialfürsorge in irgendeiner Form gewährt werden kann. Personen, die nicht aus dem Kanton Una Sana stammen, müssen sich in einer "außergewöhnlichen sozialen Notlage" befinden, um Unterstützung beantragen zu können. Ihnen wird auch bei der Rückkehr an ihren ständigen Wohnsitz geholfen.

b. Kanton 8 (Westliche Herzegowina)

Das *Sozialfürsorgegesetz* des Kantons Westliche Herzegowina¹²⁴ definiert Personen mit einem Anspruch auf Sozialfürsorge als "mittellose Einzelperson oder Familie, die ihren notwendigen Lebensbedarf nicht durch ihre eigene Arbeit, Einkommen aus Eigentum oder anderen Ressourcen bestreiten kann".¹²⁵ Anspruch auf Sozialfürsorge haben ferner körperbehinderte, geistig behinderte oder psychisch gestörte Kinder und Erwachsene, ältere Menschen und andere Personen, die aufgrund einer dauerhaften Veränderung ihres Gesundheitszustandes ihren Grundbedarf nicht decken können, sowie andere Personen in schwierigen Lebensumständen aufgrund gestörter Familienbeziehungen, Abhängigkeit von

¹¹⁹ Artikel 8

¹²⁰ Sozialfürsorgezentrum, Bihac (Oktober 1999)

¹²¹ Sozialfürsorgezentrum, Bihac (Oktober 1999)

¹²² Artikel 43

¹²³ Artikel 44

¹²⁴ Amtsblatt des Kantons Westliche Herzegowina, Nr. 10/99, 30. September 1999

¹²⁵ *Sozialfürsorgegesetz*, Amtsblatt des Kantons Westliche Herzegowina, Nr. 10/98, Artikel 14

Alkohol, Drogen oder anderen Suchtstoffen oder wegen anderer Formen asozialen Verhaltens.¹²⁶

Wer das Recht auf Sozialfürsorge im Kanton Westliche Herzegowina in Anspruch nehmen will, muss entweder seinen ständigen Wohnsitz im Kanton haben oder ordnungsgemäß als Vertriebener oder Flüchtling mit früherem Wohnsitz im Kanton gemeldet sein. Im Gegensatz zum Kanton 1 wird keine Frist genannt, die ein Flüchtling oder Vertriebener im Kanton ansässig sein muss, bevor er das Recht auf Sozialfürsorge in Anspruch nehmen kann. Unter außergewöhnlichen Umständen können auch Personen, die im Kanton nicht ihren Wohnsitz haben oder nicht gemeldet sind, "temporär" das Recht auf Sozialfürsorge in Anspruch nehmen, "wenn ihre Lebensumstände dies erfordern".¹²⁷

Nach dem *Sozialfürsorgegesetz* können Anspruchsberechtigte die folgende Unterstützung erhalten: Beratung, Unterstützung bei der Überwindung besonderer Schwierigkeiten, Beihilfe zum Lebensunterhalt, Unterstützung in Form eines einmaligen Festbetrags, Betreuung außerhalb der Familie und andere Formen geeigneter Unterstützung.¹²⁸ Es sollte allerdings darauf hingewiesen werden, dass trotz der ausführlichen Bestimmungen es im Kanton Westliche Herzegowina keine sozialen Einrichtungen oder Beratungsdienste gibt und die finanzielle Unterstützung gering ist. Beispielsweise erhalten Anspruchsberechtigte in der Stadtgemeinde Grude unabhängig von der Zahl der Familienangehörigen alle drei Monate 50 KM.

c. Kanton 9 (Sarajewo)

Nach dem *Sozialfürsorgegesetz* des Kantons Sarajewo haben "Personen in einer sozialen Notlage" Anspruch auf soziale Unterstützung.¹²⁹ Der Kreis der Anspruchsberechtigten entspricht im wesentlichen dem im Gesetz der Föderation genannten, beispielsweise ältere Menschen ohne Unterstützung durch Angehörige, Kinder ohne elterliche Betreuung, arbeitsunfähige Personen ohne Einkommen, Personen mit asozialem Verhalten, Invaliden und andere Personen in einer sozialen Notlage.¹³⁰

Das Gesetz sieht eine breite Palette von Unterstützungsmaßnahmen wie materielle Unterstützung¹³¹, Unterbringung in einer Sozialfürsorge-Einrichtung¹³² und Beratung¹³³ vor. Allerdings ist allgemein bekannt, dass es abgesehen von einigen Zentren, die unmittelbar von internationalen Nichtregierungsorganisationen finanziert werden, in allen Kantonen praktisch keine Beratungseinrichtungen gibt. Bei schwer traumatisierten Personen kann die Rückkehr in unsichere und instabile Bedingungen das Trauma verschärfen. Wenn für sie keine Beratungseinrichtungen verfügbar sind, können sie nicht behandelt werden.

An finanzieller Unterstützung sieht das *Sozialfürsorgegesetz* im Gegensatz zu den anderen Kantonen ausschließlich *dauerhafte finanzielle Unterstützung* vor,¹³⁴ dies jedoch sowohl für Personen mit ständigem als auch mit temporärem Wohnsitz, die arbeitsunfähig und mittellos sind¹³⁵ und keine Verwandten haben, die sie unterstützen können¹³⁶, oder die in

¹²⁶ Artikel 14

¹²⁷ Artikel 15

¹²⁸ Artikel 16

¹²⁹ *Sozialfürsorgegesetz*, Amtsblatt des Kantons Sarajewo, Nr. 14/97, Artikel 3 (1997)

¹³⁰ Artikel 3

¹³¹ Artikel 4

¹³² Artikel 37

¹³³ Artikel 43

¹³⁴ Artikel 5

¹³⁵ Eine Person gilt als mittellos, wenn ihr Einkommen weniger als 40 Prozent des offiziellen Mindesteinkommens im Kanton beträgt.

einer ‐auergewöhnlichen sozialen Notlage‐¹³⁷ sind. Vertriebene und Flüchtlinge müssen als solche gemeldet sein und **seit mindestens 6 Monaten** ihren Wohnsitz im Kanton haben. Die finanzielle Unterstützung im Kanton Sarajewo beläuft sich auf lediglich 34 KM pro Monat für einen Einpersonenhaushalt und erhöht sich für jedes zusätzliche Familienmitglied um 4,25 KM. Die finanzielle Unterstützung durch Auszahlung eines einmaligen Festbetrags beträgt 34 KM pro Monat, ebenso wie die Beihilfe für die häusliche Pflege anderer Personen.¹³⁸

Das Gesetz sieht auch vor, dass Erwachsene in Aufnahmezentren vorübergehend Unterkunft und Mahlzeiten erhalten, bis sie bei ihrer eigenen oder einer anderen Familie einziehen können oder entweder in eine soziale Einrichtung oder an ihren früheren ständigen Wohnsitz zurückkehren können, wo man daraufhin für sie zuständig ist.¹³⁹ Im Kanton Sarajewo befinden sich die meisten sozialen Einrichtungen in der Föderation, beispielsweise zwei Waisenhäuser, ein Zentrum für jugendliche Straftäter, ein Zentrum für geistig Behinderte, ein Altenheim und ein Versehrtenheim. Das Altenheim verfügt insgesamt über 275 Plätze, von denen nur noch 18 frei sind. Das Heim für geistig Behinderte ist mit 356 Personen voll belegt, und im Versehrtenheim ist von insgesamt 165 Plätzen nur noch einer frei.¹⁴⁰ Obwohl der Kanton Sarajewo der größte und finanzkräftigste Kanton ist, fehlen auch hier Plätze in sozialen Einrichtungen.

d. Kanton 10 (Herzeg-Bosnien)

Das *Sozialfürsorgegesetz* des Kantons 10 billigt Personen einen Anspruch auf Sozialfürsorge zu, die ihre Lebensbedürfnisse nicht durch eigene Arbeit, Einkommen, Eigentum oder aus anderen Ressourcen erfüllen können.¹⁴¹ Diese Definition umfasst Kinder ohne elterliche Betreuung, körperbehinderte oder geistig behinderte Kinder, körperbehinderte oder geistig behinderte Erwachsene, unheilbar Kranke, ältere Menschen, Drogenabhängige, Alkoholiker und Personen mit asozialem Verhalten.¹⁴²

Die Antragsteller müssen zudem entweder ihren ständigen Wohnsitz im Kanton 10 haben¹⁴³ oder als gemeldete Vertriebene oder Flüchtlinge im Kanton 10 leben.¹⁴⁴ Im Gegensatz zu anderen Kantonen gibt es im Kanton 10 keine sechsmonatige Sperrfrist für den Zugang zur Sozialfürsorge für Vertriebene und Flüchtlinge. Nicht im Kanton 10 gemeldete Personen können das Recht auf soziale Unterstützung temporär in Anspruch nehmen, ‐wenn ihre Lebensumstände dies erfordern‐.¹⁴⁵ Beispielsweise fallen Personen, die ‐aufgrund von Naturkatastrophen oder aus ähnlichen Gründen‐ im Kanton eintreffen, im Hinblick auf die Beantragung sozialer Unterstützung in die territoriale Zuständigkeit des Kantons 10, bis die Bedingungen ihrer Rückkehr erlauben.¹⁴⁶

Nach dem *Sozialfürsorgegesetz* gibt es verschiedene Arten von Unterstützung, so Beratung, Unterstützung bei der Überwindung besonderer Schwierigkeiten, Beihilfe zum

¹³⁶ Nach dem *Sozialfürsorgegesetz* des Kantons Sarajewo entfällt für Verwandte die Pflicht zur Unterstützung einer besonders anfälligen Person, wenn ihr Einkommen weniger als 80 Prozent des offiziellen Mindesteinkommens im Kanton Sarajewo beträgt. Siehe Artikel 10.

¹³⁷ Artikel 21

¹³⁸ Sozialfürsorgezentrum, Sarajewo (Oktober 1999)

¹³⁹ Artikel 104.

¹⁴⁰ UNHCR Social Services Unit, Stand 31. August 1999

¹⁴¹ *Sozialfürsorgegesetz*, Amtsblatt des Kantons 10, Nr. 5/98, Artikel 14 (1998)

¹⁴² Artikel 3

¹⁴³ Artikel 15(1)

¹⁴⁴ Artikel 15(2)

¹⁴⁵ Artikel 15(4)

¹⁴⁶ Artikel 166

Lebensunterhalt, Beihilfe zu den Unterkunftskosten, Unterstützung in Form eines einmaligen Festbetrags, Unterstützung für häusliche Pflege und Haushaltshilfe, Beihilfen bei Invalidität, Vorbereitung auf eigenverantwortliches Leben und Arbeiten, externe Pflege und andere Formen von Unterstützung.

Im Kanton Herzeg-Bosnien wird die finanzielle Unterstützung als “Beihilfe zum Lebensunterhalt” bezeichnet. Im Gegensatz zu anderen Kantonen werden bestimmte Personen von der sozialen Unterstützung explizit ausgeschlossen, beispielsweise Personen, die sich nicht um die Unterstützung durch eine Person bemühen, die dazu verpflichtet wäre, die keine Verpflichtung auf unbegrenzte Zeit eingehen wollen, um Einkommen zu erhalten, oder die ein Einkommen aus Verkauf oder Vermietung von Eigentum erzielen können.¹⁴⁷ Die Beihilfe zum Lebensunterhalt beläuft sich auf 50 KM pro Monat und Familie, unabhängig von der Anzahl der Familienangehörigen.

Der Kanton Herzeg-Bosnien leistet auch Mietbeihilfe¹⁴⁸ und Unterstützung durch Auszahlung eines einmaligen Festbetrags an Personen, die aufgrund ihrer aktuellen Situation (z.B. Geburt eines Kindes, Krankheit oder Tod eines Familienangehörigen, natürliche oder andere Katastrophen) ihre Basislebenshaltungskosten nicht oder teilweise nicht bestreiten können.¹⁴⁹ Wie in den anderen Kantonen klaffen das Gesetz und die Wirklichkeit weit auseinander. Im gesamten Kanton Herzeg-Bosnien gibt es nur eine einzige soziale Einrichtung. Dabei handelt es sich um ein Altenheim in Tomislavgrad mit insgesamt lediglich 42 Plätzen, von denen derzeit 38 belegt sind. Die Anspruchsberechtigten in diesem Kanton sind daher davon abhängig, an einen anderen Kanton verwiesen zu werden. Da es jedoch in den meisten sozialen Einrichtungen in allen Kantonen kaum noch Plätze gibt, tun sich die Behörden schwer, einen anderen Kanton zu überzeugen, Einwohner des Kantons 10 aufzunehmen.

e. Andere Kantone

Das *Sozialfürsorgegesetz* der SRBH von 1984¹⁵⁰ wurde vor der Aufteilung in Folge des Konflikts in ganz BH angewendet. Bis zur Einführung eigener kantonaler Gesetze wenden einige Kantone dieses Gesetz weiterhin an, und zwar Kanton 3 (Tuzla), Kanton 4 (Zenica-Doboj), Kanton 5 (Gorazde) und Kanton 7 (Neretva).

Das *Sozialfürsorgegesetz* der SRBH von 1984 schützt ältere Menschen, Behinderte und andere Personen in einer sozialen Notlage¹⁵¹ und gleicht im wesentlichen dem neuen Gesetz der Föderation. Zu den Anspruchsberechtigten zählen Waisen, körperbehinderte oder psychisch gestörte Kinder, Arbeitslose, Invaliden, ältere Menschen ohne Familienangehörige, sowie Prostituierte, Alkoholiker, Drogenabhängige und Nichtsesshafte.¹⁵² Das *Sozialfürsorgegesetz* berücksichtigt auch, dass Personen aufgrund besonderer Umstände soziale Unterstützung benötigen können. Aufgeführt werden beispielsweise durch Naturgewalten ausgelöste Unfälle, Migration, Rückführung, Tod eines oder mehrerer Haushaltsmitglieder, Entlassung aus medizinischer Behandlung, Entlassung aus dem Gefängnis und Dauerarbeitslosigkeit.¹⁵³ Unterstützung kann in Form von materieller Hilfe, Berufsausbildung, Unterbringung in einer Sozialfürsorge-Einrichtung oder bei einer anderen

¹⁴⁷ Artikel 25 und 26. Artikel 28 führt Personen wie Schwangere und Kinder zwischen 15 und 18 Jahren usw. auf, die davon ausgenommen sind.

¹⁴⁸ Artikel 40 - 45

¹⁴⁹ Artikel 46.

¹⁵⁰ *Sozialfürsorgegesetz*, Staatsanzeiger der SRBH, Nr. 39/84

¹⁵¹ Artikel 1

¹⁵² Artikel 14

¹⁵³ Artikel 24

Familie, häuslicher Pflege sowie sozialen und anderen Dienstleistungen durch Fachkräfte geleistet werden.¹⁵⁴

Anspruch auf dauerhafte finanzielle Unterstützung haben Personen, die in der Stadtgemeinde, in der sie Unterstützung beantragen, mit ständigem Wohnsitz gemeldet sind, arbeitsunfähig oder arbeitslos sind, keine Rente beziehen, nicht oder nicht genug Eigentum besitzen und keine Verwandten haben, die nach dem Gesetz verpflichtet sind, sie zu unterstützen (oder zwar Verwandte haben, auf dies zutrifft, die aber ihren gesetzlichen Verpflichtungen nicht nachkommen können).¹⁵⁵ Im Kanton Tuzla beläuft sich die dauerhafte finanzielle Unterstützung auf 34 KM pro Monat und Familie unabhängig von der Anzahl der Familienmitglieder in einem Haushalt. Theoretisch sollte dieser Betrag allmonatlich gezahlt werden. In Wirklichkeit kommt er jedoch nur alle zwei bis vier Monate zur Auszahlung, im Kanton Tuzla zuletzt im Juli 1999.¹⁵⁶ In Ost-Mostar, wozu sechs Stadtgemeinden gehören, sind an alle Anspruchsberechtigten seit Januar 1999 weder dauerhafte finanzielle Unterstützung noch einmalige Festbeträge ausgezahlt worden. Die erforderlichen Mittel waren aus dem entsprechenden Etat nicht an die Stadtgemeinden zur Auszahlung überwiesen worden. Vor Januar 1999 erhielten ein alleinstehender Anspruchsberechtigter 10 KM pro Monat, eine vierköpfige Familie 20 KM und Familien mit mehr als vier Personen 30 KM. In West-Mostar wird an Personen in einer besonderen Notlage dreimal jährlich ein Festbetrag von 60 KM ausgezahlt. In außergewöhnlichen Einzelfällen können die Sozialfürsorgezentren Beträge zwischen 100 und 500 KM für medizinische oder sonstige Behandlung bewilligen.¹⁵⁷

Da das Gesetz von 1984 stammt, konnte darin dem Umstand, dass es derzeit 830.000 Vertriebene in BH gibt, naturgemäß nicht Rechnung getragen werden. Es sieht deshalb nur die Möglichkeit materieller Unterstützung für Personen mit ständigem Wohnsitz vor und schließt im Grunde viele Personen von einer solchen Unterstützung explizit aus. Um als Vertriebener Zugang zu dieser Unterstützung zu erhalten, müsste man sich darauf berufen, aufgrund besonderer Umstände in eine soziale Notlage geraten zu sein. Nach Artikel 123 des *Sozialfürsorgegesetzes* von 1984 können Personen Unterstützung erhalten, die sich in einer Stadtgemeinde befinden, in der sie nicht gemeldet sind, und die in eine "unvorhersehbare und außergewöhnlich schwierige Situation" geraten, "die die unverzügliche Inanspruchnahme von Sozialfürsorge erfordert".

Vertriebene in den Kantonen, die das *Sozialfürsorgegesetz* der SRBH von 1984 anwenden, können sich auf diese Bestimmung als Rechtsgrundlage berufen, um soziale Unterstützung zu beantragen. Nach dem Gesetz sind diese Kantone jedoch auch befugt, angesichts knapper öffentlicher Mittel die finanzielle Unterstützung von Vertriebenen oder anderen temporär gemeldeten Personen rechtmäßig abzulehnen. Eine der größten Hürden für den Zugang zu sozialer Unterstützung ist der Nachweis des Anspruchs.

Nach Artikel 49 haben folgende Personengruppen das Recht auf Unterbringung in einer sozialen Einrichtung oder bei einer anderen Familie: vernachlässigte Kinder, Kinder ohne elterliche Betreuung oder aufgrund familiärer Umstände gestörte Kinder, ältere Menschen ohne Betreuung durch Familienangehörige und chronisch Kranke.¹⁵⁸ Invaliden, die nicht auf sich allein gestellt leben können, können ebenfalls in eine soziale Einrichtung aufgenommen werden. Da sich die einzige Einrichtung für Invaliden im Kanton Sarajewo befindet, müssten Invaliden aus anderen Kantonen dorthin überwiesen werden, wo sie fern von ihren Familien leben würden. Im Kanton Tuzla gibt es derzeit vier Waisenhäuser, aber keine anderen sozialen Einrichtungen, auch keine Altenheime. Der Kanton Zenica-Doboj ist

¹⁵⁴ Artikel 25

¹⁵⁵ Artikel 33

¹⁵⁶ Sozialfürsorgezentrum, Tuzla (Oktober 1999)

¹⁵⁷ Sozialfürsorgezentren in West-Mostar und Ost-Mostar (Oktober 1999)

¹⁵⁸ Artikel 49

mit zwei Waisenhäusern und keinen anderen sozialen Einrichtungen in dem gleichen Dilemma. Im Kanton Gorazde gibt es keine sozialen Einrichtungen irgendwelcher Art, im Kanton Neretva zwei Waisenhäuser und zwei Altenheime. Diese beiden Altenheime haben insgesamt 199 Plätze, sind aber derzeit mit 213 Bewohnern überbelegt. Obwohl soziale Einrichtungen dazu verpflichtet sind, ihnen vom Sozialfürsorgezentrum zugewiesene Anspruchsberechtigte aufzunehmen, können sie dies unter besonderen Umständen ablehnen, beispielsweise wenn sie überbelegt sind oder die entsprechenden Personen nicht angemessen betreuen können.¹⁵⁹

iv) Das Sozialfürsorgegesetz in der RS

Ähnlich wie in der Föderation gibt es in der RS ein *Sozialfürsorgegesetz*, aber auch hier ist es sehr schwierig, die darin verbrieften Rechte in Anspruch zu nehmen.

a. Definition der Anspruchsberechtigten

Der im *Sozialfürsorgegesetz* der RS genannte Kreis der Anspruchsberechtigten ist mit dem in der Föderation fast identisch.¹⁶⁰ Anspruch auf Sozialfürsorge haben Personen, die nicht arbeiten können, ohne finanzielle Mittel sind, keine Verwandten haben, die verpflichtet sind, sie zu unterstützen, sowie Personen und Familien, die ihren Grundbedarf wegen “besonderer Umstände” nicht decken können, obwohl sie arbeitsfähig sind und Eigentum haben.¹⁶¹ Generell haben nach Artikel 10 des Gesetzes Personen “in einer Notlage” Anspruch auf Sozialfürsorge. Im einzelnen werden in Artikel 10 die folgenden Personengruppen genannt, auf die dies zutreffen kann:

- Minderjährige ohne elterliche Betreuung,
- körperbehinderte oder psychisch gestörte Kinder,
- Kinder mit Entwicklungsstörungen aufgrund familiärer Umstände,
- vernachlässigte Kinder,
- arbeitsunfähige Erwachsene ohne finanzielle Ressourcen,
- ältere Menschen ohne Betreuung durch Familienangehörige,¹⁶²
- Invaliden,
- Personen mit negativem Sozialverhalten,¹⁶³
- Personen, die aufgrund “besonderer Umstände” Sozialfürsorge benötigen.

Als “besondere Umstände” gelten Krieg, Arbeitslosigkeit, Naturkatastrophen, Migration, Rückführung, Tod eines oder mehrerer Familienangehöriger, eine medizinische Langzeitbehandlung in einer Einrichtung des Gesundheitswesens sowie die Entlassung nach Verbüßung einer Gefängnisstrafe.¹⁶⁴ Anscheinend fallen darunter auch andere besonders anfällige Personen wie schwer traumatisierte Personen, die ansonsten nicht in eine der in Artikel 10 genannten Gruppen fallen, sofern ihnen nicht andere Gesetze einen Anspruch einräumen.

¹⁵⁹ Artikel 81

¹⁶⁰ Amtsblatt der RS, Nr. 5/93 und 15/96

¹⁶¹ Artikel 3

¹⁶² Nach Artikel 16 Männer über 65 und Frauen über 60 Jahre in einem eigenen Haushalt, deren Familienmitglieder und Verwandte gesetzlich verpflichtet sind, sich um sie zu kümmern, sie jedoch nicht finanziell unterstützen können

¹⁶³ Nach Artikel 18 Müßiggänger, Land-/Stadtstreicher, Bettler, Prostituierte, Alkoholiker und Drogenabhängige

¹⁶⁴ Artikel 19

Mit dem Ziel, den Bedürfnissen der Bürger gerecht zu werden, haben die Stadtgemeinden die Aufgabe, die materielle Unterstützung auszuzahlen, unter Berücksichtigung ihrer besonderen Bedürfnisse geeignete Sozialfürsorgeprogramme auszuarbeiten, die Arbeit der sozialen Einrichtungen zu überwachen und die Sozialfürsorgeaktivitäten zu koordinieren.¹⁶⁵

b. Arten der verfügbaren Unterstützung und Kriterien

In Artikel 20 des *Sozialfürsorgegesetzes* werden die folgenden Arten von Unterstützung aufgelistet, auf die Anspruch bestehen kann:

- materielle Unterstützung,
- Beihilfe zu den Kosten für häusliche Pflege,
- Unterstützung bei der Berufsausbildung für Jugendliche und Kinder,
- Unterbringung in einer Sozialfürsorge-Einrichtung oder bei einer anderen Familie,
- Sozialfürsorgedienste.

In der RS haben die Stadtgemeinden die Aufgabe, Sozialfürsorge zu leisten.¹⁶⁶ Personen oder Familien mit einem Einkommen unter dem gesetzlich definierten Existenzminimum sollen materielle Unterstützung erhalten.¹⁶⁷ Anspruch auf “materielle Unterstützung” haben Personen, die zu einer der obengenannten Gruppe gehören und a) in der Stadtgemeinde, in der sie materielle Unterstützung beantragen, ihren ständigen Wohnsitz oder temporär ihre Unterkunft haben,¹⁶⁸ b) arbeitsunfähig sind, c) kein Eigentum haben oder daraus ihren Lebensunterhalt nicht bestreiten können, d) keine Verwandten haben, die entweder verpflichtet sind, sie zu unterstützen, oder zwar Verwandte haben, auf die dies zutrifft, die aber ihren Verpflichtungen nicht nachkommen können, und e) auf die einer der in Artikel 19 beschriebenen “besonderen Umstände” zutrifft.¹⁶⁹ Das Sozialfürsorgezentrum in Banja Luka zahlt an die Anspruchsberechtigten, für die es zuständig ist, seit 1999 jährlich bis zu 80 KM. Vor September 1999 erhielten Anspruchsberechtigte keine monatlichen Zahlungen. Seit September wurden an von Gemeinschaftssprechern benannte Sozialfürsorgeempfänger 15 KM pro Monat ausgezahlt.¹⁷⁰

Anspruchsberechtigte können auch eine Beihilfe zu den Kosten für häusliche Pflege erhalten, wenn sie zur Befriedigung ihrer Lebensbedürfnisse von einer anderen Person betreut werden müssen, dieses Recht nicht auf einer anderen Grundlage gemäß anderen Gesetzen ausüben können und keinen Platz in einer Einrichtung für soziale Unterstützung finden können.¹⁷¹ Im Gegensatz zu diesen großzügigen gesetzlichen Bestimmungen gibt es allerdings in der RS nur zehn Sozialfürsorge-Einrichtungen, davon drei für ältere Menschen, sechs für Kinder (Waisen oder geistig behinderte Kinder) und eine für chronisch Kranke. In

¹⁶⁵ Artikel 102(7)

¹⁶⁶ Artikel 102(5) der Verfassung der RS

¹⁶⁷ Artikel 21

¹⁶⁸ Artikel 44. Der Terminus “temporäre Unterkunft” basiert auf einer 1996 verabschiedeten Ergänzung zum *Sozialfürsorgegesetz*. Die Ergänzung findet sich in Artikel 2 des *Gesetzes über Änderungen und Ergänzungen zum Sozialfürsorgegesetz*.

¹⁶⁹ Arbeitsfähige Personen, die aufgrund besonderer Umstände Sozialfürsorge benötigen, sind Personen in einer Notlage infolge Krieg, Arbeitslosigkeit, Naturkatastrophen, Migration, Rückführung, des Todes eines oder mehrerer Familienmitglieder, einer Langzeitbehandlung in einer Einrichtung des Gesundheitswesens oder der Entlassung nach der Verbüßung einer Haftstrafe.

¹⁷⁰ Von den zuständigen Behörden waren keine näheren Auskünfte über das Verfahren zu erhalten, mit dem Personen in der Praxis anspruchsberechtigt werden.

¹⁷¹ Artikel 27

diesen Einrichtungen sind insgesamt 1.319 Personen untergebracht. Fünf befinden sich in Banja Luka, zwei in Prijedor und jeweils eine in Lukavica, Derventa und Modrica. Viele sind überbelegt oder haben nur noch wenige freie Plätze.¹⁷² Beispielsweise ist das einzige Altenheim in der RS (in Lukavica) vollständig belegt, und 500 Personen stehen auf einer Warteliste für einen freien Platz.

Die Kosten für die Unterbringung in einer sozialen Einrichtung oder bei einer anderen Familie müssen ganz oder teilweise von dem Anspruchsberechtigten, seinen Eltern, Verwandten, die verpflichtet sind, ihn zu unterstützen, einer zuständigen Institution oder einer anderen Organisation oder Personen getragen werden, die sich bereit erklären, die Kosten zu übernehmen. Dies gilt nicht für Personen, die körperbehindert oder geistig behindert sind, an Autismus leiden oder entmündigt sind;¹⁷³ Angehörige dieser Personengruppen brauchen die Kosten für die Unterbringung in einer sozialen Einrichtung nicht zu tragen. Die Sozialfürsorgezentren können sich das Recht auf eine Kostenrückerstattung für geleistete Hilfe vorbehalten.¹⁷⁴ In sozialen Einrichtungen untergebrachte Personen ohne Einkommen haben einen Anspruch auf finanzielle Ressourcen, um ihre persönlichen Bedürfnisse zu befriedigen.¹⁷⁵ Wie in der Föderation sind jedoch auch in der RS die Einrichtungen in einer kritischen Situation, und es fehlen ihnen Nahrungsmittel, Medikamente, Bekleidung und Schuhe für bei ihnen untergebrachte Personen. Gemeinhin werden diese Artikel von der internationalen Gemeinschaft gespendet und nicht aus dem Haushalt der RS bezahlt. Schätzungsweise werden fast 60 Prozent der Kosten durch Spenden gedeckt. Die Bewohner der sozialen Einrichtungen zahlen monatlich zwischen 160 und 350 KM.¹⁷⁶

Die Betriebskosten der Sozialfürsorge-Einrichtungen tragen je zur Hälfte die Republik und die einzelnen Stadtgemeinden. Nach Artikel 79 müssen die Stadtgemeinden den Sozialfürsorgezentren Mittel für Beihilfen zur häuslichen Pflege, die Aufwandsentschädigung bei Betreuung einer anderen Person, die Unterbringung in einer Sozialfürsorge-Einrichtung oder bei einer anderen Familie und für Sozialdienste bereitstellen. Die Republik muss Mittel für den Bau, die Unterhaltung und die Ausstattung von Sozialfürsorge-Einrichtungen sowie für die berufliche Ausbildung von körperbehinderten und geistig behinderten Jugendlichen bereitstellen.¹⁷⁷ Stadtgemeinden ohne ausreichende Mittel zur Finanzierung ihrer örtlichen Sozialfürsorge-Einrichtungen können finanzielle Unterstützung durch die Republik beantragen.

Angesichts fehlender öffentlicher Einrichtungen und Ressourcen haben sich häusliche Pflege und Pflegefamilien rasch zu wichtigen Elementen der Sozialfürsorge in der RS entwickelt. Mehr als 80 Prozent der Kinder ohne elterliche Betreuung wurden bei Pflegefamilien untergebracht, zumeist im engeren Verwandtenkreis. Dieses Pflegemodell kommt jedoch bei Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen wesentlich seltener zur Anwendung.¹⁷⁸ In der RS gibt es ein Programm zur ambulanten häuslichen Pflege von älteren Menschen. Es sieht die Ausgabe von Nahrungsmitteln und Brennholz sowie Hausbesuche von Pflegekräften, Ärzten und Geistlichen vor. Dieses Programm wird fast

¹⁷² Siehe die Statistiken des Staatlichen Ministeriums für sozialen Schutz und den Schutz von Kindern vom 31. August 1999. Es gibt drei Altenheime (585 Personen), fünf Kinderheime (306 Kinder), eine Einrichtung für chronisch Kranke und Geistesranke (216 Personen) sowie eine allgemeine Fürsorgeeinrichtung (45 Personen).

¹⁷³ Artikel 41 und 42

¹⁷⁴ Artikel 74

¹⁷⁵ Artikel 42

¹⁷⁶ Siehe den Bericht der Arbeitsgruppe für Sozialpolitik, *Continuum of Care in Bosnia and Herzegovina*, September 1999, S. 8 - 10

¹⁷⁷ Artikel 79

¹⁷⁸ Siehe den Bericht der Arbeitsgruppe für Sozialpolitik, *Continuum of Care in Bosnia and Herzegovina*, September 1999, S. 12

vollständig von internationalen Nichtregierungsorganisationen finanziert; die Nutznießer leisten Eigenbeiträge zwischen 30 und 50 KM pro Monat.¹⁷⁹

Zu den Sozialdiensten zählen auch diagnostische und therapeutische Untersuchungen sowie Beratung. Sofern nicht anderweitig gesetzlich vorgeschrieben, sollen sie kostenfrei erbracht werden.¹⁸⁰ Die Stadtgemeinde kann jedoch Gebühren für bestimmte Sozialdienste erheben, die nicht unter den Schutz der Familie oder präventive Leistungen fallen.¹⁸¹

v) **Ist eine Gesetzesreform erforderlich?**

Der obige Überblick über die Sozialfürsorgegesetze in der Föderation und der RS zeigt, dass eine Gesetzesreform nur in wenigen Punkten geboten erscheint. Die neuen Verfassungsbestimmungen, die Übertragung der Zuständigkeiten und die Frage der Rechenschaftspflicht müssen besser koordiniert werden, reichen jedoch nicht dafür aus, das materielle Recht für unzulänglich zu erklären. Die Sozialfürsorgegesetze sind im Hinblick auf die Definition der Anspruchsberechtigten und die Arten der möglichen Unterstützung großzügig gehalten. Allerdings erkennen einige Kantone Vertriebene nicht als anspruchsberechtigt an, während andere erst noch eigene Sozialfürsorgegesetze verabschieden müssen. Die Wartefrist von sechs Monaten bis zum Beginn der Unterstützung von mit temporärem Wohnsitz gemeldeten Personen kann für manche Familien gravierend sein.

vi) **Das Recht auf sozialen Schutz in der Realität – Auswirkungen auf besonders anfällige Personen**

Die Überprüfung des gesetzlichen Rahmens war notwendig, um deutlich zu machen, dass im Hinblick auf die Sozialfürsorge keine Gesetzesreform, sondern politische und wirtschaftliche Reformen notwendig sind. Den Gesetzen zufolge haben viele Personen Anspruch auf Sozialfürsorge, und Unterstützung ist in vielfacher Form möglich. Diese Gesetze sind ambitioniert und belegen den Willen, besonders anfällige Personen umfassend zu schützen.

Da BH sich jedoch in einer besonders schwierigen wirtschaftlichen Lage befindet und der Wiederaufbau nach dem Konflikt und die Entwicklung Vorrang haben, sind solche Gesetze beinahe unmöglich umzusetzen.¹⁸² Die verfügbaren Mittel für eine wirksame Sozialfürsorge werden zudem gerade jetzt noch geringer, weil die internationale Gemeinschaft sich langsam aus BH zurückzieht.¹⁸³ In den letzten Jahren hat die internationale Gemeinschaft die Lücken bei den Sozialdiensten zu schließen versucht, indem sie Nahrungsmittel, Medikamente, medizinische Behandlung und Hilfsgüter für die große Zahl der besonders anfälligen Personen in BH bereitgestellt hat.¹⁸⁴ Der Abzug von Organisationen

¹⁷⁹ Das Programm zur häuslichen Betreuung von CARE und andere Hausbesuchprogramme werden von ADRA, ARE und dem Roten Kreuz durchgeführt und mit Spenden von UNHCR, ECHO, CIDA und DFID finanziert. Siehe den Bericht der Arbeitsgruppe für Sozialpolitik, *Continuum of Care in Bosnia and Herzegovina*, September 1999, S. 13.

¹⁸⁰ Artikel 43

¹⁸¹ Artikel 43

¹⁸² In ihrer Stellungnahme zur Verabschiedung des *Sozialfürsorgegesetzes* der Föderation brachte die Weltbank ihre Skepsis über die Möglichkeiten der Föderation zur Finanzierung eines solch ambitionierten Programms zum Ausdruck.

¹⁸³ Beispielsweise bezweifelte der Direktor des Kinderhilfswerks in der RS in einem UNICEF-Bericht die Überlebensfähigkeit örtlicher Nichtregierungsorganisationen, die in hohem Maße von der Unterstützung internationaler Organisationen abhängig sind. Er sagte voraus, dass die örtlichen Nichtregierungsorganisationen nach dem Abzug dieser Organisationen nicht lange weiterbestehen werden. UNICEF-Bericht, a.a.O., S. 29.

¹⁸⁴ Beispielsweise zahlte die Weltbank an Familien in der RS, die Waisenkinder adoptiert hatten, monatlich 92 KM. Diese Unterstützung wurde mittlerweile eingestellt. Ebenda, S. 23.

wie PSF und WFP wird dazu führen, dass der erheblichen Zahl der Bedürftigen in der Bevölkerung Grundnahrungsmittel und Medikamente fehlen werden.

Zudem kommt es aufgrund der neuen Verfassungsbestimmungen, die Zuständigkeiten an die Kantone und die Stadtgemeinden übertragen, zu einer verwirrenden Aufgabenteilung, die es den zahlreichen Behörden erlaubt, sich ihrer jeweiligen Verantwortung zu entziehen. Stadtgemeinden geben vor, auf Mittelzuweisungen von den Kantonen zu warten, die ihrerseits behaupten, die Föderation hätte die entsprechenden Haushaltstitel noch nicht freigegeben.¹⁸⁵ Machtkämpfe zwischen dem staatlichen Ministerium für zivile Angelegenheiten und Kommunikation und den für Flüchtlinge und Vertriebene zuständigen Behörden in den Gebietseinheiten erschweren eine bessere Koordination. Die Sozialdienste funktionieren nicht, weil es an Koordination, Kooperation und Verantwortungsbewusstsein mangelt.

Der gesetzliche Rahmen zur Sozialfürsorge zugunsten besonders anfälliger Personen existiert, aber politische und wirtschaftliche Barrieren verhindern, dass besonders anfällige Personen die Leistungen erhalten, die sie benötigen. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist der Unterkunftsnachweis als Voraussetzung für die Meldung des Wohnsitzes. Viele Kantone und Stadtgemeinden haben Haushaltsprobleme und sind nicht bereit, Vertriebene in die Liste der Anspruchsberechtigten aufzunehmen. Anträge von Vertriebenen auf soziale Unterstützung dürften von den Sozialfürsorgezentren mit größerer Wahrscheinlichkeit abgelehnt werden. Obwohl einige Gesetze Beratungsdienste garantieren, ist allgemein bekannt, dass diese Dienste in den meisten Gebieten nicht angeboten werden können und dort, wo es sie gibt, überwiegend von der internationalen Gemeinschaft finanziert werden. Zudem befinden sich die Sozialfürsorge-Einrichtungen in einem schlechten Zustand, haben nur wenige Plätze und verfügen über unzureichende Ressourcen. In einigen Kantonen gibt es nicht eine einzige soziale Einrichtung. Manche Stadtgemeinden zahlen zwar dauerhafte finanzielle Unterstützung, aber es ist sehr schwierig, auf die Liste der Empfänger zu kommen. Dies gilt insbesondere für ältere Menschen und andere ohne Unterstützung. Obendrein variieren die Zahlungen von Kanton zu Kanton und zwischen den Gebietseinheiten. Einige Stadtgemeinden zahlen Einpersonenhaushalten 30 bis 35 KM pro Monat plus 2 bis 4 KM für jedes weitere Familienmitglied. Andere haben seit Dezember 1998 gar keine Zahlungen mehr geleistet. Wieder andere zahlen einen einmaligen Festbetrag aus und danach nichts mehr. Die ausgezahlten Beträge reichen außerdem kaum aus, die Basislebenshaltungskosten zu bestreiten. In Stadtgemeinden, die gar keine finanzielle Unterstützung leisten, kann dies verheerende Konsequenzen haben und Menschen in tiefe Not stürzen.

¹⁸⁵ Der Bericht der Ombudsleute der Föderation stellt klar, dass die Föderation verpflichtet ist, den Kantonen Mittel für Programme zur sozialen Sicherheit bereitzustellen, dies jedoch nicht getan hat. Bericht der Ombudsleute der Föderation, a.a.O., S. 35.

IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Rückführung von Personen in eine Situation ohne dauerhafte Lösung ist kurzsichtig. Es ist ein destabilisierender Faktor in einem Land, das sich von einem verheerenden Konflikt erholt und wirtschaftlich wie politisch noch instabil ist. Eine solche Destabilisierung könnte die Spannungen wieder entfachen und neue Zwangsmigration zur Folge haben. Im Rahmen der langfristig angelegten Bemühungen, in Bosnien Bedingungen für die Tragfähigkeit des Frieden und der Rückkehr zu schaffen, sollte der internationale Schutz besonders anfälliger Personen fortgesetzt werden.

Geflohene besonders anfällige Personen, die nach Bosnien zurückkehren, sehen sich einer großen Zahl von Hindernissen gegenüber. Große Probleme ergeben sich aus der Meldepflicht in einer bestimmten Stadtgemeinde als Voraussetzung für den Zugang zu benötigten Sozialdiensten. Viele Flüchtlinge, insbesondere jene, die im Rahmen von Verfahren zur organisierten Rückführung zurückkehren, dürften sich relativ problemlos in das Melderegister eintragen lassen können. Für viele andere dürfte sich der Unterkunftsnachweis oder der Nachweis, Verwandte zu haben, die sie unterstützen, jedoch nur schwer oder gar nicht erbringen lassen. Die Frage der Unterkunft ist eng mit dem komplexen Thema der Wiederinbesitznahme des Eigentums verknüpft. Diese wiederum steht in einem Zusammenhang mit den politischen Bestrebungen, die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung in bestimmten Gebieten aufrechtzuerhalten, der Vermeidung neuer Vertreibung und fehlenden Unterbringungsmöglichkeiten für die Vertriebenen. Viele Menschen haben während des Konflikts zudem ihre Familien verloren oder können nicht mehr durch Verwandte unterstützt werden.

Selbst wenn Personen die Eintragung in das Melderegister gelingt und einen Anspruch auf Zugang zu den Sozialdiensten erwerben, ist aufgrund der weitgehend zerstörten Wirtschaft, hoher Arbeitslosigkeit, unzureichender Gesundheitsdienste und überfüllter Sozialfürsorge-Einrichtungen nur geringe soziale Unterstützung möglich. Die Nachfrage liegt bei weitem höher als das Angebot. Viele Institutionen und Organisationen widmen sich bereits der Betreuung der großen Zahl von Binnenvertriebenen. Die zurückkehrenden Flüchtlinge führen zu einer weiteren Belastung des vorhandenen Wohlfahrtssystems. Die Rückkehr besonders anfälliger Personen belastet das System nicht nur zusätzlich, sondern könnte für die Betroffenen auch schwerwiegende gesundheitliche und psychische Schäden zur Folge haben, wenn ihnen soziale Unterstützung und Hilfe verwehrt bleiben. Die Unzulänglichkeit der Sozialdienste hat für besonders anfällige Personen noch schwerwiegendere Konsequenzen als für die allgemeine Bevölkerung. Deshalb haben die Aufnahmeländer die Pflicht, vor der Rückführung die großen Schwierigkeiten zu berücksichtigen, mit denen besonders anfällige Personen nach der Ankunft konfrontiert sein werden.

Den Aufnahmeländern stehen hinsichtlich der sich bei ihnen aufhaltenden besonders anfälligen Personen zwei Wege offen. Sie können besonders anfälligen Flüchtlingen auf ihrem Territorium weiterhin Schutz gewähren – mit der Perspektive, nach Prüfung der besonderen Umstände jedes Einzelfalles und einer Beurteilung, ob die betreffende Person zurückgeführt werden kann, ihren Status zu normalisieren. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass eine unsichere oder nur temporär gewährte Rechtsstellung die Anfälligkeit von besonders anfälligen Personen erhöht. UNHCR hat besonders anfällige

Personen in den Kreis der Personen aufgenommen, die weiterhin internationalen Schutzes bedürfen.

Alternativ können die Regierungen der Aufnahmeländer die Rückkehr besonders anfälliger Personen, von denen viele in ihr Herkunftsland zurückkehren möchten, erleichtern, indem sie sie präzise informieren, um gemäß dem Abkommen von Dayton eine fundierte Rückkehrentscheidung zu gewährleisten,¹⁸⁶ und ihnen die benötigte materielle Unterstützung gewähren, um den Rückkehrprozess zu ebnen und die wirtschaftliche Unabhängigkeit zurückkehrender besonders anfälliger Personen sicherzustellen. Eine solche Unterstützung sollte in jedem Einzelfall auf die individuellen Bedürfnisse der besonders anfälligen Personen zugeschnitten sein. Die Regierungen der Aufnahmeländer sollten – so weit noch nicht geschehen – besonders anfällige Personen unter ihrem Schutz ermitteln, mit den Behörden in BH in geeigneter Weise Kontakt aufnehmen und UNHCR sowie in gegebener Weise örtliche und andere internationale Organisationen aktiv einbeziehen, um die Bedingungen für eine sichere und würdevolle Rückkehr zu schaffen und die erforderlichen Hilfsstrukturen für zurückkehrende besonders anfällige Personen zu definieren.¹⁸⁷

Ein unbedingt zu berücksichtigender Faktor ist die Frage, ob Hilfsstrukturen für zurückkehrende besonders anfällige Personen vorhanden sind. Im besten Fall sollten besonders anfällige Personen nach der Rückkehr nicht in die Situation von Binnenvertriebenen geraten. An einem ihnen fremden Ort ist ihnen die Umgebung nicht vertraut, und sie werden häufig in unzureichend ausgestatteten Transitzentren oder inoffiziellen Sammelunterkünften untergebracht oder müssen eine Wohnung mieten. All dies wird ihren speziellen Bedürfnissen als besonders anfällige Personen nicht gerecht. Es ist vorzuziehen, dass sie ihr Wohneigentum wieder in Besitz nehmen können. Alternativ ist die Unterbringung bei Verwandten, die für Kinder als Pflegeeltern fungieren oder die häusliche Pflege von Erwachsenen übernehmen können, ratsam. Unter den derzeitigen Umständen sind allerdings viele Familien selbst nicht in einer stabilen wirtschaftlichen Situation und können Verwandte nicht unterstützen. Neben der Verbesserung des Angebots an Sozialfürsorge-Einrichtungen könnten die Aufnahmeländer auch die Rückkehr ganzer Gruppen in beieinander liegende Häuser organisieren, so dass sich eine Gemeinschaft bilden kann, deren Mitglieder sich gegenseitig helfen könnten und einander verstehen würden. Dies würde ein Gefühl von Sicherheit schaffen und die Aussichten auf eine tragfähige Rückkehr erhöhen.¹⁸⁸ Angesichts der Schließung der Sammelunterkünfte sollten die Aufnahmeländer bei Bedarf Mittel für die temporäre Unterbringung in der Zeit bereitstellen, in der die Häuser der Rückkehrer bewohnbar gemacht werden oder diese auf die Rückgabe ihres Wohneigentums warten. Für den Fall, dass solche Programme in der Ansiedlung vor Ort resultieren, darf das

¹⁸⁶ Nach einem Bericht über die psychosoziale Situation von aus Deutschland zurückgekehrten Flüchtlingen erklärten 78 Prozent der bei der entsprechenden Erhebung befragten Flüchtlinge, vor ihrer Rückkehr nicht oder falsch informiert worden zu sein. Psychosoziale Erhebung, a.a.O., S. 20.

¹⁸⁷ Ein Beispiel für eine solche Zusammenarbeit ist die Rückführung von 34 geistig behinderten und körperbehinderten Kindern, die während des Konflikts temporär von Deutschland aufgenommen wurden. Vor der Rückführung besuchten deutsche Minister die Wladimir-Nasor-Schule für geistig und körperlich zurückgebliebene Kinder in Sarajewo, die die Kinder vor ihrem Aufenthalt in Deutschland besucht hatten. Obwohl sie die Bedingungen als nicht optimal für die Kinder beurteilten, waren sie sich mit den Eltern und Verwandten einig, dass es für die Kinder das Beste wäre, nach BH zurückzukehren. Die deutsche Regierung stellte eine einmalige Spende für die Schule zur Verfügung. Interview in der Wladimir-Nasor-Schule, Sarajewo, BH (25 Juni 1999).

¹⁸⁸ Beispielsweise trafen die deutschen Behörden mit CRS eine Absprache zum Bau von sieben Mietwohnungen, in denen sieben aus Deutschland zurückkehrende, von Frauen geführte Haushalte untergebracht werden sollten. Die Frauen waren in Deutschland von einer kroatischen Psychologin betreut worden. Diese begleitete sie, als sie nach Bosnien zurückkehrten, was den Frauen ein Gefühl von Kontinuität gab und ihre weitere Betreuung nach der Ankunft sicherstellte. Die Frauen erhielten zudem kleine Flächen zum Anbau von Gemüse und anderen Nahrungsmitteln. Sie konnten auch einander helfen, sich wieder an das Leben in Bosnien zu gewöhnen.

übergeordnete Ziel der Rückkehr von Minderheitenangehörigen nicht aus den Augen verloren werden. Obwohl manche Flüchtlinge nicht an ihren früheren Wohnort zurückkehren möchten und es vorziehen, sich an einem anderen Ort niederzulassen, darf dies nicht die dortigen Möglichkeiten zur Aufnahme zurückkehrenden Angehöriger von Minderheiten beeinträchtigen.

UNHCR erkennt die Rechte von Vertriebenen und Flüchtlingen an, sich an einem anderen als ihrem früheren Wohnort niederzulassen (Ansiedlung vor Ort), wenn die folgenden Kriterien berücksichtigt werden:

- Die Eigentumsrechte von anderen werden nicht verletzt.
- Die Rückkehr erfolgt freiwillig.
- Die Rückkehr erfolgt auf der Grundlage einer fundierten Entscheidung über den angestrebten Wohnsitz entweder in eine neu errichtete oder eine bereits bestehende Unterkunft.
- Die Aufnahmekapazität einer bestimmten Stadtgemeinde hinsichtlich der Zahl der Personen, die dort integriert werden können, wird angemessen berücksichtigt.
- Die politischen Ziele der Ansiedlung vor Ort werden anerkannt, und eine *feindselige Ansiedlung* wird vermieden.

Ohne Unterstützung ist die Reintegration zurückkehrender besonders anfälliger Personen ernsthaft gefährdet. Besonders anfällige Personen sind Personen, die infolge körperlicher oder geistiger Behinderung, Alter und/oder Verlust des Ehegatten oder der Eltern oder Traumata – jeweils in Verbindung mit Armut – soziale Unterstützung benötigen. Die Rückkehr an einen Ort, an dem ihnen der Zugang zur benötigten Unterstützung beträchtlich erschwert wird, untergräbt ihre Möglichkeiten, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten und sich in der Gesellschaft zu integrieren. Um ihnen eine tragfähige Rückkehr auf Dauer zu ermöglichen, sollten sie Hilfe und Unterstützung erhalten. Für besonders anfällige Personen, die nicht zurückkehren wollen, sollte aus humanitären Gründen, im Geiste der internationalen Zusammenarbeit und nach dem Prinzip der Lastenteilung der Schutz im Aufnahmeland verlängert werden.