

Die politisch-parlamentarischen Rahmenbedingungen in Berlin

Da die rechtlichen Möglichkeiten und die Aufgabe des Schutzes von Kriegsflüchtlingen durch die Rechtslage bzw., wie im vorherigen Kapitel gezeigt, vielmehr durch die Rechtsprechung der Politik bzw. der Exekutive unterstellt wurden, gilt es nun herauszuarbeiten, wie sich diese für die Aufnahme und Abschiebung von Kriegsflüchtlingen maßgeblichen Entscheidungen im politischen Tagesgeschäft herausbilden und welche Kräfte und Faktoren dabei zusammenwirken.

Kapitelübersicht

Zunächst werde ich die tief verwurzelten ideologischen Grundlagen einer abwehrenden Flüchtlingspolitik herausarbeiten (*völkischer Nationalismus*). Die Annahme dabei ist, dass ein negatives Fremdenbild und ideologisch begründete Abwehrmechanismen auch einen restriktiven und von populistischen Motiven geprägten Umgang mit Kriegsflüchtlingen begünstigen.

Im Anschluss hieran werde ich auf den allgemein *geringen politischen Stellenwert* der Flüchtlingspolitik im Berliner Regierungsgeschäft zu sprechen kommen, der unter anderem eine mangelnde effektive Kontrolle der Verwaltung durch die Politik zur Folge hatte.

Die *Ausländerbeauftragte des Senats* spielte in der politischen Diskussion in Berlin eine besondere Rolle: Sie trat als Initiatorin von Gesetzesänderungen *zum Nachteil* der Flüchtlinge auf, und ihre offensive ‚Rückkehrpolitik‘ war ein fester Bestandteil der Ausschaffungsstrategie des Berliner Senats: Abschiebungen erschienen umso mehr als gerechtfertigt, wenn Betroffene entgegen der Aufforderungen selbst der Ausländerbeauftragten das Land nicht ‚freiwillig‘ verließen.

Entgegen offizieller Verlautbarungen gab es in Berlin keinen ‚Vorrang der Freiwilligkeit‘ und auch keine wirksamen Projekte zur Unterstützung einer Rückkehr in Sicherheit und Würde. Die ‚Informationspolitik‘ des Berliner Senats nahm gegenüber der Öffentlichkeit und gegenüber den Flüchtlingen geradezu *demagogische Züge* an.

Auf der politischen Entscheidungsebene im engeren Sinne – in der Sphäre des parlamentarischen Alltagsgeschäfts – werde ich herausarbeiten, dass es eine wirksame Kontrolle der Ministerialbürokratie in Bezug auf die behördliche Ausschaffungspolitik nicht gab. Die Exekutive nutzte ihr selektives Informationsmonopol, um kritische parlamentarische Anfragen durch faktische Nicht-Beantwortung leer laufen zu lassen. Kam es ausnahmsweise einmal zu Mehrheitsbeschlüssen des Berliner Abgeordnetenhauses, mit denen der Verwaltung inhaltliche Vorgaben in der Flüchtlingspolitik gemacht werden sollten, wurden diese von der Exekutive schlicht missachtet.

Abgeordnete der Berliner CDU machten im Parlament massiv Stimmung gegen Flüchtlinge und wurden dabei von Teilen der Presse unterstützt (‚Missbrauchsdebatte‘ usw.).

Die Debatten im parlamentarischen Plenum zum Thema Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien waren von parteipolitischen Auseinandersetzungen geprägt. Eine rationale Diskussion wurde vor allem durch sachunkundige und offen demagogische Beiträge von CDU-Abgeordneten bzw. -Senatoren unmöglich gemacht.

Ein grundlegendes Manko der bundesdeutschen Flüchtlingspolitik ist das Fehlen einer nüchternen Evaluierung und Betrachtung aller entsprechenden humanitären, außen-, sozial- und entwicklungspolitischen Aspekte. Der Umgang mit Flüchtlingsthemen ist vielmehr geprägt von der Dominanz innen- und parteipolitischer Überlegungen, aber auch von der Dominanz der Exekutive, die die Auseinandersetzungen in der politischen ‚Arena‘ bei näherer Betrachtung als *rein ‚symbolische‘ Politik* erscheinen lässt, die allenfalls in seltenen Fällen Impulse für die tatsächliche Verwaltungspraxis zu geben vermag.

Die Innenminister der Länder und des Bundes entscheiden auf ihren turnusgemäß stattfindenden Innenministerkonferenzen tendenziell geradezu ‚selbstherrlich‘ über die wesentlichen flüchtlingspolitischen Fragen – weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit und jenseits jeglicher effektiven parlamentarischen Kontrolle. Dabei kommt es zumeist zu den für die Schutzbedürftigen schlechtesten Lösungen auf kleinstem gemeinsamen Nenner, denn wegen des gesetzlichen

Zwangs zur Einvernehmlichkeit (§ 54, § 32 (a) AuslG) besitzen alle Länderinnenministerien und das Bundesinnenministerium ein Vetorecht gegenüber aus ihrer Sicht zu ‚großzügigen‘ Vereinbarungen. Überdurchschnittlich von Fluchtbewegungen betroffene Bundesländer – wie z.B. Berlin im Falle der Bosnienflüchtlinge – sorgen somit zumeist für möglichst restriktive Aufnahmebedingungen bundesweit¹.

Das Beispiel der Bosnienflüchtlinge zeigt, wie sich in den Bundesländern in der Praxis völlig unterschiedliche Rückkehr- und Abschiebungsregelungen entwickeln können. Die Innenminister hatten eine Vorgehensweise gewählt, die im Ausländergesetz gar nicht vorgesehen war: Der offizielle Abschiebestopp nach § 54 AuslG wurde einerseits aufgehoben, und somit wären die Ausländerbehörden *eigentlich* gesetzlich *verpflichtet* gewesen, alle „ausreisepflichtigen“ Flüchtlinge *unmittelbar* abzuschicken. Andererseits wurden jedoch Sonderregelungen zum konkreten Verfahren und zum zeitlichen Ablauf der Abschiebungen getroffen (2-Phasen-Regelung; Ausnahmeregelungen für bestimmte Flüchtlingsgruppen usw.). Eine Duldung *darf* nach § 55 AuslG (bei rechtlich ‚zulässiger‘ Abschiebung) jedoch nur erteilt werden, wenn ein Abschiebestopp nach § 54 AuslG oder aber extreme Gefahren für Leib und Leben nach § 53 Abs. 6 AuslG vorliegen – wobei letzteres von der Rechtsprechung und den Ausländerbehörden regelmäßig verneint wurde. Die rechtliche Grundlage für das Vorgehen der Innenminister, die einerseits den Aufenthalt der bosnischen Flüchtlinge schnellstmöglich beenden wollten und andererseits zu Ausnahmeregelungen aufgrund der breiten Kritik an ihrem übereilten Vorgehen gezwungen waren, blieb somit letztlich unklar. *Wie* die allgemeinen Vorgaben der IMK in den jeweiligen Bundesländern von der Ministerialbürokratie in die konkrete Verwaltungspraxis umgesetzt wurden, erlangte hierdurch eine entscheidende Bedeutung. Rechtliche Instrumente, sich gegen das exekutiv jenseits des Rechts verfügte Vorgehen zu wehren, standen den Betroffenen kaum noch zur Verfügung: Allein der direkte Rekurs auf Verfassungsrechte (Schutz von Leib und Leben) stand den von Abschiebung bedrohten Bosnienflüchtlingen in einem verkürzten Rechtsschutzverfahren noch offen – mit entsprechend geringen Erfolgsaussichten.

In Bezug auf die besonders schutzbedürftige Gruppe ehemaliger Lagerhäftlinge und kriegstraumatisierter Opfer der Gewalt verweigerten die Innenminister über Jahre hinweg den humanitär und rechtlich eigentlich zwingend gebotenen aufenthaltsrechtlichen Schluss, eine Aufenthaltsbefugnis zu erteilen.

Lokalpolitik in Berlin

Die Aufnahme von Kriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien fiel in Berlin zeitlich weitgehend zusammen mit der Regierungsperiode der ‚Großen Koalition‘ zwischen CDU und SPD, die seit der ersten ‚Gesamt-Berliner‘ Wahl vom 2.12.1990 bis ins Jahr 2001 bestand. Bei der Abgeordnetenhauswahl vom 22.10.1995 verlor diese ‚große‘ Koalition bei einer rapide gesunkenen Wahlbeteiligung beinahe 10% ihrer ursprünglichen WählerInnenstimmen, so dass die Gruppe der NichtwählerInnen – gemessen an der Zahl der Stimmberechtigten – zur größten ‚Partei‘ in Berlin wurde². Dieser Trend setzte sich bei der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus vom 10.10.1999 noch fort³.

¹ Die meisten meiner Beobachtungen zur Berliner Verwaltungspraxis der Aufnahme und Abschiebung von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien ließen sich problemlos auch auf den Umgang mit anderen Flüchtlingsgruppen übertragen, etwa mit Bürgerkriegsflüchtlingen aus Afghanistan (vgl. nur: FR vom 11.5.2005): Die Hansestadt Hamburg, die mit etwa 15.000 Menschen überdurchschnittlich viele Flüchtlinge aus Afghanistan beherbergte, war innerhalb der Bundesrepublik ‚treibender Motor‘ einer möglichst restriktiven Umgangsweise mit diesen Menschen und betrieb frühzeitig entsprechende Abschiebungen bzw. propagierte die „freiwillige“ Rückkehr nach Afghanistan mit „Starthilfe“-Geldern trotz angespannter Lage vor Ort. „Die Flüchtlinge können in ihr Heimatland zurückkehren“, behauptete Innensenator Nagel (parteilos); sie würden angeblich beim Wiederaufbau des Landes benötigt und die Bundeswehr Sorge schon für deren Sicherheit (vgl. ebd.) – all dies sind bekannte Floskeln aus der Debatte über Abschiebungen von Flüchtlingen nach Bosnien-Herzegowina.

² 1995 kamen CDU (37,4%; - 4% gegenüber 1990) und SPD (23,6%; -6,8%) bei einer Wahlbeteiligung von 68,6% (-12%) zusammen auf nur noch 61% der abgegebenen Stimmen; im Abgeordnetenhaus reichte dies für eine knappe 2/3-Mehrheit der Sitze. Gemessen an der Zahl der Wahlberechtigten bildeten die NichtwählerInnen mit 31,4% vor

In diesem WählerInnen-Votum spiegelten sich die problematischen Begleiterscheinungen eines Regierungspaktes der beiden so genannten ‚großen Volksparteien‘ wieder: Das parlamentarische Ideal eines offen politischen Streits über die sozialen und politischen Probleme der Stadt wurde während der Regierung der großen Koalition tendenziell ersetzt durch eine nivellierende Kompromissbildung, die wesentlich im nicht-öffentlichen und nicht-parlamentarischen Raum stattfand. Gleichzeitig nahm auch die Bedeutung der parlamentarischen Opposition ab, da die Regierungskoalition selbst Gesetze, die einer Zweidrittelmehrheit bedurften, ohne Abstimmung mit anderen politischen und gesellschaftlichen Gruppen durchsetzen konnte⁴. Angesichts inhaltlicher Differenzen zwischen den Regierungsparteien wurden schließlich wichtige Grundsatzentscheidungen nicht getroffen bzw. in die Zukunft verschoben, so dass bei vielen BeobachterInnen des politischen Geschehens der Eindruck politischen Stillstands in Berlin entstand⁵.

Diese tendenzielle Schwächung und Ent-Demokratisierung des politischen Raumes hatte zwangsläufig auch eine Stärkung der Ministerialbürokratie und der Verwaltung zur Folge.

Welche politischen Vorgaben der Exekutive in der Flüchtlingspolitik gemacht wurden, welche Einflüsse der Verwaltungsapparat wiederum auf die Politik nahm und in welchem politischen Diskurs all dies sich in Berlin ereignete, will ich im Folgenden näher aufzeigen.

Zur Person: Die Innensenatoren – Zur Ideologie: Die ‚Innere Sicherheit‘

Heckelmann

Da Flüchtlings- und Migrationspolitik in Deutschland vorwiegend unter innen- bzw. sicherheits- und ordnungspolitischen Vorzeichen debattiert wird, fällt die formelle Zuständigkeit für diese Themen regelmäßig den *Innenministerien*⁶ zu. In Berlin wurde der Posten des Innensensors

den CDU-WählerInnen mit 25,7% die größte Gruppe (errechnet aus: Die kleine Berlin-Statistik 1997, herausgegeben vom Statistischen Landesamt Berlin, Dezember 1997).

³ Die Zahlen (aus: Berliner Zeitung vom 11.10.1999, S. 23, vorläufiges amtliches Endergebnis): 823.159 Nicht-WählerInnen machten mit 34,1% die größte Gruppe unter den Wahlberechtigten aus, gefolgt von der CDU (26,4%, dies entspricht 40,8% der WählerInnenstimmen) und der SPD (14,5% bzw. 22,4%).

⁴ Beim Gesetzgebungsverfahren zur Verwaltungsreform z.B. warfen die Oppositionsparteien der Regierungskoalition eine Verletzung ihrer verfassungsrechtlichen Oppositionsrechte vor: In Art. 38 der 1995 verabschiedeten Verfassung von Berlin ist das Recht der Opposition auf „politische Chancengleichheit“ festgelegt. Den Oppositionsparteien waren im konkreten Fall per Fax Änderungen des Gesetzestextes, auf die sich CDU und SPD erst tags zuvor hatten einigen können, so kurzfristig zugesandt worden, dass die Ausschussmitglieder diese vor der Beratung nicht einmal mehr hatten lesen können (vgl. taz vom 26.5.1998).

⁵ Die äußerst angespannte Haushaltslage in Berlin engte politische Steuerungsmöglichkeiten zusätzlich ein. Die strukturelle Finanzkrise Berlins war u.a. Folge einer besonderen Umbruchssituation, in der sich Berlin von einer hochsubventionierten Insellage im ‚roten Meer‘ des ‚Klassenfeindes‘ zu einem ‚normalen‘ Stadtstaat innerhalb der ‚neuen Bundesländer‘ entwickeln musste (die ‚Berlinfoerderung‘ des Bundes betrug 1990 noch 9,2 Mrd. DM).

⁶ In diesem Zusammenhang könnte eigentlich auf geschlechtsneutrale Formulierungen verzichtet werden, denn es gab in den 90er Jahren in Deutschland keine einzige Innenminister:in. Dass dort, wo ‚Härte‘ gezeigt werden soll, Männer (bzw. Menschen mit für männlich gehaltenen Eigenschaften) bei der politischen Postenbesetzung bevorzugt werden, ist auch ohne nähere Ausführungen zum Thema plausibel.

Genauso ist nachvollziehbar, dass dementsgegen Ämter ohne besonderen Einfluss – z.B. das Amt der / des Ausländerbeauftragten – im Regelfall Frauen zugeordnet werden. Es darf als eine besonders kuriose und einzigartige Form der Diskriminierung gelten, dass in § 91 a Abs. 1 des AuslG a.F. gesetzlich geregelt war, dass eine Frau als „Beauftragte für Ausländerfragen“ berufen werden sollte. Dieser stand es nach Abs. 2 allerdings frei, sich „Beauftragter für Ausländerfragen“ zu nennen: „Die Amtsbezeichnung kann auch in der männlichen Form geführt werden.“ In dem ersten Begründungsentwurf von Innenminister Otto Schily (SPD) zur Neuregelung des AufenthG hieß es hierzu: „Die gegenwärtige Fassung besagt, dass es sich bei der Beauftragten in jedem Falle um eine Frau handeln muss, die jedoch ggf. die männliche Amtsbezeichnung tragen kann. Beabsichtigt war jedoch auch bisher lediglich eine geschlechtsneutrale Bezeichnung des Personen beider Geschlechter offenstehenden Amtes“.

Die Bewusstheit des Problems änderte an der Fortführung der positiven Diskriminierung auch im neuen AufenthG nichts: Obwohl es in § 92 Abs. 1 AufenthG heißt: „Die Bundesregierung bestellt eine Beauftragte oder einen Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration“, wird in der Paragrafenbezeichnung, in der Kapitelüberschrift und in Abs. 2 ausschließlich von dem „Amt der Beauftragten“ gesprochen: „Weiblichkeit“ als ein untrügerisches Signum der Machtlosigkeit!

während der Zeit der ‚Großen Koalition‘ jeweils von der CDU besetzt, entsprechend ihres Selbstverständnisses als Vertreterin von ‚Sicherheit und Ordnung‘.

Höchst umstritten war dabei von Anfang an die Benennung von *Dieter Heckelmann* (parteilos) als Innensenator im Jahr 1991⁷. In der Ausländerpolitik erwies sich Heckelmann als wenig kompromissbereiter ‚Hardliner‘ und Bürokrat. Begeisterung und Engagement kamen bei Heckelmann nach kolportierter Auskunft anderer SenatorInnen (vgl. taz vom 15.6.1992) allenfalls bei der Bekämpfung von ‚Hütchenspielern‘ auf. Zwei parlamentarische Untersuchungsausschüsse wurden in Sachen Heckelmann eingesetzt, wegen möglicher Versäumnisse beim „Mykonos-Attentat“ und wegen Verbindungen seines Pressesprechers Hans-Christoph Bonfert zu Rechtsradikalen.

Unter der Führung Dieter Heckelmans errang Kuno Böse (CDU) 1995 als Nachfolger Armin Jägers das wichtige Amt des Staatssekretärs des Inneren. Kuno Böse sorgte als Staatssekretär in den Folgejahren für Kontinuität im Verwaltungshandeln – auch unter Heckelmans politischen Nachfolgern Schönbohm und Werthebach (alle CDU).

Die Ablösung Heckelmans bei der Neuaufgabe der Großen Koalition 1995/96 war eine der Grundbedingungen der SPD für die erneute Regierungsbildung. Peter Strieder (SPD) begründete in der taz vom 18.12.1995 die Haltung der SPD zur Person Heckelmans:

„Eine Koalition mit Heckelmann wird es nicht geben, weil er keine offene, tolerante und liberale Hauptstadt repräsentieren kann“.

Schönbohm

Das Anliegen Dieter Heckelmans, Berlin „nicht als Kriminalitäts- und Schmutzmetropole, sondern als wahre Hauptstadt Deutschlands“ (taz, 15.6.1992) darzustellen, verfolgte auch sein Nachfolger im Amt: *Jörg Schönbohm* (CDU), vormals Bundeswehr-General und Staatssekretär im Bundesverteidigungsministerium.

Die Befürchtungen von KritikerInnen, dass ein Ex-General womöglich ebensowenig wie Heckelmann zu einer „offenen, toleranten und liberalen“ Innenpolitik neigen könnte, bewahrheitete sich in vollem Umfang. Schönbohm übernahm beispielsweise programmatisch und medienwirksam zugleich die US-amerikanische ‚zero-tolerance‘-Ideologie, wonach die konsequente strafrechtliche Verfolgung kleinstkriminelles Delikte und die Sanktionierung sozial ‚abweichender‘ Lebensformen und Verhaltensweisen eine ‚Verwahrlosung der Stadt‘ verhindern und die Kriminalitätsrate senken sollen (dies zielte ab auf ‚Graffiti-Sprayer‘, HausbesetzerInnen und ‚Wagenburg‘-BewohnerInnen, aber auch auf Obdachlose, bettelnde Menschen usw.). Da in einem solchen Erklärungsansatz das komplexe ökonomische, kulturell-kommunikative, sozialpolitische und sozialpädagogische Ursachenfeld, in dem ‚kriminelles Verhalten‘ sich entwickelt bzw. definiert, systematisch ausgeblendet wird, ist eine wesentliche Folge dieser ‚law and order‘-Politik im neuen Gewand die gesteigerte *Angst vor* Kriminalität – unabhängig von der realen Entwicklung etwa der statistischen Kriminalitätsrate⁸.

Zur parteipolitischen Instrumentalisierung des Themas ‚Innere Sicherheit‘ und zum ‚rollback‘ in der strafpolitischen Debatte – die Rückkehr der Forderung nach bloßem ‚Wegsperrern‘ und ‚Abstrafen‘ – wäre an dieser Stelle viel zu sagen. Vor allem die systematisch-undifferenzierte Gemengelage der großen Begriffs-Trias ‚Innere Sicherheit‘, ‚Organisierte Kriminalität‘ (‚Schlepperbanden‘) und ‚Ausländerkriminalität‘ verweist darauf, dass ordnungspolitische Vorstellungen von ‚Sicherheit und Ordnung‘ häufig einen xenophoben und rassistischen ‚Bias‘ aufweisen und

⁷ Bereits seine frühere FU-Präsidentschaft stand unter dem Ruch der Intriganz und der Skandale (vgl. nur: taz vom 12. und 15.6.1992).

⁸ Nach einer Studie des Bundeskriminalamts sah sich in der Großstadt Hagen einer Umfrage zufolge jede/r zweite Befragte in der Gefahr, Opfer einer Straftat zu werden - Hagen ist eine ‚objektiv sichere‘ Stadt mit der niedrigsten Kriminalitätsrate aller deutschen Großstädte mit mehr als 200.000 EinwohnerInnen (vgl. FR, 21.8.1998, S. 4). Die Kriminalitätsrate sank in Schönbohms Amtszeit sowohl generell (vgl. nur die Agenturmeldungen in: FR, Pfingsten 1998) als auch der Anteil so genannter AusländerInnen hieran (vgl. FR 22.5.1998 - „Ausländer geraten immer seltener unter Tatverdacht“).

Im Jahr 2004 sank die ‚Kriminalitätsrate‘ um 4,3% - einer der Hauptgründe: „[...] die EU-Erweiterung, durch die Straftaten gegen das Ausländergesetz, wie zum Beispiel die Zahl illegaler Einreisen, zurückgehen“ (GdP-Landesvorsitzender Eberhard Schönberg, Berliner Zeitung vom 22.2.2005).

der Instrumentalisierung und Verfestigung bestehender Ressentiments gegenüber ‚Nicht-Deutschen‘ dienen. Obwohl also dieser Politikbereich auch und gerade für die Wahrnehmung von und den Umgang mit Flüchtlingen Folgen hat, muss ich es an dieser Stelle bei dem Hinweis auf die enorme Bedeutung des Kriminalitätsdiskurses für die Flüchtlingspolitik bewenden lassen und werde nur anhand konkreter Äußerungen im jeweiligen Zusammenhang auf dieses Thema zu sprechen kommen.

Erinnert sei jedoch daran, dass die ministerielle Zuständigkeit für AusländerInnen- und Migrationspolitik auf der Bundesebene erst im Jahr 1984 von der Regierung Kohl (CDU) vom Sozial- ins Innenressort verlagert wurde. Diese ‚formale‘ Entscheidung versinnbildlichte die zunehmende ‚Verpolizeilichung‘ der ‚Fremdenpolitik‘ im Dienste des ‚Themas der ‚Inneren Sicherheit‘ – während es zuvor in erster Linie um eine möglichst effiziente Verwaltung von nicht-deutschen Arbeitskräften ging.

Die Installierung der ‚Inneren Sicherheit‘ als politischer Topos war ein Vorgang, mit Hilfe dessen konservative PolitikerInnen WählerInnenzustimmung zu sichern versuchten. Letztlich wurde mit dem Diskurs der ‚Inneren Sicherheit‘, der die Ausländer- und Flüchtlingspolitik stets mit beinhaltet, die uralte ‚Sündenbock‘-Strategie am Leben erhalten, mit der durch die Instrumentalisierung von Ängsten und Vorurteilen gegenüber ‚Fremden‘ von der eigenen Verantwortlichkeit für gesellschaftliche, ökonomische und politische Probleme abgelenkt werden soll. Grundlegende Wandlungen der ökonomischen Produktionsweise (Stichworte: die so genannte dritte, mikroelektronische ‚industrielle Revolution‘; der ‚Abschied vom Fordismus‘; ‚jobless growth‘; ‚Globalisierung‘ usw.) wirken sich zu Lasten vieler Menschen bzw. großer Teile der (Welt-) Bevölkerung aus. Doch statt dieser negativen Entwicklung einer zunehmend ungleichen Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums und der sozialen Verwirklichungschancen wirksam und grundsätzlich entgegenzutreten, wurde und wird versucht, den ‚Schwund demokratischer Substanz‘, die Unterhöhnung politischer Solidarität und gesellschaftlichen Zusammengehörigkeitsgefühls und die Preisgabe universeller menschenrechtlicher Gleichheits- und Freiheitsversprechungen durch eine nationalistische Politik der Einigung ‚im Innern‘ (gegen vermeintliche Bedrohungen ‚von außen‘⁹) zu ersetzen.

Nachdem zunächst nur vereinzelte sozialdemokratische ‚VerantwortungsträgerInnen‘, vor allem in den Kommunen, in den ‚Innere Sicherheits‘-Diskurs aus wahltaktischen Gründen mit einstiegen, kann spätestens seit der Amtseinführung des sozialdemokratischen Innenministers Otto Schily (SPD) im Jahr 1998 und der nahezu kompletten Übernahme aller entsprechenden Argumentationsfiguren von einem *konservativ* besetzten Politikfeld in diesem Zusammenhang keine Rede mehr sein: Auch Otto Schily sah bekanntlich die „Grenzen der Belastbarkeit“ in Deutschland bereits überschritten¹⁰.

Die obigen, noch sehr allgemein gehaltenen Ausführungen sollen nun anhand der Person Jörg Schönbohms (CDU), seiner Äußerungen und seines Weltbildes konkretisiert werden. Hierdurch will ich zeigen, inwieweit die ideologischen ‚Scheuklappen‘ des für die Flüchtlings- und Aufnahmepolitik in Berlin politisch verantwortlichen Innensenators die restriktiven Charakteristika der tatsächlichen Verwaltungspolitik mitbestimmen. Die Verwaltungspraxis der Ausländerbehörde, die tagespolitischen ‚Kämpfe‘ in der Flüchtlingspolitik und das ideologische ‚Feld‘, auf dem diese ausgetragen werden, sind beinahe unauflösbar miteinander verwoben.

Keinesfalls sollte die nachfolgende Illustration dieser Zusammenhänge anhand der Person Schönbohms als Personalisierung eines komplexen politischen Prozesses missverstanden werden. Zwar war die individuelle Profilierung Schönbohms auf dem Feld der Flüchtlings- und Migrationspolitik besonders ausgeprägt, doch auch sein in dieser Hinsicht eher unauffälliger

⁹ Wobei sich dieses ‚Außen‘ eben auch im ‚Innern‘ eines Landes befinden kann. *Diese* ‚Fremden‘ im Innern des Landes – in Gestalt etwa von Flüchtlingen, ‚AusländerInnen‘, ‚SchläferInnen‘ usw. – sind im Grunde noch bedrohlicher als das klar abgrenzbare Außen.

¹⁰ In einem Interview mit der Berliner Zeitung vom 8.11.1999 übernahm er völlig unhinterfragt die langjährig von konservativer Seite gepflegte Rhetorik und (Un-) Logik des ‚Asylmissbrauchs‘: „Jedes Jahr kommen etwa 100 000 Flüchtlinge nach Deutschland. Davon sind nur drei Prozent asylwürdig. Der Rest sind Wirtschaftsflüchtlinge.“

Nachfolger im Amt, Eckart Werthebach (CDU), setzte die restriktive Politik unverändert fort. Und auch der sozialdemokratische Innensenator Ehrhart Körting war nicht dazu in der Lage oder willens, eine *substanziell* andere Praxis im Umgang mit Flüchtlingen gegenüber ‚seiner‘ Verwaltung durchzusetzen oder auf populistische ‚Argumente‘ in der politischen Diskussion zu verzichten¹¹. Diese Kontinuität der Verwaltungspraxis deutet auf die Eigenmächtigkeit und besondere Bedeutung der Bürokratie hin, der ich mich später noch im Detail widmen möchte.

Barbara Junge wies in einem Kommentar (taz vom 7./8.3.1998) darauf hin, dass die Berliner CDU aus Gründen der Profilierung gegenüber ihrer WählerInnenschaft auf die Herausstellung der beiden Politikbereiche des ‚Inneren Sicherheits‘- und des Nationalismus-Diskurses in besonderer Weise angewiesen war, nachdem die Berliner SPD mit der rigiden Haushalts- und Sparpolitik ihrer Finanzsenatorin Annette Fugmann-Heesing erfolgreich ein ursprünglich eher konservatives Politikfeld besetzt hatte.

Innensenator Schönbohm bediente als ‚Ordnungspolitiker‘ sowohl autoritäre als auch nationalistische Empfindungen und nährte das Vorurteil, wonach sich mit einer restriktiven Ausländer- und Flüchtlingspolitik die sozialen und wirtschaftlichen Probleme der Stadt (bzw. des Landes) lösen ließen¹². Auch innerhalb der CDU profilierte sich Schönbohm mit populistischen Parolen und erntete bei der CDU-Basis stets Ovationen für durchaus programmatisch zu verstehende Bekenntnisse wie:

„Es gibt Beauftragte für Ausländer. Ich bin der Beauftragte für Inländer“ (taz, 27.2.1998).

Seine diesbezüglich zumindest *semantische* Gegenspielerin, die Ausländerbeauftragte des Berliner Senats, Barbara John (CDU), musste entsprechend im April 1997 ein Papier der CDU-Basis zur Ausländerpolitik auf dem Landesparteitag der CDU mit deutlichen Worten zurückweisen: Sie könne „keine Zeile“ des vorliegenden Papiers unterschreiben, denn es spiegele „das kleinmütige Innenleben der Partei wieder“ und sei „peinliche und platte Deutschtümelei“ (vgl. taz, 28.4.1997 u. 3.6.1998)¹³.

Einig waren sich John und Schönbohm allerdings in der Ausgangsthese einer „begrenzten Integrationsfähigkeit“ von Gesellschaften¹⁴. Während Erstere sich jedoch um die Beseitigung von Vorurteilen, gesellschaftlichen Diskriminierungen und Integrationshemmnissen bemühte¹⁵,

¹¹ Als Beispiel hierfür kann der Beitrag Körtings im Berliner Tagesspiegel vom 27.8.2004 („Bleiberecht gilt nur auf Zeit“) gelten, in dem der Innensenator übliche Klischees und Mythen der Flüchtlingsdebatte bedient (etwa, dass Betroffene durch das Einlegen von Rechtsmitteln ein ‚Bleiberecht‘ ‚erzwingen‘ könnten) und in dem er u.a. suggeriert, die ganze Welt würde nach Deutschland drängen, wenn Bürgerkriegsflüchtlinge nicht konsequent wieder abgeschoben würden – und sei es, dass sie bereits 10 – 12 Jahre in Deutschland leben, sei es, dass sie kriegstraumatisiert und behandlungsbedürftig sind usw. Innensenator Körting argumentiert und formuliert zwar sichtlich subtiler als etwa Innensenator Schönbohm – die wesentlichen Botschaften sind jedoch dieselben.

¹² So betrieb Schönbohm z.B. den üblichen Missbrauch der Verdächtigten-Statistiken, indem er laut taz vom 26.7.1996 sagte: „Der Anteil von Ausländern an Straftaten durch teilweise ‚fast gewerbsmäßigen Sozialhilfemissbrauch‘ sowie durch Asylmissbrauch sei unverhältnismäßig hoch“, und zwar auch dann, wenn „Durchreisende“ abgezogen würden. Dies war ein typischer Fall von Anti-Aufklärung, der die besonders gesetzestreu MigrantInnen-Bevölkerung mit dem Stigma der Kriminalität belegte (vgl. nur das DGB-Faltblatt gegen „Ausländer-Raus-Parolen“, in: FR vom 14.5.1998, S. 19, Beitrag von Rainer Geißler in der FR vom 29.5.1998, S. 20 und Hohlfeld 1995, 38 ff).

¹³ Das besagte Papier verschwand nach eineinhalb Jahren wieder in den Partei-Schubladen, weil es „inhaltlich überholt“ sei (vgl. taz, 17.6.1998). Zuvor hatte Barbara John inhaltliche Korrekturen durchsetzen können, weshalb sie jedoch, dies behauptete zumindest Severin Weiland in der taz vom 3.6.1998, von der CDU-Basis „abgestraft“ wurde: Erstmals wurde Frau John – ein ‚Aushängeschild‘ der Partei – vom CDU-Kreisverband nicht mehr als Delegierte für einen Landesparteitag nominiert.

¹⁴ Diese „Integrationsfähigkeit“ wurde für die deutsche Gesellschaft hinsichtlich einer weiteren Aufnahme von Flüchtlingen und MigrantInnen zugleich nahe bzw. sogar ‚unter Null‘ angesetzt (vgl. Schönbohm 1998, 4). Hiergegen wäre mit Oberndorfer (1998, 3 ff) grundsätzlich einzuwenden, dass gesellschaftlicher Fortschritt immer mit der Integration, Konfrontation und der gegenseitigen Beeinflussung unterschiedlicher Kulturen und Lebensweisen verbunden war – es in diesem Sinne also keine (dauerhaft) geschlossenen, ‚homogenen‘ gesellschaftlichen Gebilde gegeben hat, geben kann bzw. auch gar nicht geben darf.

¹⁵ Frau John nahm dabei allerdings eine problematische Unterscheidung zwischen *berechtigten*, langjährig hier lebenden MigrantInnen oder Flüchtlingen und *nicht berechtigten* (neu kommenden) ‚illegalen‘ (Wirtschafts-) Flüchtlingen vor (hierzu später mehr). Eine solche Aufteilung ist höchst fragwürdig, willkürlich und auch hinsichtlich ihres eigenen

schürte Letzterer durch seine Szenarien und Thesen die von ihm nur scheinheilig beklagten „Bedrohungs- und Überfremdungsängste“ in der Bevölkerung¹⁶.

Tabubrüche

Welch üblen Beigeschmack das populistische Vorgehen Schönbohms annehmen konnte, führte er vor, als er durch eine umstrittene Laudatio des Buchs „Für eine Berliner Republik“, in dem die Autoren Schwilk und Schacht die Abkehr von der liberalen Demokratie der ‚Bonner‘ Republik hin zu einer national definierten Republik mit der Hauptstadt Berlin propagierten, neorechte Positionen hoffähig machte und dies als legitimen Diskussionsbeitrag verharmloste:

„Sie [Schwilk / Schacht; T.H.] wollen Diskussionen erzwingen, und Diskussionen erzwingt man nur durch griffige und vielleicht auch plakative Formulierungen“ (taz, 5.2.1998).

„Griffige und plakative Formulierungen“ wurden auch zum Markenzeichen des „Inländer-Beauftragten“ Jörg Schönbohm¹⁷. In der Bosnien-Flüchtlingspolitik erlangte sein an die Grenze zur Volksverhetzung reichender Ausspruch traurige Berühmtheit:

„Die Flüchtlinge müssen zuhause Hand anlegen und nicht hier die Hand aufhalten“, sagte Berlins oberster Verfassungshüter laut Berliner Morgenpost vom 2.5.1996 und evozierte hiermit nicht mehr und nicht weniger als das Bild des faulen, unnützen ‚Schmarotzers‘ im Zusammenhang mit den in Berlin lebenden Flüchtlingen¹⁸.

Ullrich Fichtner verwies in der Frankfurter Rundschau vom 23.4.1998 auf einen „neuen Trick“ im nationalistischen Diskurs, den Jörg Schönbohm mit unschuldiger Miene und gespielter Entrüstung perfekt beherrsche: „Das Ressentiment verkleidet sich als frische Kraft gegen falsche Tabus“, um die „kleinsten gemeinsamen Nenner im sittlich-moralischen Regelwerk der Gesellschaft“ zu erodieren¹⁹.

War es Paranoia, Realitätsblindheit oder tatsächlich Teil einer Strategie des inszenierten Tabubruchs, wenn Schönbohm z.B. behauptete, dass in ausländerpolitischen Fragen eine „rationale Diskussion schwer möglich“ sei (Schönbohm 1997, 3)? Diese Aussage war zwar objektiv richtig – von ihm jedoch, ganz im Gegensatz zur Realität, so gemeint, als ob in Politik und Medien eine (irrationale) humanitäre und ‚flüchtlingsfreundliche‘ Grundstimmung herrschen würde:

„Die öffentliche Debatte wird häufig auf den humanitären Bereich zugespitzt und ideologisch voreingenommen geführt. Im Mittelpunkt stehen Asyl- und Flüchtlingsfragen. Die Meinungsführer sind in der Regel einflussreiche

Anliegens fatal, denn durch die De-Legitimierung so genannter ‚illegaler‘ Flüchtlinge wird das Ziel der Integration aller gefährdet, da die fremdmachende Wirkung von Diskursen gegen einzelne ‚Fremdengruppen‘ zuallermeist nicht auf diese Ursprungsgruppe begrenzt bleibt, sondern in der öffentlichen Wahrnehmung und durch die ideologische Nutzbarmachung anderer politischer Kräfte letztlich *alle* für ‚fremd‘ Gehaltene trifft.

¹⁶ Dies wurde Schönbohm beispielsweise vom Türkischen Bund in Berlin-Brandenburg vorgeworfen, nachdem er in der *Berliner Morgenpost* den Erhalt der Bundesrepublik als „Nationalstaat der Deutschen“ gefordert hatte (taz, 26./27.2.1997).

¹⁷ Schönbohms „griffiger“ Vorschlag einer „Zugangssperre“ für ImmigrantInnen in Bezirken mit hohem „Ausländeranteil“ vom April 1998 (vgl. taz vom 2. und 3.4.1998) stieß auf allgemeine Ablehnung und war ein ‚Griff in die Mottenkiste‘: Die in Berlin bereits von 1975 bis 1990 geltende Zugangssperre war faktisch unwirksam und rechtsstaatlich bedenklich – ein „Beschäftigungsprogramm für Verwaltungsgerichte“, die den klagenden Betroffenen zumeist Recht gaben (vgl. hierzu im Detail: Dohse 1981, 343). Der Berliner SPD-Innenpolitiker Hans-Georg Lorenz kommentierte Schönbohms Forderung wie folgt: „Wir kommen damit in einen Prozess, an dessen Ende die staatliche Forderung ‚Türken raus‘ steht“ (taz, 4.3.98).

¹⁸ Schönbohms Nachfolger Werthebach sprach sich 1999 noch während des NATO-Bombardements und selbst angesichts der völlig überforderten Nachbarländer Jugoslawiens (Albanien, Mazedonien, Bosnien) gegen die Übernahme von Flüchtlingen aus dem Kosovo nach Deutschland mit folgendem Argument aus (zit. nach: DIE WELT vom 11.5.1999): „Sie [die Kosovo-Flüchtlinge; T.H.] würden wahrscheinlich erkennen, dass sie in Deutschland von Sozialhilfe besser leben könnten als in ihrem Heimatland“. Ebenfalls noch vor Beendigung des Luftkriegs gegen Jugoslawien forderte Werthebach (zit. nach: Berliner Zeitung vom 5./6.1999): „Die Rückführung der Flüchtlinge muss schnell beginnen, damit sie noch vor dem einbrechenden Winter viele Häuser wieder instand setzen können. Denn je länger die Flüchtlinge in Deutschland bleiben, desto mehr fangen sie an sich zu integrieren.“

¹⁹ Ernst Nolte machte im „Historikerstreit“ vor, wie’s gemacht wird. Martin Walser trieb die ‚Entrümpelung‘ und ‚Entsorgung‘ der deutschen Geschichte im Sinne eines gespielten Tabubruchs voran (Stichwort „Auschwitzkeule“). Jürgen W. Möllemann schließlich darf als weiteres Beispiel für Fichtners Beobachtung gelten: Seine Selbstdarstellung als vermeintlich ‚frische Kraft‘ gegen vermeintlich ‚falsche Tabus‘ (das angebliche Tabu, Israels Besatzungspolitik nicht kritisieren zu dürfen) bediente offen antisemitische Ressentiments.

Minoritäten in Gesellschaft, Medien und Politik. Eingefordert wird die weitere Liberalisierung des Ausländerrechts. In kaum einem anderen Feld der Politik ist die Diskrepanz zwischen mehrheitlich veröffentlichter Meinung und Mehrheitsmeinung der Bevölkerung größer.“ (Schönbohm 1997, 3)²⁰

Eine Diskrepanz im Bereich der Migrations- und Flüchtlingspolitik zwischen der „veröffentlichten Meinung“ des „Meinungsführers“ BILD-Zeitung und der „Mehrheitsbevölkerung“ konnte Schönbohm kaum gemeint haben. Dass die „öffentliche Debatte“ – ganz anders als von ihm suggeriert – in Deutschland keineswegs von humanitären Gesichtspunkten oder Forderungen nach einer „Liberalisierung des Ausländerrechts“ geprägt war und ist (von einem ‚kurzen Sommer‘ der Green-Card-Debatte vielleicht einmal abgesehen), bedarf keiner weiteren Erörterung. Im Gegenteil, insbesondere in den 90er Jahren machten in Politik und Medien Forderungen nach Asyl- und Ausländerrechts*verschärfungen* sowie populistische Bilder des ‚Missbrauchs‘ und der ‚Überflutung‘ Deutschlands eine grundlegend abwehrende Haltung *gegen* Asyl und Schutz Suchende aus. Die Schönbohm zufolge „einflussreichen Minoritäten in der Gesellschaft“ konnten auch nicht verhindern, dass sich die Rechte und Lebensbedingungen von Flüchtlingen und Asyl Suchenden in Deutschland dramatisch und in schwindelerregendem Tempo verschlechterten. Forderungen nach einer „Liberalisierung“ des (besonders strengen deutschen) Ausländerrechts gab es zwar, sie glichen jedoch eher ‚einsamen Rufen in der Wüste‘. Im Regelfall beschränkten sich ‚liberale‘ Kreise auf den Versuch, die schlimmsten ‚Auswüchse‘ einer restriktiven Entwicklung zu verhindern²¹. In Wahrheit gibt es wohl kaum einen anderen Bereich, in dem das Anliegen der Menschenrechte derart schwach und in der Defensive wäre wie den der Flüchtlingspolitik – dies gilt zumindest für die 90er Jahre.

Vor dem Hintergrund seines selbst gezeichneten Bildes eines einseitig humanitären ‚mainstreams‘ in der öffentlichen Debatte bezeichnete Schönbohm Forderungen, Deutschland müsse „schon aus moralischen Gründen“ für Flüchtlinge offen bleiben, unumwunden als „nicht akzeptabel“ (ebd., 6), zumal solche „Un-Konzepte“ verbunden seien mit der „[...] Verunglimpfung jeden Begrenzungsversuchs. Die reformierte Asylgesetzgebung ist häufig Gegenstand heftiger Polemiken. Abschiebungsmaßnahmen werden als menschenverachtend denunziert und unerträgliche Parallelen zu willkürlichen Deportationen gezogen“ (ebd.). Schönbohm wertete die von ihm so bezeichnete „irrationale fundamentalistisch-humanitäre Denkrichtung“ (ebd.) als einen „erheblichen innenpolitischen Faktor“, der von Parteien, kirchlichen Organisationen und dem „zugeordneten Medienumfeld“ „in unverantwortlicher Weise Unterstützung“ erfahre (ebd.). Er verstieg sich sogar zu der Behauptung, „eine Unzahl von Ausländer- und Flüchtlingsgruppen [verstehe es] erfolgreich, gezielt eine knallharte Klientelpolitik zu Lasten der übrigen Gesellschaft zu betreiben“ (ebd.). Dies sei eine „[...] besorgniserregende, den inneren Frieden gefährdende Entwicklung. Es ist beklagenswert, dass der notwendige gesellschaftliche Konsens darüber, was in Ausländer- und Flüchtlingsfragen für unser Land vertretbar ist, mehr und mehr verloren geht“ (ebd.).

Hier also entpuppte sich das als frische Kraft gegen falsche Tabus verkleidete Ressentiment: Obwohl der „gesellschaftliche Konsens“ zur weitgehenden Abschottung Deutschlands gegenüber Schutz Suchenden längst hergestellt war und sich zunehmend verfestigte, imaginierte und beklagte Schönbohm das Verschwinden eines solchen Konsenses, um noch den letzten Funken

²⁰ Nebenbei: Wen interessiert, wie PolitikerInnen unteren Ranges die ‚Worte ihres Herrn‘ ‚nachplappern‘, der oder die lese in diesem Zusammenhang die Rede des Abgeordneten Wansner (CDU) im Berliner Abgeordnetenhaus vom 15. Mai 1997 nach (in: PIPr 13/28 S. 2161), die kurz nach Veröffentlichung des eben zitierten Aufsatzes von Schönbohm gehalten wurde. In Auszügen: „Was an öffentlichen Debatten stattfindet, dreht sich schwerpunktmäßig um Asyl- und Flüchtlingsfragen. Im Mittelpunkt stehen dabei vorwiegend die Interessen der betroffenen Ausländergruppen. [...] Nirgendwo sonst in der politischen Diskussion ist der Meinungsunterschied zwischen der mehrheitlich veröffentlichten Meinung und der Mehrheitsmeinung der Bevölkerung größer.“

²¹ Ein Beispiel: Zwar konnte dank einer massiven ‚Lobby-Arbeit‘ und zahlreicher Proteste von Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und Flüchtlingsorganisationen die ursprüngliche Version der 2. Asylbewerberleistungsgesetz-Novelle, mit der praktisch alle de-facto-Flüchtlinge (ca. 250.000 Menschen) in Deutschland ‚ausgehungert‘ werden sollten, verhindert werden. Hierbei handelte es sich allerdings nur um einen Teilerfolg, denn die letztlich beschlossene AsylbLG-Änderung bedeutete nichtsdestotrotz für eine erhebliche Zahl von Flüchtlingen eine radikale Verschlechterung und untragbare Einschnitte in ihr Leben.

von Humanität und Solidarität im Umgang mit Flüchtlingen im Keime zu ersticken. Die geradezu paranoid zu nennende Auffassung Schönbohms, der „innere Friede“ in Deutschland sei gefährdet, weil sich einige, allerdings marginalisierte und machtlose gesellschaftliche Gruppierungen für Flüchtlinge einsetzen, deutet meines Erachtens auf eine völlig verzerrte Realitätswahrnehmung hin – verzerrt durch starke ideologische Vorannahmen.

Schönbohms Weltbild / Die Auseinandersetzung in der ZAR

Ich möchte mich deshalb dem ‚völkisch-ideologischen‘ Bodensatz der ausländer- und flüchtlingspolitischen Thesen Schönbohms noch einmal eingehender widmen. Jörg Schönbohm selbst hat die ihn bestimmenden Motive und sein tendenziell xenophobes Weltbild in einem Grundsatzreferat in der Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR 1/1997, 3 ff) systematisch offengelegt.

Mit den Worten des Politikwissenschaftlers Dieter Oberndörfer, der an gleicher Stelle ein Jahr später die Gegenposition zu Schönbohm einnahm, ohne allerdings diesen Bezug selbst herzustellen (vgl. ZAR 1/1998, 3 ff), können die wesentlichen Kernelemente des Schönbohm-Textes als „völkischer Nationalismus“ und „bornierte kollektive Wir-Gefühle“ kategorisiert werden.

„Vordringliche Aufgabe der Innenpolitik“, so bettete Schönbohm seine Ausführungen zur Ausländerpolitik ein, sei die Sicherung „gesellschaftlichen Friedens“, den er infolge des „Zusammenlebens von Menschen unterschiedlicher ethnischer und kultureller Herkunft“ tendenziell gefährdet sieht. Auch wenn Schönbohm pflichtbewusst die „unbestreitbar positiven Aspekte“ dieses multiethnischen Zusammenlebens benennt und „gegenseitige Toleranz und Achtung“ postuliert, machen Sprache und Inhalt des Textes dennoch deutlich, dass für ihn die „erheblichen Probleme“ im Zusammenleben (ethnisch) verschiedener Menschen im Vordergrund stehen bzw. von ihm in den Vordergrund gerückt werden.

Schönbohm warnt in diesem Zusammenhang vor einer „Fremdkörperbildung“ in Deutschland, vor der Gleichberechtigung von „deutscher“ und „ausländischen Kulturen“, vor „gesellschaftspolitischen Experimenten“ und vor einem „Vielvölkerstaat“, in dem „die deutsche Bevölkerung zwangsläufig in eine Abwehrhaltung gedrängt“ würde. Von den ImmigrantInnen fordert er, dass sie sich „in die deutschen Lebensverhältnisse“ einordnen sollen: „So darf der Wille zur Bewahrung der eigenen kulturellen Identität nicht Vorwand sein für selbstisolierende Abschottung gegenüber der deutschen Kultur, den Sitten und Gebräuchen“ (ebd., 3)²². „Es muss klargestellt bleiben, dass die deutsche Lebenswelt und Kultur Vorrang hat. Das schließt nicht aus, dass neue Einflüsse Aufnahme finden. Doch die *Identität der Bundesrepublik als Nationalstaat der Deutschen* darf nicht zur Disposition stehen“ (ebd., 5; Kursive von mir, T.H.).²³

Dieter Oberndörfer betont demgegenüber, wie „schrecklich schief“ Begriffe der „Identität“ und der „Nationalkultur“ sind, wenn sie „statisch im Sinne einer für immer und ewig festzuschreibenden ‚eigentlichen‘ Identität von Individuen und Kollektiven benutzt“ werden (Oberndörfer 1998, 13):

²² Schönbohm führte 1998 den Begriff der „Parallelgesellschaften“ in die politische Debatte ein, lange bevor dieser im Jahr 2004 noch einmal zum medienrächtigen ‚Kampfbegriff‘ wurde – mit dem Unterschied allerdings, dass der Begriff im Jahr 1998 noch auf breite Kritik stieß, während er sechs Jahre später allgemein gebräuchlich wurde.

Bei Günther Beckstein (CSU) hörte sich dies im Jahr 1999 wie folgt an: „Dies [die Vorstellung ..., dass verschiedene ausländische Kulturen gleichberechtigt neben der deutschen stehen...; T.H.] läuft auf die Bildung eines ‚offiziellen Vielvölkerstaates‘ hinaus, der die Belange der deutschen Mehrheitsbevölkerung in nicht akzeptabler Weise vernachlässigt. Folgen wären letztendlich eine Preisgabe der Nation als Rechts- und Schicksalsgemeinschaft, ein Verlust an Identität und Zusammengehörigkeitsgefühl, ein beliebiges Nebeneinander statt des notwendigen Miteinanders und eine Entwicklung von in sich abgeschotteten Parallelgesellschaften“ (zit nach: Boettcher u.a. 2003, 167).

²³ Hier noch einmal aus der Rede des Abgeordneten Wansner (CDU) im Berliner Abgeordnetenhaus vom 15. Mai 1997 (in: PIPr 13/28 S. 2161; vgl. Anm. 20): „Wer als Zugewanderter dauerhaft in Deutschland leben möchte, von dem kann auch die Hinwendung zur deutschen Lebenswelt erwartet werden. [...] Am Ende eines solchen Integrationsprozesses [...]“ – an dieser Stelle erfolgte ein Zwischenruf des grünen Abgeordneten Wolfgang Wieland: „[...] Damit sie alle so werden wie Sie, Herr Wansner, oder was? – Das ist eine Horrorvorstellung!“

„Individuen wie politische Kollektive haben in der Regel nicht nur eine, sondern viele Identitäten. Sie sind wie Kulturen nicht statische, sondern dynamische, sich verändernde Gebilde“ (ebd.).

Ein Blick in die Geschichte lehre, dass keine Kultur „aus sich selbst heraus“ besteht, sondern Kulturen sich im steten Austausch grenz- und völkerübergreifend fortentwickeln; alle Kulturen sind insofern pluralistisch, inhomogen und „multikulturell“ (vgl. ebd., 4 ff)²⁴. Was z.B. das „Wesen der Deutschen“ sei (Oberndörfer: „Goethe oder Bildzeitung?“), ist eine „Frage subjektiver Interpretation“ und setzt sich letztlich zusammen aus der Summe der vielfältigen disparaten individuellen Bedürfnisse, Vorlieben und persönlichen Glaubens- und Wertvorstellungen der (aktuellen) BewohnerInnen Deutschlands²⁵.

Angeblich „ursprüngliche ‚nationale‘ Kulturen“ sind „in weitem Umfang Kunstgebilde“, die, so Oberndörfer, von „politischen Unternehmern (political brokers) des kulturellen Nationalismus für ihre eigenen Zwecke des Machterwerbs und Machterhalts ausgebeutet“ werden (ebd., 6). Für diese political brokers des Nationalismus, für die Schönbohm exemplarisch steht, bilden Staatsvolk und Nationalkultur eine „naturwüchsige Einheit“, und „da die Legitimität der Nation von der Reinheit ihrer kollektiven Kultur abhängt, muss sie von fremden Elementen gesäubert werden“ (ebd.). Als „klassische Instrumente dieser Homogenisierung“ benennt Oberndörfer die „erzwungene Assimilierung oder sogar ‚ethnische Säuberungen‘“, wie sie beispielhaft im ehemaligen Jugoslawien oder auch im Nationalsozialismus stattfanden²⁶.

Die Position des ethnokulturellen Nationalismus wird jedoch nicht nur von Kriegsverbrechern gewaltsam in die Praxis umgesetzt und von Rechtsradikalen wie neo-rechten political brokers vertreten, sondern sie ist mutmaßlich auch in weiten Teilen des ‚Alltagsbewusstseins‘ der deutschen Bevölkerung verbreitet. Insbesondere in den 90er Jahren haben sich fremd*machende* Wahrnehmungsweisen infolge einer ‚nationalistischen Renaissance‘ im Zuge der ‚Wiedervereinigung‘ und infolge populistischer Kampagnen der *offiziellen* Politik gegen Asyl Suchende und MigrantInnen verfestigt und nationalistische, zwangshomogenisierende und abschottende Einstellungen zugenommen²⁷. Das völkisch-nationale Element und die Aversion gegen die ‚multi-

²⁴ Dass dem so ist, lässt sich auch bei Schönbohm nachlesen: „Zuwanderung brauchte im Grunde niemanden zu beunruhigen. Sie ist Indiz für Vitalität und Ausstrahlungskraft des Ziellandes und bringt immer auch neue Ideen und damit Bereicherung der eigenen Kultur“ (ebd., 4). Diese Äußerung (wie noch einige andere) wirkt allerdings wie ein „Fremdkörper“ im Schönbohmschen Text und Gedankengut. In der Gesamtsicht muss sie als unehrlich bezeichnet werden, denn an keiner Stelle des Textes, auch nicht in seinem politischen Handeln, zog Schönbohm Schlussfolgerungen hieraus (von denen eine wäre, diese simple Erkenntnis öffentlich und offensiv zu vertreten). Im Text selber folgte postwendend eine Relativierung des scheinbaren Bekenntnisses zu einer „offenen“ Gesellschaft durch den Hinweis auf die „begrenzte Integrationsfähigkeit von Gesellschaften“.

In einem Info-Radio-Gespräch am 12.7.1998 sagte Schönbohm zu dem konkreten Vorhalt, er akzeptiere nicht, dass die deutsche Kultur keine Monokultur sei, sondern eine Summe von verschiedenen Kulturen, die im Laufe der Zeit zu einer Multikulturalität werden: „Nein, das akzeptiere ich auch nicht.“

²⁵ Oberndörfer forderte entsprechend eine Verbreiterung des „republikanischen Fundaments“ des „Verfassungsstaates“ Bundesrepublik Deutschland: „Dafür wird die Offenheit der Republik im Innern wie nach außen von entscheidender Bedeutung sein. Erst wenn Fremdes und Fremde in die Republik aufgenommen werden und in ihr Bürgerrecht erhalten, verdient sie diesen Namen“ (ebd., 14). Schönbohm hingegen fordert uns auf, uns als ein „Volk, als eine Schicksalsgemeinschaft und als eine Nation“ zu fühlen (vgl. Funke 1998, 183 f).

²⁶ Der „ethnokulturelle Nationalismus“ ist zwangsläufig geprägt von einem tiefen Misstrauen gegen ‚ethnokulturelle‘ Minderheiten und von dualistischen Klischees über die eigene Überlegenheit und ‚Zivilität‘ gegenüber der Gefährlichkeit, Primitivität und des Fanatismus der als ‚fremd‘ erachteten Kulturen / Menschen (vgl. Oberndörfer 1998, 9; Hohlfeld 1995, 1 ff).

²⁷ Hierfür gibt es viele Indikatoren (vgl. Hohlfeld 1995, 97 ff, insb. 101), nicht nur immer wiederkehrende Wahlerfolge rechtsextremistischer Parteien (Republikaner, DVU, NPD) auf der Landesebene.

Eine Befragung von 1.500 Deutschen in Berlin im Auftrage der Berliner Ausländerbeauftragten im November 1995 (in: TOP 2/96, 4 ff) ergab unter anderem: Der Aussage „Ausländer nehmen Deutschen die Arbeitsplätze weg“ stimmten 1992 15,5%, 1995 bereits 32% der Befragten zu (im Ostteil der Stadt sogar 42,5%).

Die Politologen Stöss und Niedermayer schlossen aus einer Befragung von 4.000 Menschen in ganz Deutschland im Mai / Juni 1998 (vgl. FR, 10.7.1998) auf gefestigte „rechtsextremistische Einstellungen“ bei ca. 13% aller Deutschen über 14 Jahren (im Osten Deutschlands seien es 17%). Sie wiesen darauf hin, dass die Wahl dieses rechten WählerInnenpotentials nicht ausschließlich oder mehrheitlich auf rechtsextremistische Parteien fällt, sondern dass auch die so genannten „großen demokratischen Volksparteien“ von diesen zu ca. 30% (SPD!) bzw. 20% (CDU/CSU) mit ihrer Stimme bedacht werden. Eine „sozio-ökonomische Fremdenfeindlichkeit“ im Denken wurde

kulturelle Gesellschaft‘ ist zudem strukturell in den Einwanderungs- und Ausweisungsbestimmungen Deutschlands verankert (vgl. Oberndörfer 1998), etwa durch die Maxime der Nicht-Einwanderung und durch zahlreiche Sanktionsmechanismen eines fragwürdigen und einseitigen ‚Integrationskonzepts‘²⁸.

Dass der „gesellschaftliche Friede“ durch das Zusammenleben kulturell unterschiedlich geprägter Menschen gefährdet sei, meinen political brokers des kulturellen Nationalismus durchaus nicht nur bildlich! Bundesinnenminister Kanther (CDU) etwa wandte sich in einem Info-Radio-Gespräch am 7.7.1996 gegen eine „multikulturelle Gesellschaft“ mit der Begründung, wozu die „Sprünge und Risse“ einer multikulturellen Gesellschaft führen könnten, habe ja der Krieg im ehemaligen Jugoslawien gezeigt.

Auch Heinrich Lummer (1992, 190) verortete die Ursachen von Kriegen in der „kulturellen Verschiedenheit“ von Menschen:

„Ein konfliktfreies Zusammenleben verschiedener Ethnien in einem Staat ist meist nur dann möglich, wenn jede Volksgruppe ihr eigenes Gebiet hat, auf dem sie von Bevormundung durch eine andere Volksgruppe frei ist. [...] Auch wenn die aktuellen Geschehnisse an vielen Orten der Erde für die Betroffenen grausam und lebensbedrohend sind, so sind sie doch auf schlimme Weise insofern ‚normal‘, als sie Glieder einer langen Kette immerwährender Konflikte zwischen Menschen, Gruppen, Stämmen und Völkern sind. [...] Ebensovienig bestehen realistische Aussichten und Möglichkeiten, mehr als nur einen winzigen Teil der von ihnen Betroffenen zu schützen“ (ebd., 25).

Diese Äußerung Lummers dürfte verbreiteten Deutungsmustern innerhalb der bundesdeutschen Bevölkerung entsprechen. Sie verdeutlicht, wie das Idealbild einer ‚homogenen‘ Nation (‚Volksgemeinschaft‘) in der Praxis Vertreibungen von Minderheiten legitimieren hilft, denn die ‚Trennung‘ und ‚Reinhaltung‘ der ‚Völker‘ erscheint geradezu als Voraussetzung, um Kriege zwischen den ‚Völkern‘ verhindern zu können²⁹. Das Homogenitätsdogma wird bei Lummer noch ergänzt von einem fatalistisch-darwinistischen Geschichtskonzept, das im Ergebnis nicht nur menschenverachtend ist, sondern auch eine rigide Einbürgerungs-, Migrations- und Flüchtlingspolitik begründen können soll.

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, wie leichtfertig sich viele deutsche PolitikerInnen und Behörden über die Bestimmungen des Daytoner Vertrages hinwegsetzten, nach denen den bosnischen Flüchtlingen eine freie Rückkehr an den Ort ihrer Herkunft – *nicht* ihrer Ethnie! – zugesichert wurde: Durch frühzeitige Abschiebungen trugen sie *bewusst* zur Neuansiedlung vertriebener Minderheiten in ihnen fremden – in völkischer Sichtweise jedoch ‚naturgemäßen‘ – so genannten (‚ethnischen‘) *Mehrheitsgebieten* bei.

Und nur vor diesem ideologischen Hintergrund wird schließlich verständlich, was die Ausländer- und Flüchtlingspolitik von Berlins Innensenator Schönbohm im Kern antrieb, denn auch er setzt Multikulturalität mit Unfrieden und ‚Widernatürlichkeit‘ gleich:

„Nicht abschätzbar sind vor allem die gesellschaftlichen Folgewirkungen eines immer größer werdenden Ausländeranteils. Die bestehende Geburtenlücke dauerhaft durch Zuwanderung schließen zu wollen, hieße, dass die Deutschen in etwa 80 Jahren im eigenen Land in der Minderheit wären. Je mehr jedoch die gesellschaftliche Homogenität verloren geht, um so größer werden die Gefahren für den inneren Frieden.

Es geht dabei nicht allein um ökonomische oder rententechnische Fragestellungen, sondern auch um erhebliche psychologische Faktoren. Es geht um Geschichte, kulturelles Erbe, um das Selbstverständnis der Bundesrepublik als Staat der Deutschen, um die Frage, welches Gesicht diese Gesellschaft, welche Identität unser Land in Zukunft haben soll. Wollen wir wirklich, dass sich der Charakter unseres Landes innerhalb von nur ein, zwei Generationen fundamental wandelt? Ein Volk ohne Kinder hat seine Zukunft hinter sich. Wichtig wäre ein generelles gesell-

von den beiden Wissenschaftlern bei 39% im Osten und bei 23% im Westen Deutschlands festgestellt (Indikator: Zustimmung zu dem Satz „Bei der Einstellung von Arbeitskräften sollten Deutsche grundsätzlich Ausländern vorgezogen werden“ - eine Aussage übrigens, die der geltenden Rechtslage weitgehend entspricht). Eine FORSA-Umfrage bei 1.000 BrandenburgerInnen (vgl. FR, 24.6.1998) ergab: 57% waren der Meinung, dass Ausländer die Leistungen des Sozialsystems missbrauchten; 48%, dass Ausländer die Arbeitslosigkeit verschärften; 56% stimmten dem Satz zu „Ich bin stolz, ein Deutscher zu sein“.

²⁸ Unter rot-grüner Regierung wurde der *völkisch* fundierte Nationalismus partiell und tendenziell in einen *ökonomisch* fundierten Nationalismus umgewandelt, der den Wert und die Würde eines Menschen (‚Ausländers‘) nur noch negativ in Bezug auf die ‚Kosten‘ und den ‚Nutzen‘ für die deutsche Gesellschaft auszudrücken vermag.

²⁹ ‚Euro-Rechte‘ rechtfertigen Abschiebungen damit, die „ursprüngliche Kultur“ der Betroffenen könne nur so erhalten werden (vgl. Oberndörfer 1998, 7).

schaftliches Umdenken, ein wesentlich kinder- und familienfreundlicheres Klima. Gäbe es nur einen Bruchteil der medialen und organisatorischen Unterstützungsgruppen, wie wir ihn auf dem Flüchtlingssektor täglich erleben, als Kinder- und Familienlobby, wäre schon viel gewonnen“ (Schönbohm 1997, 7).

Es ist offenkundig, dass Schönbohm den „Staat der Deutschen“ hier völkisch definiert, denn die Vorstellung, dass dauerhaft Zugewanderte und ihre Kinder zu ‚Deutschen‘ werden können, hat in seinem Bedrohungsszenarium, ‚Deutsche‘ seien in 80 Jahren in Deutschland in der Minderheit, keinen Platz. Dass der kulturelle Beitrag der ‚neuen‘ Bevölkerung auch eine „Bereicherung der eigenen Kultur“ sein (so Schönbohm noch ebd., 4) und *positiv* zur Entwicklung Deutschlands beitragen könnte, ist in dieser Passage undenkbar geworden. Schönbohm kann sich nicht einmal über die relativ höhere ‚Geburtenfreudigkeit‘ der zugewanderten Bevölkerung freuen, denn er fordert ein „familienfreundlicheres Klima“ offenkundig nur für ‚deutsche‘ Familien. Die Bewahrung der ‚Homogenität‘ der deutschen Gesellschaft – u.a. durch eine rigide Flüchtlingspolitik – ist ihm wichtiger als eine ökonomisch begründete Stabilisierung der Rentensysteme in Deutschland. Was Schönbohm als „kinder- und familienfreundliches Klima“ bezeichnet, entpuppt sich im Zusammenhang als nationalistisch-völkische Planung³⁰, in der jeder Zuwachs des ‚Fremden‘ als Bedrohung des ‚Eigenen‘ erscheint.

Ich denke, es sind diese xenophoben Zwangsvorstellungen, die den Berliner Innensenator unter anderem zu seiner harten Abschiebungspolitik gegenüber Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien getrieben haben.

Es würde an dieser Stelle zu weit führen aufzuzeigen, wie tief sich Schönbohm in einen Diskurs der ‚Neuen Rechten‘ verstrickte, in dem es wesentlich darum geht, das ‚Doppeltrauma von 1933 und 1968‘ zu überwinden, um sich wieder auf einen starken deutschen Nationalstaat beziehen zu können. Wichtig ist dieser Zusammenhang dennoch, denn in der Einwanderung ‚Kulturfremder‘ sah Schönbohm offenkundig ein Haupthindernis auf diesem Weg zur ‚Normalisierung‘ der deutscher Gesellschaft – ja sogar eine Strategie linker Kräfte zur „Auflösung“ der „deutschen Nation“:

„Ein Teil dieser linken Ideologen sagt, die deutsche Nation hat an sich nach Auschwitz kein Recht mehr zu bestehen. Sie wird aufgelöst in ihrer kulturellen Identität, dadurch, dass wir Parallelkulturen haben und mehrere Kulturen hier aufnehmen. Dagegen bin ich, das muss ich ganz klar sagen, und hierin besteht der grundlegende Dissens“.
(Schönbohm im Gespräch; Info-Radio-Forum vom 12.7.1998; eigene Tonbandaufzeichnung).

Dass Schönbohm die von einer konservativen Regierung und von deutschen Unternehmen aus wirtschaftlichen Gründen initiierte Anwerbung und Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte (maßgeblich in den 50er bis 70er Jahren) bzw. die Aufnahme politisch Verfolgter (vor allem ab den 80er Jahren, jedoch nur in geringem Umfang) als ein Versuch „linker Ideologen“ deutete, die „kulturelle Identität“ Deutschlands zu zersetzen – und zwar als ‚Bestrafung‘ für Verbrechen der Vergangenheit (Auschwitz) – war zwar abenteuerlich. Einen ‚wahren Kern‘ enthielt diese Passage dennoch (ungewollt): Die Erinnerung an die Verfolgung, Vertreibung und Ermordung der europäischen Juden sowie deren Flüchtlingsschicksal ist eines der wirksamsten moralischen Argumente gegen eine restriktive Migrations- und Flüchtlingspolitik, wenn Schuld und Scham in handelnde Verantwortlichkeit umgewandelt werden sollen.

Es ist insofern nicht verwunderlich, dass auch Schönbohms Nachfolger im Amt, Eckart Werthebach (CDU), Deutschland durch ‚falsche‘ ‚Lehren aus der Vergangenheit‘ bedroht sah:

„Wer Ausländerpolitik als Reparationsleistung für die Rassepolitik des Nazi-Regimes begreift, darf sich nicht wundern, wenn ihm die Kontrolle über eine nur ideologisch motivierte Ausländerpolitik entgleitet“ (taz vom 13.7.2000, S. 20)³¹.

³⁰ Schönbohms Rede vom „Volk ohne Kinder“ erinnert nicht zufällig an die Parole „Volk ohne Raum“. In einem Info-Radio-Gespräch am 12.7.1998 forderte Schönbohm von ZuwanderInnen ein „Einleben in den deutschen Lebensraum“ – zwar korrigierte er sich unmittelbar („deutscher Lebensraum“ sei ein „falscher Begriff“, „deutscher Kulturraum“ müsse es heißen), doch die Parallele zum Nationalsozialismus war offenkundig keine nur begriffliche, sondern auch eine gedankliche.

³¹ Der Vizepräsident des Zentralrats der Juden in Deutschland, Michel Friedman (CDU), wies diese Äußerung seines Parteikollegen als „unerträglich“ und „unentschuldigbar“ zurück (vgl. ebd.) und stellte klar, dass die Grundlage der Verfassung und deutscher Politik kein „schlechtes Gewissen“ sei und dass das „Lernen aus den Fehlern des Nationalsozialismus“ das politische Handeln prägen müsse (ebd.).

Ich möchte noch einmal auf den Grundsatzartikel Schönbohms in der Zeitschrift für Ausländerrecht zurückkommen, um die gefährlichen Auswirkungen seiner theoretischen Konzepte für die praktische Politik zu verdeutlichen.

Obwohl in die BR Deutschland in der Nachkriegszeit mehr Menschen einwanderten als in die ‚klassischen‘ Einwanderungsländer USA, Kanada und Australien (vgl. Holtschneider / Wienholtz 1998; Nuscheler 1995, 112 ff), stellte Schönbohm die Behauptung auf, Deutschland sei kein Einwanderungsland. Doch diese Aussage war gar nicht deskriptiv gemeint, sondern sie sollte vor allem die Ideologie der Nicht-Einwanderung beschreiben: Die aus der Anwerbungspolitik der Bundesrepublik resultierende Einwanderungssituation sei, so Schönbohm, „so nicht vorhersehbar und ursprünglich so nicht gewollt“ gewesen (Schönbohm 1997, 6). Diese Worte lassen sich unschwer übersetzen in: Die Eingewanderten sollten gar nicht bleiben, und sie sind prinzipiell auch „nicht gewollt“.

Dabei ist deren Akzeptanz innerhalb der ‚deutschen‘ Bevölkerung Schönbohm zufolge entscheidend (ebd., 4; Kursive von mir; T.H.):

„Der Schlüsselbegriff für den *deutschen* Integrationsbeitrag liegt im psychologischen Bereich und heißt *Zustimmung*. Nur wenn sich die deutsche Gesellschaft generell der ausländischen Bevölkerung öffnet, sie als dauerhaften Bestandteil *akzeptiert* und auch subjektiv gleichberechtigt teilhaben lässt am gesellschaftlichen Leben, nur dann kann Integrationspolitik wirklich erfolgreich sein. Nur ein klares Ja zu den legal und dauerhaft hier lebenden ausländischen Mitbürgern wird es *diesen* ermöglichen, Patriotismus für ihre neue Heimat zu entwickeln.“

Problematisch wird dieses Konzept insbesondere durch die nachfolgenden Ausführungen Schönbohms, mit denen er betont, dass die „gesellschaftlichen Integrationskräfte [...] nicht überfordert werden“ dürfen, da „mit steigenden Ausländerzahlen Bedrohungs- und Überfremdungsängste“ (ebd., 4) wachsen. Ohne es direkt auszusprechen wird hierdurch den Eingewanderten die ‚Schuld‘ an ihrer Nicht-Akzeptanz aufgebürdet – weil *sie zu zahlreich* gekommen sind. In diesem statischen Modell stellt jede/r Einwanderer/in oder Flüchtling zunächst eine ‚Bedrohung‘ dar, weil mit jedem Zuzug die ‚Grenze der Belastbarkeit‘ näher kommt oder gar überschritten wird. Das konkrete individuelle Verhalten der Zugewanderten, ihre Leistungen, ihre Kenntnisse, ihre Integration, spielt dabei offenbar keine Rolle – sie sind (als Masse) dem ‚Wohlwollen‘ der Ursprungsbevölkerung ausgeliefert.

Hajo Funke vertritt deshalb die Auffassung, dass „Jörg Schönbohm [...] die gleiche Beziehungsfalle [formuliert], an der *vor* 1933 deutsche Juden, die sich assimilieren sollten und wollten, litten: Sie können sich noch so anpassen. Sie passen nicht zu uns. Sie überfremden uns und gefährden unsere Identität“ (in: taz, 6.6.1997).

Heribert Prantel wiederum kommentiert (in der SZ vom 3.6.1998):

„Politiker wie Schönbohm wollen die Zuwanderung, die ein Fakt ist, wieder verschwinden lassen. Sie wollen sie, irgendwie, ungeschehen machen. Sie leben in der Irrealität; deshalb machen sie irrealer Politik.“

Jörg Schönbohm selbst resümiert:

„Wo Zustimmung und Integrationsfähigkeit schwinden, wächst [...] sozialer Zündstoff, wächst Fremdenfeindlichkeit. Im Hinblick auf eine weitere Zuwanderung ist daher eine grundsätzlich restriktive Politik unerlässlich. Wer Integration, wer sozialen Frieden will, muss auch Begrenzung wollen.“ (ebd., 5)³²

Nur keine Einwanderung ist eine gute Einwanderung, ließen sich diese Worte zugespitzt formuliert zusammenfassen.

Dem muss entgegengehalten werden, dass eine grundlegende gesellschaftliche Akzeptanz gegenüber ‚Fremden‘ / Eingewanderten gerade nicht dadurch erreicht werden kann, dass regelmäßig Bedrohungs- und Überfremdungsängste beschworen, instrumentalisiert bzw. überhaupt erst geschaffen werden, sondern nur dadurch, dass auch die offizielle Politik für eine offene und aufnahmebereite Gesellschaft glaubhaft eintritt und wirbt, über Einwanderungs- und Flüchtlingsfragen nüchtern debattiert und die Gründe für Flucht und Migration sachlich benennt.

Es ist in diesem Zusammenhang symptomatisch, dass Jörg Schönbohm in seinem Grundsatz-Text³³ niemals klar differenziert zwischen eingebürgerten Deutschen, zwischen EinwanderInnen

³² Im Original folgt: „Wesentlicher Teil einer solchen Politik ist, Menschen in ihre Heimatländer zurückzuführen, wenn sie sich illegal in Deutschland aufhalten oder kriminell geworden sind. Wer sich als Gast nicht an die Regeln hält, muss die Konsequenzen tragen, auch wenn ihn zu Hause Nachteile erwarten.“ (ebd., 5)

der ersten, zweiten oder dritten Generation (faktischen InländerInnen ohne deutschen Pass), zwischen ArbeitsmigrantInnen auf Zeit, zwischen Asylsuchenden, Asylberechtigten, Kriegs-, Armuts-, Umweltflüchtlingen usw. usf. Dieser Unwille zur Differenzierung hat meines Erachtens Methode, denn bei der auf völkischen Homogenitätsvorstellungen basierenden Konstruktion einer Gefährdung durch ‚das Fremde‘ *darf nicht* analysiert, erklärt und unterschieden werden. Und so kommt es, dass auch schutzbedürftige Kriegsflüchtlinge zu einer ‚Gefahr für den inneren Frieden‘ heranwachsen können, sei es, dass sie (angeblich) zu viele seien, dass sie (angeblich) zu viel kosten oder dass sie aufgrund ihres vermeintlichen oder tatsächlichen Andersseins die „homogene Einheit der deutschen Nation“ gefährden.

‚Völkisch‘ argumentierende PolitikerInnen schaffen sich die ablehnende Stimmung und Ressentiments innerhalb der Bevölkerung, auf die sie sich zur Legitimation ihrer Politik stets berufen, durch ihre Äußerungen und ihr Handeln zu einem Gutteil selber. Christian Schwarz-Schilling (CDU) wies darauf hin, dass die Innenminister in der Debatte um die Abschiebung bosnischer Flüchtlinge „reinen Populismus“ betrieben hätten: Sie bedienten die Stammtische „und von dort kommt es wieder zurück“ (vgl. FR, 10.4.1997). Dabei konnten sich die deutschen Innenminister bei ihrer unnachgiebigen Haltung durchaus *nicht* auf einen ‚Mehrheitswillen‘ innerhalb der deutschen Bevölkerung berufen – zumindest nicht, wenn folgenden Zahlen geglaubt werden kann:

Im November 1995 wurden 1.500 deutsche BerlinerInnen im Auftrage der Ausländerbeauftragten des Berliner Senats gefragt (in: TOP 2/96, 4 ff): „Wenn der Krieg im ehemaligen Jugoslawien beendet ist, sollen die Kriegsflüchtlinge *hierbleiben* dürfen, *wenn sie wollen*, hierbleiben dürfen, *wenn sie Arbeit und Wohnung haben*, oder *auf jeden Fall zurückkehren*?“ Für eine Rückkehr in jedem Fall plädierten ‚nur‘ 39,5% der Befragten. 36,4% sprachen sich für ein Bleiberecht bei erfolgter Integration (Wohnung, Arbeit) aus und immerhin 21% forderten, dass es den Flüchtlingen überlassen bleiben solle, ob sie zurückkehren oder nicht. Zu berücksichtigen wäre bei der Interpretation dieser Zahlen noch, dass sich in Berlin zum Zeitpunkt der Befragung überdurchschnittlich viele Kriegsflüchtlinge aufhielten.

Nach einer FORSA-Umfrage vom April 1997 wiederum befürworteten 59% der befragten Deutschen eine zwangsweise Abschiebung nach Bosnien-Herzegowina *erst dann*, wenn eine *sichere Rückkehr* gewährleistet sei, 13% lehnten dieser Umfrage zufolge Abschiebungen nach Bosnien grundsätzlich ab (vgl. FR, 10.4.1997)³⁴. Hieraus darf geschlossen werden, dass es bei einer angemessenen Darstellung der Sicherheitslage in Bosnien und der jeweiligen Einzelfallschicksale eine sehr große Bereitschaft innerhalb der deutschen Bevölkerung für eine Bleiberechtsregelung bzw. für eine sehr viel differenziertere und Rücksicht nehmende ‚Rückführungspolitik‘ gegeben hätte – wie auch zahlreiche Initiativen und Proteste gegen Abschiebungen durch Schulen, Kitas, Gemeinden usw. zeigen.

Auch die von mir interviewten Flüchtlinge wussten zumeist zu differenzieren:

³³ In Schönbohms Text lassen sich im Übrigen zahlreiche gängige Klischees, Vorurteile und Parolen finden: Zur Kriminalitätsstatistik (S. 4 u.), zur „Belastung der Sozialsysteme“ (5 o.), zu „gewalttätigen Kurden“ und Isolierungstendenzen „islamischer Bevölkerungsgruppen“ (5), zum „riesigen Zuwanderungspotential“ (6: „Armut-, Elends- und Hungerprobleme der Welt lassen sich nicht durch Zuwanderung nach Deutschland lösen.“), zur großzügigen Sozialgesetzgebung, die „jedem nach Erreichen des deutschen Territoriums finanzielle Ansprüche“ einräume (7), dazu, dass Deutschland Ziel für „Abenteurer aller Art“ sei, dass „illegal aufhältliche Personen [...] konsequent zurückgeführt werden“ müssten (7) und sich dies „herumsprechen“ müsse; zum „gut organisierten Schleuserwesen“ und zum „Rechtssystem“, das angeblich „ausreisepflichtigen Ausländern eine Vielzahl von Möglichkeiten [bietet], die Durchsetzung aufenthaltsbeendender Maßnahmen über lange Zeiträume hinauszuzögern und sich so im Lande zu halten, währenddessen versorgt und alimentiert [werden] durch die öffentlichen Sozialkassen“ (7) usw.

³⁴ Vor allem zu Beginn des Krieges in Bosnien konnte sich eine großzügige Aufnahmepolitik auf eine breite Mehrheit innerhalb der Bevölkerung berufen. Dies legt jedenfalls ein Umfrageergebnis nahe (DER SPIEGEL 50/92; zit. nach: Stipić 1994, 1), wonach 90% der befragten Deutschen sich dafür ausgesprochen hätten, Bürgerkriegsflüchtlinge – anders als Asylsuchende (die jedoch oft genug Bürgerkriegsflüchtlinge sind; T.H.) – aufzunehmen, wenn eine Rückkehr ins Heimatland unzumutbar ist.

„Ich habe keine Probleme mit den anderen Leuten [der Bevölkerung; T.H.]; diese Leute sind ganz korrekt, sie haben ein bisschen Verständnis für uns. Es geht vielleicht nur um die Regierung, die macht uns Probleme. Ich habe viele Kontakte mit Deutschen hier, und wir haben sogar deutsche Freunde, und sie haben alle Verständnis für uns, aber, na ja, das ist nicht genug. [...]“

Berlins Innensenator Schönbohm vertrat seine Thesen natürlich nicht nur in zurückhaltender, scheinbar abwägender Form in einer juristischen Zeitschrift für Ausländerrecht, sondern auch offensiv und ‚ungeschminkt‘ im Rahmen seiner Amtsführung im politischen Alltagsgeschäft. An Kritik hieran mangelte es nicht: Der grüne Innenpolitiker Wolfgang Wieland bezeichnete Schönbohm im Parlament als „Ikone der Neuen Rechten“, der zugleich „den Posten des Verfassungssenators“ innehatte, und warf ihm vor:

„Jede Woche jagen Sie eine ausländerfeindliche Sau durchs Dorf“ (taz, 12.6.1998).

Petra Pau von der PDS sprach von „pro-germanischen Thesen“, der Vorsitzende der Jüdischen Gemeinde in Berlin, Nachama, urteilte, Schönbohm bediene eine „Blut- und Boden-Ideologie“ (ebd.). Kritik kam auch vom Koalitionspartner SPD (Fraktionschef Böger: „Mehr als fragwürdige Positionen zur Integration von Ausländern“; taz, 20./21.6.1998); Stadtentwicklungssenator Strieder (SPD) bescheinigte dem Innensenator eine antiquierte und „milde gesagt – wirklichkeitsfremde“³⁵ Homogenitätsvorstellung des „Staatsvolkes“ (taz, 25.6.1998).

Auch Parteikollegin Barbara John trat den deutschtümelnden Äußerungen Schönbohms entgegen. Sie warnte davor, die Zuwanderungsdebatte „auf negative Begriffe einzudampfen“ und den MigrantInnen das Gefühl zu geben: „*Die wollen uns nicht*“ (vgl. FR vom 5.6.1998). Schnelle Zuordnungen und Vereinfachungen seien falsch („Ausländer gleich Ghetto gleich Islam gleich Multikulti“). In schwieriger ökonomischer Lage dürften nicht einfach Sündenböcke präsentiert werden, die Politik habe vielmehr die Pflicht zu entdramatisieren:

„Wer Ängste steigert, um sein Süppchen zu kochen, ist Teil einer bösen Sache“ (ebd.).

Sozialwissenschaftler Michael Bodemann schließlich kommentierte in der taz vom 3.6.1998 Schönbohm-Äußerungen damit, dass das „rassistische“ und „hochoffizielle ausländerfeindliche Gerede“ der PolitikerInnen in Deutschland objektiv längst im Bündnis stehe mit dem Wirken von Neo-Nazis und rechtsradikalen Schlägerbanden³⁶.

Ich möchte meine Ausführungen zum ideologischen Hintergrund der Berliner Flüchtlingspolitik an dieser Stelle beenden und noch einmal betonen, dass es mir nicht vorrangig um die Person und Äußerungen Schönbohms geht. Viel bedenklicher ist, dass sich die offizielle Migrations- und Flüchtlingspolitik – weitgehend unabhängig von den jeweiligen Amtsträgern und den regierenden Parteien – in der Bundesrepublik Deutschland derart ‚nach rechts‘ verschoben hat, dass regierungsamtliche Vorgaben sich unter Umständen nur noch in Nuancen von neo-nazistischen Positionen unterscheiden! Nicht zu Unrecht konnten etwa PolitikerInnen der rechtsradikalen ‚Republikaner‘ darauf verweisen, dass die großen Parteien ihre Forderungen in der Ausländerpolitik quasi übernommen hätten. Dies gilt es kurz zu erläutern.

Einschub: Rechtsruck der Republik - der ‚Republikaner-Konsens‘

Der Programmentwurf der ‚Republikaner‘ (REPs) von 1990 zum Ausländer- und Asylrecht (abgedruckt in der Broschüre: „Wahlrecht für Ausländer! Weg mit den Ausländergesetzen“, GNN-Verlag, Köln, März 1990, S. 13) ist in Deutschland von einer konservativ-liberalen Regierung sukzessive in die Realität umgesetzt worden.

Die *Grundsätze* der REPs von 1990 lauteten: „Unser Land ist kein Einwanderungsland. Wir sagen Nein zur multikulturellen Gesellschaft. Wir sagen NEIN zum Ausländerwahlrecht [...]. Wir sagen JA zum grundgesetzlich geschützten Asylrecht. Wir bekämpfen aber seinen Missbrauch“. *Alle* diese Parolen entsprechen im Kern der Regierungspolitik Kohls (CDU).

³⁵ Ein Viertel aller Ehen in Berlin (50% in Kreuzberg) sind bi-nationalen Charakters (vgl. taz, 5.6.1998).

³⁶ Auf die „Interaktionsdynamik zwischen öffentlichem Diskurs, ethnozentrischen Mentalitätsbeständen in Teilen der deutschen Bevölkerung und einer inzwischen alltagskulturell etablierten jugendlichen Gewaltszene“ weist auch Hajo Funke (1998, 184) hin.

Die *Forderungen* der Rechtsradikalen lauteten im Einzelnen:

- „Zuzugssperre für Ausländer. Nur in engen Grenzen sind Ausnahmen zulässig.“ Dies entsprach (und entspricht) der grundsätzlichen Nicht-Einwanderungs-Maxime des Ausländerrechts und seiner Verordnungen.
- „Familiennachzug nur in Ausnahmefällen. Die Rückkehr von Ausländern in ihre Heimat ist nachdrücklich zu fördern.“ Dies entsprach (und entspricht) weitgehend gültiger Rechtslage. Eine „Rückkehrberatung“ ist z.B. im Sozialhilferecht ausdrücklich vorgesehen (§ 120 Abs. 4 BSHG und § 11 Abs. 1 AsylbLG). Der Familiennachzug steht u.a. unter dem Vorbehalt ausreichenden Wohnraums und Einkommens; der Nachzug von Kindern ist i.d.R. nur bis zum Alter von 16 Jahren möglich.
- „Der geltende Anwerbestopp ist beizubehalten. Ausnahmen nur mit Zeitverträgen nach dem Schweizer Rotationsprinzip.“ Dies entsprach der Gesetzeslage (Ausnahmen nach dem neuen Zuwanderungsgesetz gelten nur für Höchstqualifizierte).
- „Ein gesichertes Aufenthaltsrecht für die seit langem in Deutschland straffrei lebenden Ausländer. Kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung. Im Falle der Einbürgerung ist die ursprüngliche Staatsbürgerschaft abzulegen. Voraussetzung einer Einbürgerung muss weiterhin eine deutliche Hinwendung zur deutschen Nation sein.“ Die grundsätzliche Ablehnung der Mehrstaatigkeit (zumindest für Nicht-Deutsche) war und ist geltendes Recht. Eine Unterschriften-Aktion von CDU/CSU sorgte 1999 bekanntlich dafür, dass dieser Forderung der REPs auch noch unter einer rot-grünen Bundesregierung entsprochen wurde. Die Straffreiheit war und ist ohnehin eine der Bedingungen für eine Einbürgerung bzw. für ein gesichertes Aufenthaltsrecht nach geltendem Recht. Die REP-Forderung nach einer „Hinwendung zur deutschen Nation“ als Voraussetzung für eine Einbürgerung entsprach zumindest den Vorstellungen Schönbohms, wie auch die folgende REP-Forderung (vgl. Anm. 17):
- „Örtliche Zuzugssperren in Gemeinden mit hohem Ausländeranteil, um Ghettobildung zu verhindern.“

Die deutsche Bundesregierung setzte in den neunziger Jahren auch alle REP-Forderungen zum Asylrecht um:

- „Das Asylverfahren ist deutlich zu beschleunigen. Abgelehnte Asylbewerber sind unverzüglich auszuweisen. Bei zuerkanntem Asylrecht: ständige Überprüfung, ob der Asylgrund durch demokratische Entwicklung im Heimatland entfallen ist.“ Dies alles entsprach (und entspricht) weitgehend den Regelungen des Asylverfahrens- und Ausländergesetzes; der Grundsatz der ‚Verfahrensbeschleunigung‘ motivierte zahlreiche Gesetzesnovellen.
- „Kein Asylanspruch bei vorausgegangenem Aufenthalt in einem Staat, in dem keine Verfolgung drohte.“ Dies entsprach (und entspricht) geltendem Recht (§ 27 Abs. 1 AsylVfG). Mit der Grundgesetzänderung im Jahr 1993 und der Einführung der Drittstaaten-Regelung (§ 26 a AsylVfG) wurde diese Regelung sogar noch verschärft.
- „Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften während des Asylverfahrens zur Entlastung des Wohnungsmarktes.“ Die formelle Begründung der REPs („Entlastung des Wohnungsmarkts“) klang geradezu ‚rational‘ und ‚vernünftig‘ im Vergleich zur regierungsamtlichen Begründung der gesetzlich vorgeschriebenen Zwangsunterbringung in Gemeinschaftsunterkünften (Prinzip der Abschreckung).
- „Sach- statt Geldleistungen sowie gemeinnützige Arbeit während des Asylverfahrens.“ Diese Forderungen der REPs wurden 1993 durch die Einführung des Sachleistungsprinzips des AsylbLG und die Pflicht zur ‚gemeinnützigen‘ Arbeit erfüllt. Die späteren AsylbLG-Novellen gingen sogar noch über die Forderungen der Rechtsradikalen aus dem Jahr 1990 hinaus: Herabsetzung des Regelbedarfssatzes für Flüchtlinge und Asyl Suchende in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts, eine nur eingeschränkte medizinische und ärztliche (Notfall-) Versorgung und die Möglichkeit der totalen Leistungseinstellung.

Es kann angesichts der grundlegend gewandelten gesellschaftlichen Bedingungen nicht verwundern, dass das Berliner Verwaltungsgericht (VG 26 A 623/97; vgl. FR, 1.9.1998) dem

Berliner Verfassungsschutz im Jahr 1998 die Beobachtung der ‚Republikaner‘ untersagte und die Bezeichnung der Partei als „rechtsextrem“ als nicht zulässig bewertete. Die Aktivitäten der Partei zielten nach Meinung der RichterInnen (noch) nicht darauf ab, wesentliche Grundsätze der Verfassung außer Kraft zu setzen – und hier könnte ergänzt werden, dass es in der Tat ein breites Bündnis von Parteien war, die *nicht* vom Verfassungsschutz beobachtet werden (CDU/CSU, SPD und FDP), das die Außer-Kraft-Setzung wesentlicher Verfassungsprinzipien übernommen hatte (insbesondere des Grundrechts auf Asyl). Den Forderungen der REPs, so das Berliner Verwaltungsgericht, sei „nicht hinreichend“ zu entnehmen, dass die Menschenrechte von Ausländern wesentlich eingeschränkt oder beseitigt werden sollten – zumindest nicht über die geltende Rechtslage hinaus, wäre hinzuzufügen.

Die *Frankfurter Rundschau* wusste über den Verlauf des Prozesses zu berichten, dass „der Landesvorsitzende der ‚Republikaner‘, Werner Müller, [...] vor Gericht Äußerungen des Berliner Innensenators Jörg Schönbohm (CDU) zu seiner Entlastung vorgetragen“ hatte. Um welche konkreten Äußerungen es sich dabei handelte, war dem Artikel nicht zu entnehmen, doch lässt sich deren Inhalt unschwer aus meinen obigen Ausführungen ableiten. Der oberste Verfassungsschützer Berlins hätte sich konsequenterweise selbst vom Verfassungsschutz beobachten lassen müssen, wenn das VG Berlin die Forderungen der REPs als ‚verfassungsfeindlich‘ beurteilt hätte (was sie dem Kern nach natürlich sind).

Die Gemeinsamkeit in der ‚Fremdenpolitik‘ etablierter und rechtsradikaler Parteien liegt vor allem darin, *soziale* Probleme diskursiv in (vermeintlich) *nationale*, *ethnische* oder auch *kulturelle* Probleme umzuwandeln. In der Praxis wirken beide Seiten auf fatale Weise ineinander und bestärken sich gegenseitig: Regierende übernehmen und verkünden radikale Parolen (in umgewandelter Form), um den ‚Volkszorn‘ zu besänftigen, Rechtsradikale wiederum berufen sich auf den vermeintlichen oder tatsächlichen Konsens der Gesellschaft, wenn sie ‚handeln‘, wo ‚die da oben‘ nur ‚reden‘³⁷.

Im bayrischen Landes-Wahlkampf im September 1998 plakatierten die ‚Republikaner‘ flächendeckend: „Wir halten was die CSU verspricht“. Der DVU-Vorsitzende Frey hingegen trat mit seiner Partei erst gar nicht zur Wahl an, weil „rechte Parteien“ (er meinte Rechtsradikale) wegen des Rechtsrucks der CSU in Bayern keine Chance hätten, und er empfahl seinen AnhängerInnen, CSU zu wählen. Die meisten politischen BeobachterInnen täuschten sich also, als sie nach der Wahl erleichtert feststellten, die „Rechtsradikalen“ seien an der 5%-Hürde gescheitert, denn ihr programmatisches Anliegen war bei der Partei, die mit knapp 53% in den Bayrischen Landtag einzog, gut aufgehoben.

Längerfristig werden meiner Einschätzung nach in den industrialisierten Ländern die ‚erhitzten‘ nationalistischen (oder auch kulturalistischen) Töne im politischen Diskurs wegen der (unstrittigen) Notwendigkeit von Einwanderung tendenziell ersetzt werden durch ‚berechnende‘ Argumentationsmuster, d.h. dass die Einwanderungssteuerung und Ausgrenzung maßgeblich entlang des Kriteriums der ‚Nützlichkeit‘ verlaufen wird – wobei den ‚Fremden‘ latent *immer* droht, dass die Mehrheitsgesellschaft ‚bei Bedarf‘ (aus ideologischen Motiven, in Krisenzeiten usw.) in ‚alte‘ Denk- und Ablehnungsmuster zurückfällt.

Zwischenfazit / Überleitung

Die politische Debatte über den Umgang mit Kriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien war von Beginn an überlagert von ideologischen Motiven sowie populistischen und parteipolitischen Auseinandersetzungen.

Vor allem während der Debatte um die Aushöhlung des Asylrechts 1992/93 wurde die große Zahl der Kriegsflüchtlinge dazu instrumentalisiert, um allgemeine Bedrohungsszenarien und ‚Volle-Boote‘-Parolen schüren zu können³⁸. Die Jugoslawien- und Bosnienflüchtlinge wurden

³⁷ Dies war beispielhaft in der Debatte um das Asylrecht zu verfolgen (vgl. am Beispiel des Rostocker Pogroms: Hohlfeld 1995, 64 ff).

³⁸ Mindestens 47% der Menschen, die in den 90er Jahren in Deutschland um Schutz nachsuchten, kamen aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawien: 472.000 jugoslawische Asyl Suchende, 47.000 bosnische Asyl Suchende,

auch mehrfach Opfer politischer Missbrauchskampagnen („Asylmissbrauch“, „Sozialhilfe-Betrug“, „missbrauchte Gastfreundschaft“ usw.).

Auch Jörg Schönbohm versuchte, aus dem (angeblichen) „Missbrauch des Asylrechts“ (Gespräch im Info-Radio vom 4.9.1998) politisches Kapital zu schlagen. Die Flucht albanischer Flüchtlinge aus dem Kosovo etwa nutzte er, um im Bundestagswahlkampf im Herbst 1998 weitere Einschränkungen des individuellen Asylrechts zu fordern. Aus Jugoslawien allein seien im letzten Monat 3.500 Asyl Suchende nach Deutschland gekommen³⁹:

„Wir weisen Leute nach dahin [Jugoslawien; T.H.] aus, es gibt gar keinen Grund mehr, warum man den [Asyl]Antrag stellen sollte. Es kann im Einzelfall mal Gründe geben, aber mit Sicherheit nicht für drei tausend. Darüber muss man sich einmal unterhalten, dass man sie gleich sozusagen nicht ins Land lässt, wenn erkennbar ist, dass andere Gründe dahinterstehen.“ (Gespräch im Info-Radio, Tonbandmitschnitt vom 4.9.1998)

Die „anderen Gründe“ waren für Schönbohm „wirtschaftliche Gründe“ – eine Deutung, die angesichts der extrem gewalttätigen Auseinandersetzungen im Kosovo unhaltbar war, *selbst wenn* die bedrohten Menschen aufgrund der deutschen Rechtsprechung und Gesetzeslage tatsächlich keine Chance auf Anerkennung als politisch Verfolgte hatten⁴⁰. Die von Schönbohm vorgetragene „Logik der Ablehnung“ war „klassisch“ zu nennen, sie lautete: Wenn deutsche Behörden Asyl Suchende aus bestimmten Ländern in einem hohen Maß ablehnen und abschieben, dann *kann* es dort grundsätzlich keine Berechtigung zur Flucht geben⁴¹; die Strenge des deutschen Rechts und die Auslesepraxis des Bundesamtes wurde also als Indiz für einen „Asylrechtsmissbrauch“ der Flüchtlinge (miss-) gedeutet. Dieser „Missbrauch mit dem Missbrauch“ ist eine verbreitete ideologische Argumentationsfigur im politischen Diskurs – mit erheblichen Folgen für die öffentliche Wahrnehmung von Asyl Suchenden und Flüchtlingen:

Es erstaunt nicht, dass manche Jugendliche das, was PolitikerInnen ihnen in einem scheinbar rationalen Konzept ständig vortragen, noch einmal zuspitzen und weitaus radikaler aussprechen – ein Interview der taz vom 10.6.1998 mit Berliner Lehrlingen, 19 bis 22 Jahre alt, soll dies illustrieren:

taz: *Viele DVU-Wähler legen auf den Zusatz „kriminell“ vor dem „Ausländer raus!“ keinen gesteigerten Wert. Es wird weder differenziert, wo die Leute herkommen, noch aus welchen Gründen sie fliehen mussten.*

Lars: Ja, Wahnsinn. Sind wir hier das Sozialamt für die ganze Welt? Ich hab´ mal nach Kreuzberg reingeguckt, da sind ja alle vertreten, von Schwarz bis Dunkelgrün. Und das in Massen!

Gelächter.

Patrick: Ist doch so!

Lars: Da werden 23 Bosnier abgeschoben und 500 kommen mit dem nächsten Zug. Von denen bleiben dann auch wieder 470 über. Na duft! Keiner geht freiwillig. Die finden das einfach schön hier. Und wir sind so blöde und zahlen das! Uns lacht doch jeder aus!

320.000 geduldete BosnierInnen (vgl.: www.bundesausländerbeauftragte.de/aktuell/mythen.htm; Stand: Nov. 2000); zu dieser Zahl wären noch Flüchtlinge aus Serbien / Montenegro (Kosovo), die keinen Asylantrag stellten, und Flüchtlinge und AsylbewerberInnen aus anderen Teilrepubliken Jugoslawiens (Kroatien, Mazedonien) hinzuzurechnen.

³⁹ Dass zugleich ca. 200.000 Flüchtlinge in der Region Zuflucht gesucht hatten, erwähnte er nicht. Schönbohm sprach übrigens nicht von albanischen Flüchtlingen aus dem Kosovo, sondern er bezog sich ganz allgemein auf „Jugoslawien“ – die ganz überwiegende Mehrheit aller AsylbewerberInnen aus Jugoslawien waren zu diesem Zeitpunkt jedoch albanische Flüchtlinge aus dem Kosovo: Bis April 1999 betrug deren Anteil an der Gesamtzahl der jugoslawischen AsylantragstellerInnen weit mehr als 80% (vgl. die offizielle Statistik des Asyl-Bundesamtes; www.bafg.de; Stand: 30.1.2000).

⁴⁰ Im Wortlaut (Info-Radio-Gespräch vom 4.9.1998): „Menschen, die in Not sind, müssen wir helfen, und zwar denen, die als Bürgerkriegsflüchtlinge in Not sind – das hat nichts mit dem Asylrecht zu tun –, oder denen, die wirklich politisch verfolgt sind. Aber wenn nach unserem Asylrecht nur 5% anerkannt werden, dann sind 95% aus anderen Gründen hier: wirtschaftliche Gründe, soziale Gründe oder was auch immer.“ Diese Äußerung Schönbohms war *in sich* widersprüchlich, denn auch alle Menschen, „die als Bürgerkriegsflüchtlinge in Not sind“ und denen „wir helfen“ müssen, gehören zu den 95% der abgelehnten AsylbewerberInnen.

⁴¹ Wie Schönbohm „im Einzelfall mal Gründe“ feststellen oder anerkennen wollte, wenn Flüchtlinge „sozusagen“ nicht einmal mehr „ins Land“ gelassen werden, blieb sein Geheimnis. Die Grenzabweisung ohne inhaltliche Prüfung entspricht allerdings der ‚Drittstaatenregelung‘ im Asylrecht – es ist typisch für populistische Forderungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich, dass immer wieder lauthals und medienwirksam Forderungen gestellt werden, die dem geltenden Recht entsprechen.

Ivo [kroatischer Staatsangehörigkeit; T.H.]: Wenn in meinem Land jemand abziehen würde, was die Ausländer hier machen, würde ich auch Amok laufen. Es kann doch nicht sein, dass ein Ausländer besser lebt als ein Deutscher in seinem eigenen Land. Die Bosnier kriegen jetzt 1.000 Mark, damit sie wieder gehen. Die Lage da unten ist nicht mehr so schlimm.

Thomas: Na, ist doch gut. Dann sollen sie die 1.000 Mark nehmen und verschwinden.

Haben wir Deutsche nicht schon aufgrund unserer Geschichte eine besondere Verpflichtung gegenüber Menschen, die ihr Land verlassen müssen?

Lars: Nein. Das Ding ist gelaufen. Was kann ich denn dafür? Oder er? Oder du?

Ist jemand anderer Ansicht?

Kopfschütteln.

Daniel: Wer wird denn heutzutage noch politisch verfolgt? Gibt es das überhaupt noch?

Was geht in euch vor, wenn ihr seht, dass Jugendliche Wohnheime von Flüchtlingen anzünden?

Lars: Die, die das machen, haben doch nichts mehr zu verlieren. Keine Freundin, keine Eltern, keinen Job. Ich weiß auch nicht, was ich in der Situation tun würde. Außerdem ist das doch vorbei. 1991 war das halt so ein Modetick.

[...]

Was würde passieren, wenn die DVU plötzlich 30 Prozent bekäme und die Regierung stellen würde?

[...] **Ivo:** Das ist doch ein Hilfeschrei. Da sehen junge Leute einen Türken mit seinen vier Kindern in einem BMW herumfahren. Der hat einen Hund, Arbeit und Geld. Ist doch klar, dass ein Deutscher sagt: Wie bitte, und ich bin in meinem eigenen Land arbeitslos?

Habt ihr eine Vorstellung, wie dieses Land in zehn Jahren aussieht?

Sven: Dann gibt's hier gar keine Deutschen mehr.

Thomas: Und wir sind eine Kolonie der Türkei.

Lars: Hauptsache, sie gehen alle nach Kreuzberg. Da sollen sie ruhig leben, und damit basta.

Thomas: Und irgendeiner marschiert dann mal mit einer Pump-Gun rein [...]

Die Antworten der Berliner Lehrlinge mögen brutal und einfältig erscheinen⁴², und dennoch knüpfen sie offenkundig an Versatzstücke des offiziellen politischen Diskurses an. In vielen der Formulierungen lassen sich mühelos Regierungsverlautbarungen oder auch Programmsätze und Äußerungen Schönbohms wiedererkennen.

Die öffentliche Wahrnehmung der Kriegsflüchtlinge, insbesondere aus Bosnien, verschlechterte sich massiv ab 1996, denn mit Abschluss des Daytoner Friedensabkommens eröffneten sich Handlungsspielräume einer restriktiven Flüchtlingspolitik, nachdem Politik und Verwaltung während der Kriegsjahre mangels Abschiebungsmöglichkeiten faktisch zur ‚Humanität‘ gezwungen waren. Vor allem durch De-Legitimierungsdebatten (die Flüchtlinge *sollten beim ‚Wiederaufbau‘ Bosniens helfen, statt hier dem Steuerzahler zur Last zu fallen*), durch eine ‚Monetarisierung‘ der Diskussion (die Kosten der Aufnahme wurden überzeichnet dargestellt) und Missbrauchskampagnen (Sozialhilfeleistungen würden zu Unrecht bezogen) wurde – auch durch den Berliner Senat – versucht, in der Öffentlichkeit ein Klima zu schaffen, das die Durchsetzung rigider Abschiebungsplanungen ermöglichen sollte.

Die Einschätzung einer in der Flüchtlingspolitik eher restriktiven und vor allem an quantitativen und monetären Aspekten interessierten Öffentlichkeit teilte auch Eckhardt Barthel, migrations- und flüchtlingspolitischer Sprecher der SPD (zum damaligen Zeitpunkt), in einem Gespräch mit mir am 12.3.1998:

„Das Thema ist also nicht beliebt, weil natürlich die ganze Asyl-, Flüchtlings- und Zuwanderungsfrage in Deutschland ja nun auch keine Frage ist, wo in der Öffentlichkeit der humanitäre Geist beschworen wird, sondern in der öffentlichen Diskussion ist es meistens nur die Frage: *Wieviel sind's? [...] und was kostet es? [...]* Aber es wird kaum noch darüber geredet, *warum* flüchten sie überhaupt, und wie ist die Situation - das ist ja kaum noch drin. Es ist immer die Kostenfrage. Die Kostenfrage - das muss ich allerdings sagen, das ist nicht nur im Flüchtlingsbereich so, das gibt's in anderen Politikfeldern auch - die Kostenfrage überlagert natürlich aufgrund der Haushaltslage Berlins alle Diskussionen. Die Zahl, dass wir pro Jahr 500 Mio. [DM] für die Flüchtlingsbetreuung aufwenden, ist ja nicht von der Hand zu weisen, das ist in der Tat ein Problem. Aber die Sensibilität fehlt mir auch bei diesem Thema.

⁴² Das taz-Interview ist selbstredend in keiner Weise repräsentativ. Und dennoch: Eine Studie im Auftrag der Berliner Ausländerbeauftragten (telefonische Befragung von 1.000 Menschen im Alter von 16 und 26 Jahren im Ost- und Westteil der Stadt) ergab, dass Berliner Jugendliche zu 23 Prozent für Rechtsradikalismus ‚volles‘ oder ein ‚gewisses‘ Verständnis“ zeigten (32 Prozent in den Ost-, 18 Prozent in den Westbezirken). Die Ausländerbeauftragte John (CDU) resümierte, dass Rechtsradikalismus als Teil der Jugendkultur akzeptiert sei (vgl. taz vom 10.3.2001, S. 23).

[...] Das wird instrumentalisiert, wie die ganze Flüchtlingspolitik instrumentalisiert wird. Weil man weiß: in der Bevölkerung gibt es Ängste, und ich denke da bloß an den Spruch Schönbohms gegenüber den bosnischen Flüchtlingen: Sie sollen dort im Heimatland die Hand anlegen und nicht hier die Hand aufhalten. [...] Und was mich auch furchtbar ärgert ist die Reduzierung auf den Missbrauch. Natürlich gibt's den, den gibt es. [...] Bloß das wird natürlich politisiert. Und wenn Sie die Bosniendebatte nehmen, das ist doch in der Regel eine Missbrauchsdebatte, die wir haben.“

Jenseits dieser tagespolitisch orientierten Missbrauchsdebatten gab es im politisch-parlamentarischen Raum weder auf der Bundesebene noch in Berlin eine ernsthafte oder gar normativ orientierte Debatte über den Stellenwert, die Notwendigkeit und die Bedeutung der Aufnahme von Kriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien. Es wurde nicht mit rationalen Argumenten darum gestritten, was eine humanitäre Aufnahmepolitik kosten darf und ob es überhaupt legitim ist, eine humanitär für notwendig erachtete Aufnahme von Schutzbedürftigen aus Kostengründen zu begrenzen. Es wurde auch nicht darum gerungen, wie die normativ für notwendig erachteten Kosten der Flüchtlingsaufnahme in der Praxis reduziert oder gerechter verteilt werden könnten, ohne dass dies zu Lasten der aufgenommenen Flüchtlinge gehen müsste⁴³. Voraussetzung für eine rationale Flüchtlingspolitik wäre – neben genauen Informationen über die jeweiligen Herkunftsregionen – vor allem eine detaillierte Erhebung und Kenntnis aller wesentlichen Daten und Merkmale der jeweiligen Flüchtlingsgruppe, doch solche Daten wurden von den zuständigen Behörden gerade nicht erhoben⁴⁴. Zugespitzt formuliert: Jenseits des Populismus des *Es sind zu viele, es kostet zu viel...* gab es keine Politik.

Der Berliner Senat hat der Öffentlichkeit auch nicht vermittelt, dass in erster Linie die politischen Widerstände der anderen Landesregierungen und des Bundes für die überdurchschnittlich hohe finanzielle Belastung Berlins verantwortlich waren, weil diese eine gerechte Verteilungsregelung der Kosten der Aufnahme systematisch verweigerten. Stattdessen wurde der Druck auf die schutzbedürftigen Menschen erhöht, ja, die Kosten der Aufnahme wurden sogar noch künstlich in die Höhe getrieben, indem z.B. überbezahlte und zugleich unwohnliche Heimunterkünfte für Flüchtlinge zur Pflicht gemacht wurden – zum Zwecke der Abschreckung⁴⁵.

Statt Druck auf die für den Krieg und die Vertreibungen in Bosnien verantwortlichen PolitikerInnen auszuüben, die nach wie vor an der Macht waren und die Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Heimatorte verhinderten, erkor sich die deutsche Politik die Opfer dieses Krieges als demagogische Zielscheibe aus.

Nachdem ich den ideologischen ‚Boden‘ des politischen Alltagsgeschäfts argumentativ ‚durchpflügt‘ habe, will ich mich nun dem konkreten Regierungshandeln, internen Entscheidungsmechanismen und politischen Auseinandersetzungen in Berlin widmen.

⁴³ Während in Berlin ca. 90% der bosnischen Flüchtlinge auf Sozialhilfe angewiesen waren (vgl. Schneider 2000, 7), vermeldeten vor allem westdeutsche Städte und Bundesländer eine viel größere Selbständigkeit und Eigenversorgung der Flüchtlinge. In Frankfurt a.M. etwa (vgl. FR, 17.8.1998) erhielt nach Angaben der Sozialverwaltung stets nur „ein Bruchteil“ der ex-jugoslawischen Flüchtlinge Sozialhilfe; nie mehr als 3.500 von insgesamt maximal ca. 15.000 Personen, im Juni 1998 waren es z.B. 1287 von ca. 7.500 - 8.000 Flüchtlingen (dies bedeutete 12,1 Mio. DM Sozialhilfekosten für das erste Halbjahr 1998 in Frankfurt).

Die Stadt Frankfurt a.M. hat also – gemessen an der EinwohnerInnenzahl – weitaus mehr Flüchtlinge als Berlin aufgenommen, jedoch nur einen Bruchteil der Kosten tragen müssen, da die Flüchtlinge überwiegend von ihrem eigenen Einkommen leben konnten. Das Beispiel illustriert, dass ein offener und rationaler Umgang mit Flüchtlingen (wozu die Ermöglichung eigener Erwerbstätigkeit gehört) nicht nur im Sinne der Betroffenen, sondern auch der Aufnahmegesellschaft ist.

⁴⁴ Jäger / Rezo (2000, 1 f) monierten, „dass sich behördliche Rückführungspolitik gegenüber bosnischen Bürgerkriegsflüchtlingen offensichtlich weitgehend ohne Erkenntnisse über die soziale Struktur des betroffenen Personenkreises vollzieht“.

⁴⁵ Für das Land Berlin war die Entscheidung, AsylbewerberInnen und Kriegsflüchtlingen generell kein privates Wohnen mehr zu erlauben, aufgrund exorbitanter Wohnheimpreise mit geschätzten Mehrkosten von 20-50 Mio. DM jährlich verbunden (so die taz vom 18.9.1996). Aus der Antwort des Berliner Senats auf die Kleine Anfrage Nr. 13/3624 vom 6.4.1998 von Karin Hopfmann lässt sich bezogen auf eine Wohnheimunterbringung ein durchschnittlicher (!) Quadratmeterpreis in Höhe von 117 DM im Monat errechnen! Auch die Auszahlung der Sozialhilfe in ‚Sachleistungsform‘ ist mit zusätzlichen Verwaltungskosten verbunden (z.B. etwa 2% für Chipkarten-Betreiber).

Der Berliner Senat

Die Regierung

„Die Regierung wird durch den Senat ausgeübt“, heißt es in Artikel 55 Abs. 1 der Verfassung von Berlin (VvB). Dieser „besteht aus dem Regierenden Bürgermeister und höchstens zehn weiteren Senatsmitgliedern“ (§ 55 Abs. 2 VvB).

„Jedes Senatsmitglied leitet seinen Geschäftsbereich selbständig und in eigener Verantwortung innerhalb der Richtlinien der Regierungspolitik“ (§ 58 Abs. 5 VvB). Diese Richtlinien bestimmt der Regierende Bürgermeister mit Billigung des Abgeordnetenhauses (§ 58 Abs. 2 VvB). „Bei Meinungsverschiedenheiten oder auf Antrag des Regierenden Bürgermeisters entscheidet der Senat“ (§ 58 Abs. 5 VvB).

Der Senator des Inneren ist im Land Berlin bei der konkreten Ausgestaltung seiner Flüchtlingspolitik den Grundsätzen der Verfassung gemäß in seinem Handeln weitgehend frei. Im politischen Alltagsgeschäft muss er in der Regel keinerlei Einflussnahme durch den Senat, den Regierenden Bürgermeister oder durch das Berliner Abgeordnetenhaus fürchten. Politische Richtungsentscheidungen werden zwischen den Regierungsparteien zumeist informell vereinbart, Missbilligungs- oder Misstrauensanträge des Parlaments gegenüber einzelnen SenatorInnen sind eine große Seltenheit – von *erfolgreichen* Anträgen ganz zu schweigen.

Allenfalls die *Richtlinien* der Regierungspolitik, die vorab in den jeweiligen *Koalitionsvereinbarungen* der Regierungsparteien festgelegt werden, können der Regierungstätigkeit des Innensensors gewisse Grenzen setzen.

Koalitionsvereinbarungen

Die Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und SPD für die Jahre 1995-99 umfasste zum Thema Ausländerpolitik allerdings nur eine einzige Seite und blieb zudem weitgehend unverbindlich und allgemein⁴⁶. Der Bereich Ausländerpolitik war noch einmal aufgeteilt in Integrations- und Flüchtlingspolitik, und schon an dieser Gegenüberstellung ließ sich vielleicht ablesen, dass eine Integration von Flüchtlingen grundsätzlich nicht gewollt war.

Nach der Vereinbarung der Regierungsparteien aus dem Jahr 1995 sollte die Ausländerbehörde „nicht nur ein Aushängeschild der Stadt, sondern künftig auch der gesamten Republik“ sein und zu einem „Dienstleistungszentrum“ umgestaltet werden. Dieser, aber auch der folgende Satz rief bei Fachkundigen Erstaunen hervor:

„Die Ermessensspielräume der Ausländerbehörde werden zugunsten der Betroffenen genutzt.“

Für die Praxis war diese Vorgabe der Koalitionsvereinbarung ohne jede Bedeutung, wie ich noch zeigen werde, schlimmer noch, in Bezug auf die *Flüchtlingspolitik* galt für die Alltagspraxis der Berliner Ausländerbehörde das genaue Gegenteil: Wo es Ermessensspielräume gab, wurden diese regelmäßig *nicht* im Sinne der Betroffenen genutzt. Darüber hinaus handelte die Behörde sogar zum Nachteil der Flüchtlinge, selbst wenn dies mit dem Gesetz nicht vereinbar war⁴⁷.

Der PDS-Abgeordnete Sayan kritisierte in einer Rede im Abgeordnetenhaus (PIPr 13/19, 1367) vor diesem Hintergrund:

„Wir können uns des Eindrucks nicht erwehren, dass der von mir erwähnte Grundsatz aus der Koalitionsvereinbarung [Ermessensspielräume zugunsten der Betroffenen zu nutzen; T.H.] nicht nur das Papier nicht wert ist, auf dem er steht, sondern auch ausschließlich zur Beruhigung des Gewissens des sozialdemokratischen Koalitionspartners festgehalten wurde.“

In einer Antwort auf eine kleine Anfrage (Nr. 1570 vom 12.12.1996) behauptete die Berliner Innenverwaltung, dass der Ausländerbehörde grundsätzlich nur wenige gesetzliche Ermessensspielräume blieben. In diesen wenigen Fällen sei sie aber dazu „gehalten“, „ihr Ermessen für den

⁴⁶ Die Koalitionsvereinbarungen von 1995 und von 1999 begannen jeweils mit den Worten: „Wir wollen ein welt-offenes, tolerantes und liberales Berlin“.

⁴⁷ Es ist allerdings fraglich, ob die Vorgabe positiver Ermessensentscheidungen Flüchtlinge überhaupt mit einbeziehen sollte, denn der Satz befand sich im Integrations- und nicht im Flüchtlingsabschnitt der Koalitionsvereinbarung.

Ausländer anzuwenden“ – jedoch nur in „sachlicher Weise“, denn: „Für politische Vorgaben ist hier kein Raum.“ In anderen Worten: Da die Ausländerbehörde ohnehin zu einer sachlichen Ermessensausübung verpflichtet ist, hätte der besagte Satz auch aus der Koalitionsvereinbarung herausgestrichen werden können. Die Innenverwaltung ließ sich zu einer großzügigen Gesetzesauslegung jedenfalls nicht politisch verpflichten.

Die Koalitionsvereinbarung von 1995 listete in Bezug auf den Umgang mit Kriegsflüchtlingen u.a. folgende konkrete Vereinbarungen auf:

- Der Senat sollte bei den übrigen Bundesländern – und die Koalitionspartner innerhalb ihres „Einflussbereichs“ – im Sinne einer Verteilungsregelung für Bürgerkriegsflüchtlinge tätig werden.
- Die „erkennungsdienstliche Behandlung“ von Flüchtlingen wurde gefordert, vorgeblich, damit „die wenigen Fälle, in denen Leistungsmissbrauch gegenüber den Sozialbehörden betrieben wird“, nicht „die große Mehrheit der Asylsuchenden und Flüchtlinge“ diskreditieren.
- Vor allem auf die *bosnischen* Kriegsflüchtlinge bezog sich die folgende Formulierung: „Das Land Berlin wird sich dafür einsetzen, dass die Bürgerkriegsflüchtlinge in einem abgestuften Verfahren in ihre Heimat zurückkehren. Bei der Rückführung ist in den Personengruppen sozial differenziert vorzugehen.“ Wie eine solche „sozial differenzierte“ Vorgehensweise konkret aussehen sollte, blieb offen. In der Praxis der Ausländerbehörde fehlte es an *jeglicher* erkennbaren Differenzierung. Abschiebungen von der jeweiligen Gefahrenlage bzw. der konkreten Rückkehrmöglichkeit vor Ort abhängig zu machen, sah die Koalitionsvereinbarung nicht vor.
- Auf die Situation der Flüchtlinge aus der *BR Jugoslawien* bezogen wurde formuliert, dass „Flüchtlinge, die nicht abgeschoben werden können wegen eines Einreiseverbots des Heimatlands und freiwillig nicht in ihr Heimatland zurückreisen können, [...] eine Duldung [erhalten]“ sollten. Diese Formulierung stellte – entgegen dem ersten Anschein – keine für die Flüchtlinge positive Regelung dar, sondern war sogar gesetzwidrig, denn das zusätzliche Kriterium einer fehlenden freiwilligen Ausreisemöglichkeit widersprach der Regelung des Ausländergesetzes zu tatsächlichen Abschiebungshindernissen⁴⁸.

Die Koalitionsvereinbarung enthielt somit keinerlei normative oder konkrete politische Vorgaben, die den Innensenator bei seiner Aufnahme- bzw. Abschiebungspolitik gegenüber den Kriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien grundlegend eingeschränkt hätten.

Die politische Übereinkunft in diesem wichtigen innenpolitischen Thema basierte offenkundig auf einem eher stillschweigenden Kompromiss: Während die CDU auf Massenabschiebungen (zunächst) verzichtete, jedoch den Druck zur Ausreise systematisch erhöhte, versuchte die SPD im Bunde mit der Ausländerbeauftragten, die Option einer ‚freiwilligen‘ Rückkehr zu stärken, ohne auf Abschiebungen grundsätzlich zu verzichten. Im Ergebnis blieb die Zahl der von Berlin nach Bosnien Abgeschobenen im bundesweiten Vergleich eher gering – Berlin hätte bei gleichbleibendem Tempo über 100 Jahre für die Abschiebung aller Bosnienflüchtlinge benötigt!

Die Drohung von Innensenator Schönbohm im März 1997, Chartermaschinen für Abschiebungen nach Bosnien einzusetzen, machte jedoch deutlich, dass nicht etwa moralische Skrupel, sondern vorwiegend andere Gründe für die zunächst ‚zögerliche‘ Abschiebungspraxis der Berliner Behörden verantwortlich waren, zum Beispiel die internationale Kritik am deutschen Vorgehen⁴⁹. Deutschland musste zudem Rücksicht auf die bosnische Regierung nehmen, die zwar aus ideologischen Gründen für eine Rückkehr der Flüchtlinge plädierte, die aber zugleich mit der Aufnahme und menschenwürdigen Unterbringung und Versorgung all dieser Menschen

⁴⁸ Die Regierungsparteien orientierten sich dabei an der damaligen irigen Rechtsprechung des Berliner OVG.

⁴⁹ Vgl. nur die öffentlichen Mahnungen des US-Außenministeriums an die deutschen Behörden (vgl. Oschlies 1997, 229), denen wegen der befürchteten Verschärfung der Lage in Bosnien nicht mehr als insgesamt 2.000 Abschiebungen jährlich zugestanden worden sein sollen (vgl. ZDWF 1/98 - *aktuell* und FR vom 19.2.1998).

überfordert war⁵⁰. Schließlich wäre eine Massendeportation von über 300.000 Flüchtlingen aus Deutschland angesichts der Verbrechen nationalsozialistischer Vertreibungs- und Vernichtungspolitik politisch nicht durchsetzbar gewesen, weder im Inland noch im Ausland. Eine solche Massenabschiebung wäre auch rein ‚organisatorisch‘ nicht umsetzbar gewesen – was für die Flüchtlingsbürokratie das wesentliche Argument dafür gewesen sein dürfte, statt auf das Mittel der Abschiebung auf das der ‚erzwungenen freiwilligen Ausreise‘ zu setzen (durch Verstärkung der Repression, der Einschüchterungen und durch systematische Verschlechterungen der sozialen Lebensbedingungen der Flüchtlinge).

Schönbohm ließ dann doch noch am 9./10.7.1998 ‚handstreichartig‘ und ohne Rücksprache mit dem Koalitionspartner zumindest eine Massenabschiebung nach Bosnien durchführen, um Härte zu demonstrieren. Dieses Vorgehen der Verwaltung – ein offener Verstoß gegen die (ungeschriebene) politische Übereinkunft der Koalitionsparteien, auf Massenabschiebungen zu verzichten – blieb für den Senator ohne politische Konsequenzen.

Die Koalitionsvereinbarung von 1999 zwischen CDU und SPD enthielt im ausländerpolitischen Bereich ebenfalls nur unverbindliche Allgemeinplätze, die deutlich von der Notwendigkeit zu parteipolitischen Kompromissen gekennzeichnet waren:

„Menschenrechte und Humanität sind Maßstäbe, an denen sich der Umgang mit Flüchtlingen im Rahmen rechtlicher Vorgaben zu orientieren hat. Berlin, dem jahrzehntelang Hilfe aus aller Welt geleistet wurde, wird weiterhin im Rahmen seiner Möglichkeiten Menschen helfen, die vor Krieg und Verfolgung fliehen mussten. Es darf aber nicht übersehen werden, dass die Integrationskräfte einer jeden Gesellschaft limitiert sind. Eine Begrenzung der Ausländerzahl erleichtert Integration und sichert damit auf Dauer den Erhalt des sozialen Friedens.“
(Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und SPD von 1999, Seite 78)

Unschwer erkennbar hatten die Schönbohmschen Thesen mit den letzten beiden Sätzen dieser Passage Einzug in die Koalitionsvereinbarung gehalten, obwohl Schönbohm zu diesem Zeitpunkt nicht mehr Teil der Berliner Regierung war. Das noble Bekenntnis, „Menschenrechte und Humanität“ als Maßstäbe für den Umgang mit Flüchtlingen wählen zu wollen, war billig, da der Zusatz, diese Maßstäbe nur „im Rahmen rechtlicher Vorgaben“ anwenden zu wollen, angesichts der Restriktionen des Rechts dafür bürgte, in der ausländerbehördlichen Praxis jeden Keim der Humanität zu ersticken.

Zur „*Rückführung von psychisch Traumatisierten*“ fand sich in der Koalitionsvereinbarung von 1999 eine Passage, wonach diese nur „entsprechend den Bestimmungen des Ausländergesetzes“ stattfinden solle und nur, „sofern der Gesundheitszustand der Betroffenen es zulässt und ausreichende Behandlungsmöglichkeiten in Bosnien und Herzegowina vorhanden sind“ – es ist leicht vorstellbar, wie diese einschränkenden Bestimmungen in der späteren Verwaltungspraxis dazu benutzt wurden, auch psychisch traumatisierte Kriegsflüchtlinge unter Abschiebungsdruck zu setzen.

Interne Querelen bei der Regierungsbildung Ende 1999 erwiesen sich für de-facto-Flüchtlinge in Berlin ausnahmsweise einmal als Glücksfall: In der Koalitionsvereinbarung war vereinbart worden, einheitliche Verwaltungsvorschriften zur Ausschluss- und Kürzungsklausel des § 1 a AsylbLG zu erlassen, um die unterschiedliche Anwendungspraxis der Bezirksämter anzugleichen. Als dies geschah, wurde allgemein davon ausgegangen, dass das Sozial-Ressort in CDU-Händen verbleiben würde. Die Koalitionsvereinbarung erschien in diesem Punkt deshalb ursprünglich als Disziplinierungsinstrument gegenüber liberalen Bezirken, insbesondere gegenüber Kreuzberg, das sich in der Vergangenheit geweigert hatte, der Vorgabe von Sozialsenatorin Hübner (CDU) nach totalen Leistungseinstellungen im Rahmen des § 1 a AsylbLG nachzukommen.

Das parteipolitische Geringe um Senatsposten und die Zwänge der Koalitionsarithmetik hatten dann jedoch zur Folge, dass die Sozialverwaltung in SPD-Hände überging und die eigentlich zu disziplinierende Kreuzberger Sozialstadträtin Junge-Reyer zur Staatssekretärin der neuen Sozialsenatorin Schöttler (beide SPD) ernannt wurde – und hierdurch zaghaft ein ‚liberalerer Geist‘ in die Stuben der Senatssozialverwaltung einzog.

⁵⁰ Das deutsch-bosnische ‚Rückführungs-Abkommen‘ enthielt eine Kündigungsklausel, mit der die bosnische Seite Zwangsabschiebungen hätte stoppen können, wenn diese die Lage im Lande zu sehr destabilisiert hätten.

Die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und PDS von 2002, dies sei hier nur als Ergänzung vermerkt, fiel im Bereich der Flüchtlingspolitik im Vergleich zu Zeiten der Großen Koalition etwas konkreter aus⁵¹. Die Vereinbarungen in einzelnen Detailfragen konnten am grundsätzlich restriktiven Charakter der durch Bundes- und Richterrecht dominierten Flüchtlingspolitik jedoch nur wenig ändern, zudem erwies sich die praktische Durchsetzung einiger Versprechen als schwierig⁵². Der Berliner Senat beschloss am 23.8.2005 dann sogar ein umfassendes „Integrationskonzept für Berlin“ (Drs. 15/4208), wobei das wichtigste politische Ziel im Bereich der Flüchtlingspolitik („Initiative zur Abschaffung der Kettenduldungspraxis“ und eine „großzügige Anwendung“ des Aufenthaltsgesetzes) von der Verwaltung nicht bzw. nur sehr unzureichend umgesetzt wurde.

Gespräch mit Eckhardt Barthel

Eckhardt Barthel (SPD) beschrieb im Gespräch am 12.3.1998 die internen Konfliktlinien und Auseinandersetzungen um die generelle ‚Linie‘ der Berliner ‚Rückführungspolitik‘ innerhalb der Regierungskoalition zwischen SPD und CDU.

Auf meine Frage, wer darüber entscheide, wie etwa auslegungsbedürftige IMK-Beschlüsse in Berlin konkret umgesetzt würden und in welchem Rahmen über solche Fragen diskutiert würde, antwortete er:

„Also solch eine Diskussion gibt’s weder im Parlament noch zwischen dem Innensenator und z.B. mir als Sprecher in diesem Bereich. Da gibt es kaum eine Kommunikation - ziemlich tot. Weil wir auch gegensätzliche Positionen haben, muss man ehrlich sagen. [...]

Ich muss natürlich auch eingestehen: Wir haben ja immer geredet, *jetzt werden alle Bosnier abgeschoben*. Wir haben ja keine ‚Abschiebungssorgie‘, um mal dieses böse Wort zu nehmen, gehabt. [...] Bisher haben wir das einigermaßen gehandhabt, dass es nichts wird mit diesen großen Abschiebungen. [...] [Nach Ablauf der ursprünglichen IMK-Abschiebungstermine...] hatte ich befürchtet, jetzt geht das hier richtig groß los. Das ist zum Glück nicht der Fall, weil hier versucht wurde, das mit Begleitmaßnahmen usw. [Rückführungsprogramme, Rückkehrgelder; T.H.] zu machen. Natürlich sind viele [Flüchtlinge; T.H.] unter Druck [...]. Deswegen - ich glaube es sind inzwischen 7.000 - sind ja auch viele aus Berlin weggegangen. Die Abschiebezahlen sind unter 100 - es hat nicht diese großen Orgien gegeben, worüber ich sehr froh bin.

Und wir haben ja auch versucht - also vom Parlament her, allerdings nur die SPD-Fraktion -, Kontakte zu knüpfen, Kooperationen herzustellen. Und wir haben auch das Modell, das ja nun über das Haus John [die Ausländerbeauftragte; T.H.] versucht wird umzusetzen: Unterstützung vor Ort und Rückkehr, damit das ein bisschen parallel gemacht wird. Das haben wir auch schon von der SPD her versucht - die CDU interessiert sich nicht besonders für dieses Thema, um es höflich zu sagen. Es ist schon ein bisschen was gelaufen, was sich gut anlässt, bei allen Problemen, z.B. die Berufsausbildung für Jugendliche. Das ist natürlich nicht die Idealvorstellung. Ich hoffe nur, dass es auch mit den Ausbildungsplätzen und Fortsetzung dann dort unten [in Bosnien; T.H.] klappt. Aber daran sieht man, dass es hier ein Bemühen gab, das einigermaßen humanitär zu gestalten.“

In dieser Passage wird das Bemühen Barthels deutlich, Ausbildungs- und Rückkehrprojekte im Rahmen der Abschiebungspolitik herauszustellen, die jedoch erst sehr spät und nur in einem sehr bescheidenen Umfang praktische Bedeutung erlangten. Das Bild einer „einigermaßen humanitär gestalteten“ Rückkehr, das Barthel zu vermitteln versuchte, hing reichlich schief und gab eher sein Bemühen hierum als den tatsächlichen Verlauf der Ereignisse wieder⁵³.

Bemerkenswert war vor allem Barthels Eingeständnis, dass es über Fragen im Zusammenhang mit der Abschiebung der bosnischen Kriegsflüchtlinge zwischen den Koalitionspartnern – mangels Interesse der CDU an einer inhaltlichen Abstimmung und Absprache – nicht einmal eine argumentative Auseinandersetzung gegeben zu haben scheint. Die Vorgaben der Innenverwaltung, und mithin die Grundsätze der Berliner Flüchtlingspolitik, entwickelten sich also hinter dem Rücken der politisch-parlamentarischen Akteure. Die Regierungspartei SPD wurde überdies von der christdemokratisch dominierten Innenverwaltung nur ungenügend über

⁵¹ Die Eingangsformulierung von SPD und PDS zur Flüchtlingspolitik glich allerdings der zitierten Kompromissformel zwischen SPD und CDU: „Der Umgang mit Flüchtlingen orientiert sich im Rahmen der rechtlichen Vorgaben an den Menschenrechten und der Humanität.“

⁵² Vereinbarungen gab es zur besseren Information von AusländerInnen, zur besseren Ausgestaltung (und Vermeidung) der Abschiebungshaft, zur flexiblen Handhabung der Residenzpflicht, zur Fortsetzung der Arbeit der Härtefallkommission. Eine bessere Umsetzung der rechtlichen Möglichkeiten zur Absicherung des Aufenthaltsstatus „im Rahmen der Ermessensspielräume“ wurde vereinbart, die „Gewährleistung humanitärer Mindeststandards“ für „statuslose Menschen“ (sans papiers) versprochen.

⁵³ Die Massen-Abschiebungsaktion vom Juli 1998 ereignete sich drei Monate nach unserem Gespräch, so dass auch der schwache Trost, es hätte wenigstens keine Abschiebungs-„Orgie“ gegeben, nichts mehr wert war.

Änderungen und Richtungsentscheidungen der Verwaltungspraxis informiert; eine parlamentarische Kontrolle der Verwaltung wurde hierdurch erschwert. In diesem Zusammenhang ist bezeichnend, dass Herr Barthel, immerhin der flüchtlingspolitische Sprecher einer Regierungspartei, im Rahmen des Interviews, das ich mit ihm führte, erstmals von einer bedeutenden neuen Stichtagsregelung für traumatisierte Flüchtlinge erfuhr, obwohl diese von der Innenverwaltung bereits vor ca. sechs Wochen in Kraft gesetzt worden war:

„Ich höre das jetzt das erste Mal. Das muss ich mir gleich besorgen. [...] Ein gutes Beispiel ist das jetzt mal, dass ich jetzt hier so stutze. Es gibt nicht diese Kommunikation mit dem Senat oder dem Koalitionspartner. Also ich kriege Weisungen über den Flüchtlingsrat oder sonstwie [...]. Ich habe die größten Schwierigkeiten, überhaupt an Informationen ranzukommen. Das ist mir nun wieder ganz neu.“

Da Eckhardt Barthel *der* Ansprechpartner in der SPD für die Senatsverwaltung des Inneren gewesen wäre, kann davon ausgegangen werden, dass über die wichtige Stichtagsregelung verwaltungsintern und ohne jede Absprache mit der Regierungspartei SPD entschieden worden war. Dass sich ein wichtiges Mitglied einer Regierungspartei wegen mangelnder Auskunftsbereitschaft der Verwaltung Informationen über die Verwaltungspraxis von *außer*parlamentarischen (oppositionellen) Gruppen (Flüchtlingsrat) besorgen musste, ist ebenso bezeichnend für die mangelnde politische Kontrolle und mangelnde Transparenz der Flüchtlingspolitik der Innenverwaltung.

In der folgenden Passage schilderte Herr Barthel die politischen Auseinandersetzungen um die rechtswidrige Duldungsverweigerungspraxis der Berliner Ausländerbehörde:

„Es war eine Zeit der Unsicherheit [als Duldungen verweigert wurden, d.h. bis 1998; T.H.]: *Wann kann's mich erwischen?* Deswegen haben wir [die SPD; T.H.] uns damals ja auch dafür eingesetzt, dass das ein bisschen gemildert wird, dass die Leute überhaupt erst mal 'ne Duldung kriegen. Mit Duldungen hat man ja auch Fristen, d.h. man hat also nicht die Angst, wie man sie bei einer Grenzübertrittsbescheinigung hat: *Morgen kann jemand vor der Tür stehen usw.* Da hatten wir - also meine Fraktion und der Innensenator - ja auch eine Auseinandersetzung, dass wir gesagt haben, die Leute müssen 'ne Duldung kriegen. [...] In anderen Bundesländern war das nie Thema, aber in Berlin wird das dann knallhart so gemacht. Eigentlich nicht um abzuschieben, aber genau um das zu erzeugen: Es muss ein Rückkehrdruck vorhanden sein. Das wird hier auch vom Innensenator ganz deutlich erklärt. Das ist jetzt die negative Seite. [...] Man ist hier auf zwei Ebenen gefahren: Einmal den Rückkehrdruck zu erhalten, deswegen wollte man keine Duldung geben. Auf der anderen Seite der Versuch, eine Kooperation zu schaffen: Aufbauhilfe mit Rückkehr.“

Eckhardt Barthel unterschlug an dieser Stelle allerdings, dass die Versuche seiner Partei, den Flüchtlingen, die objektiv nicht abgeschoben werden konnten, den im Ausländergesetz vorgesehenen Aufenthaltstitel (Duldung) zu erteilen, genauso erfolglos blieben wie gemeinsame Abgeordnetenhaus-Beschlüsse zum Thema, Appelle der RichterInnenschaft und Forderungen von Flüchtlingsorganisationen. Auf meine Frage, wie das Parlament auf die strikte Verweigerungshaltung der Innenverwaltung reagiert habe, antwortete Barthel:

„Ja, was kann man machen? Man kann sagen, das ist nicht in Ordnung - das habe ich auch zur Genüge getan, aber... Das ist dieses politische Wollen! [Pause] Nun sage ich Ihnen mal ganz offen: An einer Flüchtlingsfrage - das muss ich jetzt vielleicht auch mal ein bisschen selbstkritisch zu meiner Partei sagen - wird keiner 'ne Koalitionskrise auslösen hier. Ganz simpel, ganz simpel. Da kann man nur in Gesprächen versuchen, dass man das so und so macht. Dass z.B. nicht diese großen Abschiebungsgeschichten kamen, das lag sicher auch daran, dass der Innensenator gemerkt hat: *Das gibt Ärger.*“⁵⁴

An einer Flüchtlingsfrage wird keiner eine Koalitionskrise auslösen – dieser Ausspruch Barthels verdeutlicht gut den marginalisierten politischen Stellenwert der Flüchtlingspolitik im alltäglichen Regierungsgeschäft – jenseits populistischer Kampagnen zu Flüchtlingsthemen, die selbstredend einen hohen politischen Stellenwert haben. Das mangelnde ernsthafte Interesse an „Flüchtlingsfragen“ korreliert mit einer fehlenden wirksamen politischen Kontrolle der Senatsverwaltung und einer entsprechenden ‚Allmacht‘ der Verwaltung in der Praxis.

Eckhardt Barthel verbarg seine Frustration zu Zeiten der Großen Koalition in Berlin nicht: Weil aufgrund der Koalitionsdisziplin parlamentarische Anträge stets abgesprochen werden müssten,

⁵⁴ „Ärger“ gab es dann wohl auch nach der Abschiebungsaktion vom Juli 1998 - für die Betroffenen leider zu spät. In einem internen Gespräch Ende Juli 1998, an dem u.a. Schönbohm und SPD-Fraktionschef Böger teilnahmen, ist dem Innensenator dem Vernehmen nach die Zusage abgerungen worden, auf solche Massenaktionen in Zukunft zu verzichten bzw. diese zumindest zuvor mit dem Koalitionspartner abzustimmen.

„[...] ist das ziemlich blockiert hier. Also ich sitze hier und warte händeringend, dass wir ´ne andere Koalition bekommen, damit sich in diesem Bereich [Flüchtlingspolitik; T.H.] wieder etwas bewegt. Es ist totaler Stillstand. [...] Dadurch hat die Verwaltung gerade in diesem Bereich die Hosen an.“

Wie die Innenverwaltung diese Beinkleider ohne politisches Schnittmuster dann ausfüllte, werde ich im nächsten Kapitel noch im Detail darlegen.

An dieser Stelle sei der Hinweis erlaubt, dass sich die Dominanz der Flüchtlingsbürokratie gegenüber der Politik in Berlin unter einer rot-roten Regierung (SPD/PDS-Koalition) fortsetzte und dass auch in dieser politischen Konstellation galt, dass Flüchtlingsfragen aufgrund ihrer untergeordneten Bedeutung nicht zu zentralen Koalitionsfragen wurden. Eckhardt Barthels stille Hoffnung, es bedürfe nur eines anderen Koalitionspartners, um der SPD eine grundlegend andere Flüchtlingspolitik zu ermöglichen, war zumindest in Teilen trügerisch: Einerseits unternahm die Innenverwaltung unter sozialdemokratischer Führung tatsächlich erste Anstrengungen, um den Verwaltungsapparat der Ausländerbehörde langsam und in öffnender Absicht umzuformen; andererseits übernahm die Berliner SPD mit dem Posten des Innensenators auch die Rolle des ‚Bremsers‘ in der Flüchtlingspolitik (diese Entwicklung werde ich noch einmal kurz in Kapitel E skizzieren).

Politik ‚hinter dem Rücken‘ der Akteure – ein Beispiel (§ 1 a AsylbLG)

Ein gutes Beispiel dafür, wie sich Politik quasi hinter dem Rücken der politisch-parlamentarischen Akteure ‚vollziehen‘ kann, waren die Ereignisse um die Berliner Gesetzesinitiative zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes in den Jahren 1997/98. Die Entmachtung des Parlaments, die weitgehend unkontrollierte Entscheidungsbefugnis der Exekutive, der Mangel an öffentlicher Transparenz der Entscheidungsfindung und Informationsdefizite auch innerhalb der Regierung und schließlich der geringe Stellenwert der Flüchtlingspolitik insgesamt wurden hierbei als Charakteristika der Flüchtlingspolitik in Berlin deutlich. Der vorwiegend ideologische Gebrauch der Flüchtlingsthematik, Falschdarstellungen und ‚kopfloser Gesetzgeber-Aktionismus‘ prägten zudem das Geschehen.

Wie im Chronologie-Kapitel angedeutet brachte das Land Berlin infolge einer Initiative der SenatorInnen Schönbohm und Hübner (beide CDU, Inneres und Soziales) sowie der Ausländerbeauftragten John (CDU)⁵⁵ einen Gesetzesentwurf im Bundesrat ein (BR-Drs. 691/97 vom 10.9.97), nach dem Flüchtlingen außerhalb des Asylverfahrens Hilfen zum Lebensunterhalt und eine Unterbringung generell dann versagt werden sollten, wenn sie sich „in das Bundesgebiet begeben haben, *um* Leistungen nach diesem Gesetz *zu* beziehen“ (*ursprünglicher* Gesetzesentwurf; zit. nach: Flüchtlingsrat Heft 48/49, 121; Kursive von mir; T.H.). Diese Klausel war der so genannten ‚um-zu-Regelung‘ des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) nachgebildet, nach der AusländerInnen öffentliche Leistungen versagt werden können, wenn der Bezug dieser Leistungen „prägendes Motiv“ für deren Einreise war⁵⁶. Der Ausschluss jeglicher Hilfsleistungen sollte, so lautete die Begründung des Gesetzentwurfs, „auf den Personenkreis der sich hier illegal aufhaltenden Personen beschränkt werden“ (ebd.). Als „illegal“ wurden dabei diejenigen angesehen, die keinen Aufenthaltstitel und auch keine Duldung vorweisen konnten. Es kann als ‚Ironie der Geschichte‘ bezeichnet werden, dass das Bundesverwaltungsgericht exakt in dem

⁵⁵ Schönbohm konnte sich angesichts der aktiven Mithilfe der beiden CDU-Frauen bei der Forderung nach Sozialhilfekürzungen für Flüchtlinge ‚vornehm‘ zurückhalten. In seinem ZAR-Grundsatzartikel hatte er allerdings keinen Zweifel an seinem diesbezüglichen Unmut gelassen: „Sogar der sich illegal hier aufhaltende Ausländer besitzt einen Anspruch auf Sozialhilfe. Wahrlich kein Anreiz, Deutschland zu verlassen. Dass dies in Zeiten steigender Sozialabgaben zu massivem Unmut führen kann, ist durchaus nachvollziehbar“ (Schönbohm 1997, 7). Man darf sich durch die Terminologie der sich „illegal hier aufhaltenden Ausländer“ nicht irreführen lassen: „Illegal“ waren Schönbohms Auffassung nach die allermeisten bosnischen Kriegsflüchtlinge, afghanische Kriegsflüchtlinge, Menschen aus Algerien, Somalia, Sudan usw., also all diejenigen, deren Fluchtmotive vor der rigiden deutschen Rechtsprechung keinen Bestand hatten, aber auch diejenigen, die Opfer der rechtswidrigen Duldungsverweigerungspraxis der Berliner Behörden wurden und sich deshalb ‚illegal‘ im Lande aufhalten *mussten*.

⁵⁶ Wie vage, auslegungsbedürftig und in der praktischen Anwendung willkürlich diese Bestimmung ist, kann ich an dieser Stelle nicht ausführen.

Moment (im September 1997), in dem diese Berliner Gesetzesinitiative gestartet wurde, entschied, dass sich nicht etwa die Flüchtlinge, die nunmehr auf gesetzlicher Grundlage ‚ausgehungert‘ werden sollten, ‚illegal‘ im Lande aufhielten, sondern dass vielmehr die Praxis der Berliner Ausländerbehörde, diesen Menschen eine Duldung zu verweigern, als ‚illegal‘ bezeichnet werden musste. Die Gesetzesinitiative des Landes Berlin war durch das BVerwG-Urteil in ihrer ursprünglichen Form praktisch gegenstandslos geworden, da es keine angeblich ‚illegalen‘ Flüchtlinge mehr gab, die von den beabsichtigten Leistungseinschränkungen hätten betroffen sein können.

Als Reaktion auf die Klarstellung des Ausländergesetzes durch das BVerwG forderten die Ausländerbeauftragte John (vgl. TSP vom 27.9.1997 und taz vom 26.9.1997) und der Regierende Bürgermeister Berlins Diepgen (ap-Meldung vom 29.9.1997), dass das Ausländergesetz (die Duldungsregelung des § 55 AuslG) geändert werden müsse. Die Berliner Regierung wollte also ihre illegale Duldungspraxis zur bundesweiten Norm machen, um an dem Gesetzesvorhaben (keine Sozialleistungen bei ‚illegalem‘ Aufenthalt) festhalten zu können. Hierzu sollte die Kategorie der „freiwilligen Ausreise“ in das Ausländergesetz aufgenommen werden, um de-facto-Flüchtlingen, bei denen zwar keine Abschiebung, jedoch eine „freiwillige“ Ausreise möglich sei, jegliche soziale Unterstützung entziehen zu können. Dass Frau John in diesem Zusammenhang bei der äußerst interpretationsbedürftigen Frage einer möglichen bzw. unmöglichen „freiwilligen“ Rückkehr auf eine „gründliche Prüfung [...] der Situation im Heimatland“ (taz, 27./28.9.1997) durch die Behörden vertraute, sprach nicht für die Realitätsnähe ihrer Vorschläge⁵⁷. Die ‚Ausländerbeauftragte‘ – Anführungszeichen sind in diesem Zusammenhang angebracht – forderte zudem: „Wer ausreisen kann, aber sich verweigert, darf nicht mehr unterstützt werden“ (Berliner Morgenpost, MoPo vom 25.11.1997) und führte in diesem Zusammenhang beispielhaft „Serben“ an und „neuerdings auch Zuwanderer, die gar nicht ins Asylverfahren gehen“ (ebd.). Maßgeblich betroffen von der Gesetzesänderung waren allerdings nicht z.B. „Serben“, wie Frau John suggerierte, sondern vor allem Minderheiten-Flüchtlinge aus Serbien-Montenegro, d.h. Kosovo-AlbanerInnen, muslimische Flüchtlinge aus dem Sandschak und Roma, die in Berlin tatsächlich im Regelfall nur eine Duldung beantragten statt einen aussichtslosen Asylantrag zu stellen.

Die Reaktion von Berlins „Steuerzahlerchef“ (MoPo) Günter Brinker war angesichts dieser populistischen und desinformierenden Kampagne, vor allem der Berliner ‚Ausländerbeauftragten‘, kaum verwunderlich und symptomatisch dafür, wie bewusste Falschdarstellungen und Undifferenziertheiten in der politischen Debatte zu volksverhetzenden Äußerungen auf Seiten der ‚normalen Bevölkerung‘ führen: Es sei „für den abgabengeplagten Bürger unerträglich, dass Illegale vom Staat verköstigt werden“, sagte Brinker der Morgenpost vom 25.11.1997.

Die Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen verschärfen dann den brachliegenden Berliner Gesetzesentwurf noch einmal (BR-Drs. 691/97 vom 29.1.1998), und zwar durchaus im Sinne der Berliner InitiatorInnen, jedoch ohne das Ausländergesetz dabei zu tangieren. Diesem neuen AsylbLG-Entwurf zufolge sollten auch Flüchtlinge *mit* einer Duldung von der geplanten ‚um-zu-Regelung‘ betroffen sein. Sozialleistungen sollten zudem bei „unerlaubter Einreise“ und bei einer fehlenden „freiwilligen“ Ausreisebereitschaft verwehrt werden können.

Nach diesem Entwurf hätten praktisch *alle* de-facto-Flüchtlinge in Deutschland den Anspruch auf soziale Unterstützung und Unterbringung verloren! Angesichts des gleichzeitigen (faktischen) Arbeitsverbots für de-facto-Flüchtlinge kam dieser Gesetzesentwurf einem staatlich angeordneten Aushungern von Menschen bzw. ihrer gezielten Abdrängung in eine (Lebensmittel-) Beschaffungs-Kriminalität gleich. Die Auffangklausel des Gesetzentwurfs, wonach Leistungen gewährt werden sollten, „soweit dies im Einzelfall unabweisbar geboten ist“, brachte keine Abhilfe,

⁵⁷ Es blieb auch unklar, welche Behörde (Sozialamt oder Ausländerbehörde?) den Vorstellungen der Ausländerbeauftragten zufolge eine solche Prüfung der „freiwilligen Ausreise“ und somit des Sozialhilfeanspruchs übernehmen sollte. Für beide Behörden ist in Kenntnis der Praxis im Zweifelsfall eine „freiwillige“ Ausreise immer dann möglich, wenn keine offizielle Flüchtlingsanerkennung erfolgte und auch keine akute ‚Reiseunfähigkeit‘ vorliegt.

denn in der Rechtsprechung (zum BSHG) waren in der Vergangenheit als „unabweisbar gebotene“ Leistungen im Einzelfall lediglich eine Rückfahrkarte und entsprechendes „Zehrgeld“ für die Reise definiert worden. Absehbar war in jedem Fall, dass die Anwendung eines solchen Gesetzes in der Verwaltungspraxis willkürlich, chaotisch und unmenschlich ausfallen würde, wie es sich dann später in Berlin – unter geänderten gesetzlichen Bedingungen – auch herausstellen sollte.

Am 6.2.1998 wurde im Bundesrat diese verschärfte Gesetzesvariante nahezu unverändert beschlossen⁵⁸, bei Enthaltung der fünf rot-grün regierten Bundesländer und mit den Stimmen Berlins sowie der sozialdemokratisch regierten Bundesländer Niedersachsen, Saarland und Brandenburg – Cornelia Sonntag-Wolgast (SPD) äußerte ihr „tiefes Unbehagen“ über dieses Abstimmungsverhalten der SPD-Länder (vgl. taz, 7./8.2.1998).

Bemerkenswert war hieran nicht nur, *dass* ein eigentlich unhaltbarer und mit grundlegenden Verfassungsprinzipien unvereinbarer Gesetzesentwurf vom Bundesrat tatsächlich beschlossen wurde, sondern auch, *wie* es zu diesem Abstimmungsergebnis kam, denn offenbar waren sich zahlreiche PolitikerInnen nicht darüber bewusst, was sie im Bundesrat beschlossen hatten und welche Tragweite dieses Gesetz haben würde – sie waren hierüber von anderen PolitikerInnen bewusst getäuscht worden. Berlins Sozialsenatorin Hübner etwa hatte im Tagesspiegel vom 4.2.1998, zwei Tage vor der Abstimmung im Bundesrat, tatsachenwidrig u.a. behauptet, die Neuregelung gelte nicht rückwirkend, so dass der (falsche) Eindruck erweckt wurde, bosnische Kriegsflüchtlinge seien von möglichen Leistungseinschränkungen generell ausgenommen⁵⁹. Sogar noch *nach* dem Beschluss der Gesetzesinitiative im Bundesrat behauptete Sabine Bergmann-Pohl (CDU), Staatssekretärin im Bundesgesundheitsministerium, fälschlich, dass Bürgerkriegsflüchtlinge nicht von der Gesetzesänderung betroffen seien (wobei sie einräumte, den Gesetzeswortlaut nicht zu kennen; vgl. taz, 7./8.2.1998). In Berlin räumte Sozialstaatssekretärin Verena Butalikakis direkt nach der Abstimmung im Bundesrat jedoch ein, dass auch „ein Großteil der Bosnier“ (damals ca. 22.000 Menschen in Berlin) unter die neue Regelung falle und ihnen allenfalls noch „kurzfristige Minimalleistungen“ zustünden (vgl. taz vom 7./8.2.1998). Sozialsenatorin Hübner musste genau diesen Sachverhalt schließlich – eines Besseren belehrt oder aber die taktische Desinformationsstrategie aufgebend – am 19.2.1998 im Berliner Abgeordnetenhaus offen einräumen (vgl. PIPr. 13/41 S. 3146).

Dass die Berliner VertreterInnen im Bundesrat dem Gesetzesentwurf am 6.2.1998 zustimmten, geschah gegen den ausdrücklichen Willen des Berliner Abgeordnetenhauses! Dieses hatte tags zuvor mit Mehrheit (der SPD, Grünen und PDS) beschlossen, dass der Senat dem Gesetzesentwurf nur in der von Berlin *ursprünglich* eingebrachten Form zustimmen solle (also nur der ‚um-zu-Regelung‘). Dieses Parlamentsvotum wurde vom Berliner Senat schlicht und ergreifend ignoriert. Eckhardt Barthel erläuterte diese, in Bezug auf die internen politischen Entscheidungsprozesse sehr aufschlussreichen Ereignisse in einem Interview mit der taz vom 7./8.2.1998. Auf die Frage von Patrick Schwarz, warum erst so spät versucht worden sei, den verschärften Entwurf im Bundesrat zu stoppen, antwortete er:

Das ist alles auf der Ebene der Exekutive gelaufen. Wir in der Fraktion sind nur am Rande im Herbst vergangenen Jahres mal informiert worden, dass der Senat eine Gesetzesinitiative im Bundesrat starten wollte. Das war meine ganze Information. Und erst am Montag durch die taz-Meldung bin ich wieder drauf gestoßen⁶⁰.

Das klingt, als passiere Politik wie ein Unfall?

⁵⁸ Das Ausschlusskriterium der „unerlaubten Einreise“ war kurzfristig herausgenommen worden, das der Möglichkeit einer „freiwilligen Ausreise“ blieb jedoch erhalten.

⁵⁹ Eine vergleichbare Desinformation soll auch von Sozialministerin Hildebrandt (SPD) im Brandenburgischen Kabinett erfolgt sein – Brandenburgs SPD-Fraktionschef Wolfgang Birthler erfuhr nur durch einen Anruf der taz von der bevorstehenden Abstimmung im Bundesrat (vgl. taz vom 2.2.1998) –, sowie in Mecklenburg-Vorpommern (Quelle: Info-Fax der Passionskirchengemeinde vom 4.2.1998).

⁶⁰ Im Plenum, in seiner Rede vom 5.2.1998 (PIPr. 13/40, S. 3124 f), nannte er es „traurig, dass man erst über die Medien erfährt, wann wo was im Bundesrat entschieden wird [...]“. „Diese Form der Politik halte ich für unangemessen [...]“.

Nicht so sehr wie ein Unfall, sondern es gibt einen riesigen Druck, und dieser Druck heißt Haushalt - und dem wird sehr, sehr viel untergeordnet. Und das trifft dann immer das dünnste Glied der Kette: die Flüchtlinge.

Die SPD sitzt in Berlin in der Regierung - warum hat die Fraktion die SPD-Senatoren nicht beauftragt, im Senat ein Veto einzulegen?

Der Grundsatz ist der, dass man den sozialdemokratischen Vertretern im Senat eben vertraut.

Ist dieses Vertrauen durch die Zustimmung der Vertreter der Sozialdemokraten im Senat zum Leistungsentzug für Flüchtlinge missbraucht worden?

Ich weiß nicht, wie intensiv man sich dort überhaupt mit dieser Geschichte befasst hat und wie weit man das über andere Fachressorts hat laufen lassen. So dass sie sich eigentlich überhaupt nicht bewusst waren, was dahinter steckt. Es war offensichtlich kein Diskussionsbedarf da.

Ist das ein Symptom dafür, dass Politiker ihre Steuerungs- und Kontrollaufgaben gegenüber der Exekutive oft gar nicht wahrnehmen?

Dass wir nicht beteiligt sind, ist für mich Ausdruck für den geringen Stellenwert von Migrations- und Flüchtlingspolitik im parlamentarischen Raum.

Im persönlichen Gespräch brachte Eckhardt Barthel mir gegenüber seine diesbezügliche Desillusionierung deutlich zum Ausdruck:

„Ich bin in diesem Bereich sehr ernüchert, das ist richtig. [...] [Nach dem Mehrheits-Beschluss im Abgeordnetenhaus vom 5.2.1998; T.H.] sagte mir die Senatorin: *Also, ich bin nicht gebunden an die Beschlüsse des Parlaments* ⁶¹ - womit sie Recht hat. Es ist ja kein Gesetz, daran wäre sie natürlich gebunden. Sie muss das dann zwar *politisch* aushalten, ob das richtig ist oder nicht. [...] Aber es gibt dann keine Sanktionsinstrumente dabei, nur die politischen, wenn man es denn will. Und das wollte keiner, und das ist ja bei allen Anträgen so, die wir hier [in der Flüchtlings- und Migrationspolitik; T.H.] haben.“

Ein Missbilligungsantrag der Opposition gegen den Regierenden Bürgermeister Diepgen (vgl. taz vom 21./22.2.1998) wegen der offenen Missachtung eines Parlamentsbeschlusses durch den Senat fand keine Mehrheit unter den Berliner Abgeordneten, da die SPD den Antrag aus Gründen der Koalitionsrason ablehnte.

Die Schwäche der Legislative gegenüber der Exekutive und der Umstand, dass Flüchtlinge keine bedeutende Lobby im politischen Alltagsgeschäft haben, hätte kaum deutlicher zum Ausdruck gebracht werden können. Obwohl es bei der AsylbLG-Novelle um eine Frage ging, die für die Betroffenen existenzieller nicht hätte sein können (totale Leistungseinstellung), schien es in den politischen Gremien und Parteien nicht einmal im Ansatz zu einer Problematisierung und Debatte der geplanten Gesetzesverschärfung gekommen zu sein. Desinteresse, Unkenntnis und Falschdarstellungen der Sach- und Rechtslage prägten das Gesetzgebungsverfahren.

Die Tendenz einer Entmachtung des Parlaments durch die Exekutive ist grundsätzlich natürlich nicht auf flüchtlingspolitische Themen beschränkt. Dennoch scheint mir die Vormachtstellung der Exekutive und die tendenzielle Schwächung des rechtsstaatlichen Gewaltenteilungsgrundsatzes aufgrund der äußerst marginalisierten Stellung von Flüchtlingen in diesem Politikbereich besonders ausgeprägt zu sein.

Die Ausländerbeauftragte

In Berlin trug die Ausländerbeauftragte des Berliner Senats, Frau Barbara John (CDU), einen erheblichen Anteil der Verantwortung dafür, dass die Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien massiv entrechtet und delegitimiert wurden.

Das Eintreten Barbara Johns für langjährig in Berlin lebende MigrantInnen, für die inländische Bevölkerung ohne deutschen Pass also, wurde von vielen als vorbildlich angesehen – ihre kontinuierliche Arbeit als Ausländerbeauftragte von 1981 bis ins Jahr 2003 unter den verschiedensten Regierungszusammensetzungen bezeugt dies.

In Bezug auf Flüchtlinge ohne festen Aufenthaltsstatus, insbesondere auf die Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien, war Frau John allerdings nicht mehr als eine institutionell hierzu berufene Vertreterin der Interessen dieser Menschen zu erkennen, sondern sie fungierte vielmehr als ein ‚Transmissionsriemen‘ der Abschiebungspolitik des Berliner Senats. Als maßgebliche Mit-Initiatorin einer Ausschlussregelung im Rahmen des AsylbLG, dies habe ich

⁶¹ „Der Senat kann darüber auch im Bundesrat frei entscheiden“, lautete die schlichte und kurze Begründung von Senatorin Hübner (CDU) auf die Anfrage des Abgeordneten Sayan (PDS), warum der Senat entgegen des Beschlusses des Abgeordnetenhauses der AsylbLG-Novelle im Bundesrat zugestimmt habe (vgl. PIPr. 13/41 S. 3145).

dargelegt, war sie darüber hinaus verantwortlich für einen der massivsten Angriffe auf das Flüchtlingsrecht in der bundesdeutschen Nachkriegsgeschichte überhaupt.

Die Rolle der ‚Ausländerbeauftragten‘ als ‚Feigenblatt‘ oder ‚Transmissionsriemen‘ der Abschiebungspolitik will ich im Folgenden genauer darstellen.

Aufgaben

Barbara John wurde Ende 1981 vom damaligen Regierenden Bürgermeister Richard von Weizsäcker als erste Ausländerbeauftragte Deutschlands berufen. Die „Hauptaufgabe der Ausländerbeauftragten“ liegt nach Selbstauskunft (vgl. Broschüre „Die Ausländerbeauftragte des Senats - Aufgabenschwerpunkte“, November 1996, Verwaltungsdruckerei Berlin) darin, „[...] die Grundsatzfragen der Ausländer- und Integrationspolitik des Senats von Berlin zu gestalten, mit allen Ressorts abzustimmen und die Arbeit zu koordinieren“.

Die Ausländerbeauftragte soll zudem „in der Öffentlichkeit für Integration, Offenheit und Verständnisbereitschaft“ werben. In der Praxis berät sie Einzelne in „Problem- und Notsituationen“ und hilft in „integrations- und ausländerpolitischen sowie rechtlichen und sozialen Fragen“. Insgesamt soll sie zur gesellschaftlichen, rechtlichen und wirtschaftlichen Eingliederung der Zuwanderer – „dazu gehören heute auch zahlreiche anerkannte Flüchtlinge“ (ebd.) – beitragen. (Noch) nicht anerkannte Flüchtlinge, AsylbewerberInnen und auf Zeit geduldete de-facto- und Kriegsflüchtlinge wurden in der gesamten Broschüre – trotz der zahlreichen Balkanflüchtlinge in Berlin – übrigens mit keinem Wort erwähnt.

Dass grundsätzlich auch Flüchtlinge ohne dauerhaftes Bleiberecht in die Arbeit der Ausländerbeauftragten miteinbezogen sein könnten, wurde in der Beantwortung einer parlamentarischen kleinen Anfrage (Nr. 13/3086) durch die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales eingeräumt: Demnach sei „Flüchtlings- und Asylpolitik [...] Teil der Ausländerpolitik“, die von der Ausländerbeauftragten koordiniert werden soll. „Zu den Zuwanderern“, deren Integration gefördert werden solle, gehörten demnach „selbstverständlich auch die Asylberechtigten und de-facto-Flüchtlinge, die aus verschiedenen Gründen auch nicht freiwillig zurückkehren können“. Diese Antwort ließ angesichts der gewählten Formulierung (Flüchtlinge, die „nicht freiwillig zurückkehren können“) allerdings ein entscheidendes ‚Hintertürchen‘ offen, denn die Möglichkeit einer ‚freiwilligen‘ Rückkehr wird beinahe allen de-facto-Flüchtlingen pauschal unterstellt.

Barbara John selbst antwortete in einem Gespräch (in: Hartmann 1999, 94 ff) auf die Frage, ob sie für *alle* Ausländer, unabhängig vom Status, zuständig sei oder ob es diesbezüglich Beschränkungen gebe: „Nein, es gibt keine Einschränkungen. Die Menschen müssen uns nicht ihre Papiere zeigen, wenn sie zu uns kommen“.

Die Ausländerbeauftragte John konnte innerhalb ihrer Partei, der Berliner CDU, durchaus als ‚liberaler‘ Gegenpol zu nationalistischen und auf Abwehr fixierten Strömungen angesehen werden. Von einer gewissen atmosphärischen und inhaltlichen Kluft zwischen der Innenverwaltung und dem Büro der Ausländerbeauftragten zu Zeiten der Großen Koalition muss deshalb ausgegangen werden, obwohl solche Differenzen nur selten öffentlich wurden.

Ein Beispiel für eine solche offen ausgetragene Auseinandersetzung war jedoch die Reaktion der Innenverwaltung auf die Forderung Frau Johns, PalästinenserInnen aus dem Libanon, afghanischen und äthiopischen Flüchtlingen in der Stadt künftig eine Aufenthaltsbefugnis nach § 30 AuslG zu erteilen (vgl. taz vom 18.12.1997). Hintergrund dieser Forderung war, dass diese Menschen wegen ihres ungenügenden Aufenthaltsstatus (der Duldung) mitunter schon länger als zehn Jahre ohne jegliche Integrationschance in Berlin lebten, obwohl ihnen zugleich eine Rückreise in ihr Heimatland nicht möglich oder zumutbar war. Die Forderung der Ausländerbeauftragten war nicht nur humanitär dringend geboten, sondern sie entsprach im Grunde genommen dem Ausländergesetz, das für Fälle, in denen unverschuldete Abschiebungshindernisse über einen längeren Zeitraum hinweg vorliegen, ausdrücklich die Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis vorsah (§ 30 Abs. 3 u. 4 AuslG).

Der Sprecher von Innensenator Schönbohm, Thomas Raabe, behauptete in seiner Erwiderung jedoch, es gebe „keine rechtlichen Voraussetzungen für diese Aufenthaltsbefugnisse“ und bügelte

die Ausländerbeauftragte mit ungewöhnlich barschen Worten ab: „Es ist nicht Frau Johns Job, solche Forderungen zu stellen“ (taz 18.12.1997). Eine deutlichere öffentliche Deklassierung der Ausländerbeauftragten und Infragestellung ihrer Kompetenzen hätte es kaum geben können, denn wenn es nicht Frau Johns „Job“ war, solche Forderungen zu stellen, wessen „Job“ hätte es sein sollen?!

Die heftige Reaktion der Innenverwaltung war in sachlicher Hinsicht unverständlich, denn die Forderung der Ausländerbeauftragten beschränkte sich auf eine (angesichts der Gesetzeslage eher *zu*) kleine Gruppe von Flüchtlingen: Insgesamt wären in Berlin vielleicht 3.000 Personen von einer solchen Regelung betroffen gewesen (vgl. ebd.). Regierungskonform war der Vorschlag der Ausländerbeauftragten ohnehin, denn sie hatte ihn verknüpft mit der (erneuten) Forderung nach einer härteren Gangart gegenüber der zahlenmäßig viel größeren Gruppe der (ungewollten) de-facto-Flüchtlinge, wie bereits zitiert: „Wer freiwillig ausreisen kann und in seinem Heimatland aufgenommen wird, soll keine Sozialhilfe mehr bekommen“ (taz vom 18.12.1997)⁶².

In einem Gespräch mit dem Berliner Flüchtlingsrat (Protokoll vom 3.9.1997) räumte Frau John ihre ausgesprochen schwache Position im regierungsinternen Ringen ein: Sie könne den politischen Gremien zwar ihre Argumente vortragen, doch ob sie akzeptiert würden oder nicht, sei nicht ihre Entscheidung. Der taz vom 5.12.2001 berichtete die Ausländerbeauftragte, dass sie bereits im Jahr 1981, nachdem sie die Ausländerbehörde öffentlich scharf kritisiert hatte, die Erfahrung habe machen müssen, dass die Verantwortlichen in der Verwaltung für sie danach nicht mehr ansprechbar waren: „Die haben mir ganz schnell gezeigt, wer am längeren Hebel sitzt“. Als Konsequenz aus dieser frühen Erfahrung behördlicher Übermacht vermeide sie öffentliche Kritik („Schlagzeilen“) und versuche lieber, mit Gesprächen „hinter den Kulissen“ etwas zu erreichen.

Dass das Büro der Ausländerbeauftragten eine ressortübergreifende Arbeitskoordinierung in der Ausländerpolitik hätte leisten können, wie es die eigene Aufgabenbeschreibung vorsah, erwies sich angesichts dieser realen Machtverhältnisse als Illusion – woran sich übrigens auch in anderen Regierungskonstellationen nichts Wesentliches änderte. Wie aber konnte es passieren, dass die Ausländerbeauftragte bei der Sozialhilfeeinschränkung für de-facto-Flüchtlinge als Initiatorin einer Gesetzesverschärfung auftrat, d.h. dass sie in diesem Fall nicht lediglich machtlos war, sondern objektiv zur ‚Gegnerin‘ von Menschen wurde, deren Interessen sie eigentlich vertreten sollte?

Die Ausländerbeauftragte zu Flüchtlingen aus Bosnien / Jugoslawien

Flüchtlinge aus Jugoslawien

Im August 1995 kritisierte Frau John (vgl. taz vom 5.8.1995) die Weigerung von Innensenator Heckelmann, einen Abgeordnetenhaus-Beschluss vom 22.6.1995 umzusetzen und jugoslawischen Flüchtlingen Duldungen zu erteilen. Der Innensenator rechtfertigte seine Weigerung u.a. damit, dass in „Serbien“ kein Kriegszustand herrsche und fügte hinzu, dass es schließlich „um die Aggressorseite“ ginge – er war also der Auffassung, dass „Serben“ „Aggressoren“ seien und dass „serbische“ Flüchtlinge in Berlin deshalb auch kein Anrecht auf eine Duldung hätten. Auch die

⁶² Dem Tagesspiegel vom 6.10.1997 zufolge hatte Frau John behauptet, dass bosnische Kriegsflüchtlinge „wegen der besonderen Problemlage bei der Rückkehr“ nicht in ihre Überlegungen mit einbezogen seien - selbstredend waren allerdings auch diese von der Gesetzesverschärfung bedroht, zumal Frau John an anderer Stelle stets behauptete, dass eine ‚freiwillige‘ Rückkehr nach Bosnien grundsätzlich möglich sei.

Nach der Verabschiedung der AsylbLG-Novelle im Jahre 1998 kritisierte die Ausländerbeauftragte laut Berliner Morgenpost vom 25.6.1998 die Bundesregierung mit den Worten: „Sie [die Bundesregierung; T.H.] hätte die Länder definieren müssen, in die die freiwillige Ausreise möglich ist“, dann hätte es „Polemiken“, Flüchtlinge würden ausgehungert, nicht in diesem Ausmaß gegeben. Diese Äußerung war in zweifacher Hinsicht empörend: 1) Die Ausschlussklausel „keine Leistung, wenn freiwillige Ausreise möglich“ war vom Gesetzgeber aus guten Gründen fallengelassen worden - Frau John hielt dessen ungeachtet an ihrer Forderung zum Nachteil der Flüchtlinge fest. 2) Die von John geforderte bundeseinheitliche „Definition“ von Ländern, in die eine „freiwillige Ausreise“ möglich sei – quasi die Einführung „sicherer Herkunftsländer“ im Sozialrecht – hätte in der Praxis dafür gesorgt, dass *keinerlei* Einzelfallprüfungen mehr vorgenommen worden wären und aktuelle Entwicklungen nicht angemessen hätten berücksichtigt werden können.

Berliner tageszeitung schrieb fälschlich von „4.000 Serben“ (vgl. ebd.), die ohne Duldung in Berlin lebten. In Wahrheit ging es allerdings nicht (vorrangig) um „Serben“, sondern um Minderheitenflüchtlinge aus der BR Jugoslawien, d.h. um AlbanerInnen aus dem Kosovo, MuslimInnen aus dem Sandschak, UngarInnen aus der Vojvodina, Roma usw. sowie um zahlreiche Deserteure, die sich der „Aggressorseite“ durch ihre Flucht gerade entzogen hatten!

Frau John widersprach zum damaligen Zeitpunkt dem Innensenator⁶³ und wies ihn darauf hin, dass Abschiebungen und Ausreisen in die BRJ gar nicht möglich seien und die Betroffenen deshalb entsprechend des Ausländergesetzes eine Duldung erhalten müssten. Sie forderte eine „klare Duldungsregelung“, damit die Flüchtlinge nicht in einen „rechtsfreien Zwischenraum“ bzw. eine „soziale Grauzone“ gerieten. Ausdrücklich betonte sie, dass mit dem Duldungsstatus auch ein Anspruch auf Sozialhilfe und Arbeitsvermittlung gewahrt bleiben müsse.

Diese klare, der Rechtslage und den Interessen der Flüchtlinge entsprechende Position änderte die Ausländerbeauftragte kurz darauf radikal, ich habe dies bereits angedeutet.

Erstmals kritisierte Frau John in einem Artikel des Tagesspiegels vom 6.7.1997 öffentlich die Bestimmung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG), wonach auch abgelehnten AsylbewerberInnen und Menschen, deren Abschiebung faktisch nicht möglich ist, eine gekürzte Sozialhilfe zusteht, solange sie sich in der Bundesrepublik tatsächlich aufhalten. Sie bezeichnete diese Regelung zur Sicherung des Existenzminimums (unterhalb des für Deutsche gültigen Sozialhilfesatzes) als eine „Aufforderung zum Missbrauch“ und als ein „hausgemachtes Problem des Gesetzgebers“ (ebd.). Diese Sätze zielten konkret ab auf die zu diesem Zeitpunkt ca. 7.000 Flüchtlinge aus der BR Jugoslawien in Berlin, die mangels einer Rücknahmebereitschaft des jugoslawischen Staates nicht abgeschoben werden konnten. Obwohl sich an den Gründen dieser Flüchtlinge zur Flucht und der Situation in ihrem Herkunftsland gegenüber dem Jahr 1995 nichts Wesentliches geändert hatte, setzte sich die Ausländerbeauftragte nunmehr nicht mehr für eine „klare Duldungsregelung“, sondern im Gegenteil für eine massive Verschlechterung der Lebenssituation dieser Menschen ein.

Frau John übernahm in diesem Zusammenhang auch Formulierungen des ‚Innere Sicherheit‘-Diskurses und sprach von „jugoslawischen Zuwanderern“, die „illegal“ eingereist seien⁶⁴. Sie behauptete, dass sie nicht die einzelnen Flüchtlinge, sondern „kriminelle Schlepperbanden“ mit einer Gesetzesänderung treffen wolle – obwohl sie dann konsequenterweise die Abschaffung der Visumpflicht für Flüchtlinge und nicht die Abschaffung ihres Sozialhilfeanspruchs hätte fordern müssen.

Für Frau Johns Kehrtwende in der Frage des Umgangs mit Flüchtlingen aus der BR Jugoslawien dürfte nicht unwesentlich das gewandelte innenpolitische Klima nach dem Abschluss des Daytoner Abkommens verantwortlich gewesen sein. Denn nachdem die von deutschen PolitikerInnen geschürte unrealistische Erwartung, nunmehr würden die bosnischen Kriegsflüchtlinge in großer Zahl Deutschland wieder verlassen, sich schnell als Trugschluss erwiesen hatte, stieg der Ausreisedruck auch gegenüber den Flüchtlingen aus der BRJ an, zumal diese Gruppe – angesichts anhaltender Gründe zur Flucht – kontinuierlich eher größer als, wie erhofft, kleiner wurde.

Frau John übernahm und verinnerlichte dabei vermutlich, zumindest partiell, die ‚Ohnmachtsgefühle‘ von InnenpolitikerInnen und AbschiebungsbürokratInnen angesichts ihrer in der Lebenswirklichkeit beschränkten Handlungsmöglichkeiten, vor allem angesichts der *faktischen* Unmöglichkeit *rechtlich* zulässiger Abschiebungen. Dass einige Herkunftsstaaten ‚ihre‘ StaatsbürgerInnen nicht ohne weiteres wieder einreisen lassen oder dass einige abgelehnte AsylbewerberInnen und de-facto-Flüchtlinge nicht an ihrer eigenen Abschiebung ‚mitwirken‘ wollen, wird von vielen deutschen PolitikerInnen als schmerzlicher Kontrollverlust oder gar als besonders

⁶³ Dass sie die irreführende Redeweise von den „Serben“ nur zwei Jahre später selbst übernahm, habe ich bereits dargelegt.

⁶⁴ Andernfalls wären sie an den Grenzen zurückgewiesen worden, räumte sie freimütig ein.

verwerfliche Form des ‚Verbrechens‘ angesehen. Von dieser Haltung, die das Recht der Nationalstaaten auf totale Kontrolle ihrer Territorien verabsolutiert, ließ sich offenkundig auch die vormals nüchtern argumentierende Ausländerbeauftragte anstecken⁶⁵.

Dass dem so war, belegte eine Äußerung Johns nach dem Grundsatzurteil des BVerwG zur Beendigung der rechtswidrigen Duldungsverweigerungspraxis Berlins⁶⁶. Frau John nannte die „politische Botschaft“ des BVerwG-Urteils „beunruhigend“, denn: „Sie lautet: Wie lange sich ausreisepflichtige Ausländer in Deutschland aufhalten, bestimmt nicht mehr der Gesetzgeber, sondern bestimmen einzig die Herkunftsländer und die Zuwanderer selbst“ (taz vom 27./28.9.1997). Dies war natürlich eine absurde und ihrem eigenen Credo – der Pflicht der Politik zu entdramatisieren – zuwiderlaufende Über- und Fehlinterpretation des Urteils, mit dem die RichterInnen nichts weiter festgestellt hatten, als dass der Aufenthaltsstatus von Menschen, die ohnehin nicht abgeschoben werden können, nach Maßgabe des geltenden Rechts und aus Gründen der Rechtsklarheit korrekt bescheinigt werden muss.

Statt xenophobe Ohnmachts- und Überfremdungsphantasien zu bedienen, wäre es geradezu die Amtsverpflichtung der Ausländerbeauftragten gewesen, die einheimische Bevölkerung über die Hintergründe der Flucht aus der BR Jugoslawien (Kosovo) und die Ursachen der Aufnahmeverweigerung von Herkunftsstaaten, die oftmals kein Interesse an der Rücknahme unerwünschter Minderheiten und RegierungsgegnerInnen haben, sowie über die Gründe, die aus der Sicht der Flüchtlinge gegen eine Rückkehr sprechen, aufzuklären.

An diesem Punkt wird die Crux der Politik der Ausländerbeauftragten deutlich, denn sie spaltete ihre ‚Klientel‘ in ‚gute‘ und ‚schlechte‘ AusländerInnen, in ‚berechtigte‘ und ‚nicht-berechtigte‘ Flüchtlinge auf und spielte diese gegeneinander aus, um zumindest für die ‚guten‘ AusländerInnen Verständnis innerhalb der deutschen Bevölkerung erheischen zu können. Im Wortlaut (vgl. taz, 27./28.9.1997):

„Es wäre unverantwortlich, dieses Thema [Integration / Migration; T.H.] den Radikalen zu überlassen. Die Parteien der Mitte sind in der Pflicht, sich die Zustimmung für eine human gesteuerte Zuwanderungspolitik zu holen, indem sie rechtlich und politisch eine Trennlinie ziehen zwischen Zuwanderung plus Integration und Zuwanderung ohne Eingliederungschancen.“

Die politisch korrekte Rhetorik kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass ihre Forderung nach Einholung einer breiten „Zustimmung“ letztlich mit einer restriktiven Haltung gegenüber (angeblich) ‚unberechtigten‘ Flüchtlingen und ‚unerwünschten‘ ZuwanderInnen erkaufte werden soll. ‚Human‘ wäre demnach die trennscharfe Selektion der ZuwanderInnen und die Ausweisung und Abschiebung der ‚unerwünschten‘ Menschen. Die ‚Logik‘ der „Radikalen“ wird mit einer solchen Trennung zwischen *denen, die uns nützen, und denen, die uns ausnützen* (Beckstein), von den „Parteien der Mitte“ allerdings zumindest in Teilen übernommen. Frau Johns Position ist vor diesem Hintergrund keine AußenseiterInnen-Position, sondern sie ist ganz im Gegenteil zur Mehrheitsmeinung in Deutschland geworden, die schließlich auch im rot-grünen Zuwanderungsgesetz eine rechtsförmige Gestalt angenommen hat: Wenigen wird, vor allem im Interesse Deutschlands, Einlass gewährt, während die Mehrheit der ‚Unerwünschten‘ mit verschärften gesetzlichen Bestimmungen zur Ausreise gedrängt oder abgeschoben werden soll.

Mit ihrer Forderung, Flüchtlinge, die nicht ‚freiwillig‘ zurückkehren wollen, faktisch auszuhungern, brach Berlins Ausländerbeauftragte jedenfalls, auch nach eigenem Bekunden, bewusst „ausländerpolitische Tabus“ (vgl. taz 27./28.9.1997) – insofern stand sie dem Berliner

⁶⁵ Verwaltungsrichter Percy MacLean hielt der Forderung der Ausländerbeauftragten nach einer Gesetzesverschärfung im Tagesspiegel vom 5.10.1997 entgegen, dass sich weder an der Rücknahmebereitschaft Jugoslawiens noch an den Fluchtbedingungen im Herkunftsland durch eine Gesetzesänderung in Deutschland irgend etwas ändern ließe. Dass Berlin überproportional von Flüchtlingsbewegungen betroffen sei, gebe allenfalls dazu Anlass, über eine geänderte Verteilungsregelung dieser zu dulddenden Flüchtlinge nachzudenken.

⁶⁶ Zunächst (vgl. taz vom 27./28.9.1997) hatte sie eingeräumt: „Das Gericht hat bestätigt, was das Ausländergesetz vorsieht, ‚eine Duldung zu erteilen, solange die Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist“. Keine vier Wochen zuvor hatte sie die Kritik des Berliner Flüchtlingsrates an den (rechtswidrigerweise statt Duldungen) erteilten ‚Grenzübertrittsbescheinigungen‘ lapidar mit den Worten zurückgewiesen: „Ich kann doch nicht die Welträtsel lösen“ (vgl. taz, 5.9.1997).

Innensenator Schönbohm näher, als es schien⁶⁷. Ungewöhnlich war nur, dass sie diese Positionen als ‚Ausländerbeauftragte‘ vertrat, faktisch war sie zur ‚Inländerbeauftragten‘ mutiert, allerdings für InländerInnen ohne deutschen Pass:

„Ja, ich gebe es zu, es ist gerade die Sorge um die seit Jahrzehnten hier lebenden ausländischen Berliner, die mich umtreibt: Für sie fehlen Ausbildungs- und Arbeitsplätze, nicht zuletzt für die junge Generation. Dass wir all jenen helfen, die nicht in ihre Heimat zurückkehren können, das ist richtig und erfordert große Anstrengung. Wer aber ausreisen könnte, es nur nicht will, der darf nicht noch durch geltende Gesetze zum Hierbleiben ermuntert werden.“
(Tagesspiegel, 6.10.1997)

Auch diese Aussage war eine typische Anti-Aufklärung, denn die Behauptung, die geltenden Gesetze würden Betroffene „zum Hierbleiben ermuntern“, entsprach zwar üblichen populistischen Vorurteilen, nicht jedoch der tatsächlichen Rechtslage und der Realität beschämend schlechter Lebensbedingungen von de-facto-Flüchtlingen in Deutschland.

Warum die Ausländerbeauftragte ihr (eigentlich selbstverständliches) Bekenntnis zur dauerhaft eingewanderten Bevölkerung überhaupt mit der angeblichen Notwendigkeit einer restriktiven Haltung gegenüber aktuell Zuflucht suchenden Menschen verknüpfte, war sachlich nicht nachvollziehbar. Nur vor dem Hintergrund völkischer Ideologien machte diese Argumentation Sinn, da nur derjenige, der den Bestand ‚deutscher‘ Identität, Kultur und Gesellschaft durch die Einwanderung ‚Fremder‘ grundsätzlich bedroht sieht, überhaupt darauf kommen kann, dass die Anwesenheit der einen die Anwesenheit der anderen ausschließen oder in Frage stellen könnte. Warum sollte die Akzeptanz gegenüber längst ‚heimisch‘ gewordenen Menschen schwinden, wenn andere Menschen um Zuflucht oder eine Bleiberecht nachsuchen?

Die Strategie einer Privilegierung bestimmter AusländerInnen-Gruppen auf Kosten anderer, dies ist meine These, geht in der Praxis niemals auf, sondern hat tendenziell negative Auswirkungen für *alle* AusländerInnen! Denn was für Barbara John ein „zwingender Umkehrschluss“ (TSP, 6.10.1997) ihrer Forderungen gewesen sein mag – nämlich die Verbesserung des Aufenthaltsstatus für Flüchtlinge, die „freiwillig nicht ausreisen können“ –, galt für zahlreiche andere PolitikerInnen eben nicht. Die Ausländerbeauftragte verkannte vor allem, wer die Definitionsmacht darüber besitzt, welche Personengruppen angeblich ‚freiwillig‘ ausreisen können und welche nicht, d.h. wer die Trennungslinie zwischen ‚berechtigten‘ und ‚unberechtigten‘ Flüchtlingen / EinwanderInnen nach welchen Kriterien zieht und wer folglich über die Alternative ‚Integration‘ oder ‚Aussonderung‘ tagtäglich bestimmt. Natürlich verfügen weder die Ausländerbeauftragte geschweige denn die Betroffenen über diese Definitionsmacht, sondern es sind in erster Linie die Exekutive und die Judikative, die in der Praxis über die Einteilung in ‚gut‘ und ‚böse‘ entscheiden und sich dabei eben nicht in erster Linie von ‚humanitären‘ Kriterien oder dergleichen leiten lassen.

Diesen Zusammenhang illustriert die Entwicklung der Ereignisse nach der Zuspitzung der Lage im Kosovo im Jahr 1998: Frau John forderte nun zwar einen Abschiebestopp für Kosovo-AlbanerInnen (vgl. taz vom 11.3.1998) und stellte (im Info-Radio, 10.3.1998) auf einmal klar, dass ca. 80% der Jugoslawien-Flüchtlinge in Berlin, denen sie kurz zuvor noch sämtliche Sozialhilfeleistungen streichen wollte, schutzbedürftige Kosovo-AlbanerInnen seien. Doch den deutschen Innenministern reichte die Gefahrenlage im Kosovo bei weitem noch nicht aus, um einen generellen Abschiebestopp zu verfügen: Abschiebungen und erst recht ‚freiwillige‘ Ausreisen waren ihrer Auffassung nach allemal zumutbar (u.a. wegen angeblich bestehender „inländischer Fluchtalternativen“). Die in den Augen der Ausländerbeauftragten (nunmehr) gefährdeten Kosovo-Flüchtlinge wurden in Berlin auf der Grundlage der *von ihr* geforderten Gesetze faktisch ausgehungert – die Geister, die sie gerufen hatte, wurde sie nun nicht mehr los.

⁶⁷ Auch der Begriff der „Zustimmung“ entsprach, wie dargelegt, dem Schönbohmschen Vokabular und Denken (vgl. Schönbohm 1997, 4).

Als „Tabu-Brecherin“ soll sich Frau John auch gegenüber einem Vertreter des Internationalen Roten Kreuzes bei ihrer Bosnien-Reise im Mai 1997 geäußert haben: „Wenn wir nicht bald ein größeres Kontingent aus Berlin abschieben, dann brennen hier die Straßen“ soll sie – nach in Insiderkreisen kolportierter Fassung – gesagt haben (vgl. hierzu die Kl. Anf. 13/2485 vom 3.9.1997).

Denn sie wissen nicht, was sie tun wäre also der großzügigste Kommentar, den sich Frau John wegen ihrer Angriffe auf das Flüchtlingsrecht gefallen lassen muss. Wahrscheinlicher ist jedoch, dass die Ausländerbeauftragte *benutzt* die Interessen der delegitimized de-facto-Flüchtlinge auf dem ‚Altar des Volkswillens‘ opferte, um im Gegenzug hierfür „Zustimmung“ für die Integration der langjährigen MigrantInnen zu erlangen – ein Konzept, das nicht funktionierte und das zudem immensen Schaden anrichtete, indem es bestehende Vorurteile gegenüber Flüchtlingen – und allgemein: ‚Fremden‘ – innerhalb der Bevölkerung noch bestärkte.

Eine ähnlich fatale Wirkung hatten auch die diversen (gescheiterten) ‚Rückkehrprojekte‘ der Berliner Ausländerbeauftragten.

Bosnien-,Rückführungs‘debatte

Im Dezember 1995 kritisierte die Ausländerbeauftragte die übereilten Abschiebepläne der deutschen Innenminister als „zum Scheitern verurteilt“ und schlug stattdessen vor, den Flüchtlingen Erkundigungsreisen nach Bosnien durch die Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen⁶⁸ zu ermöglichen und ihnen finanzielle Rückkehrhilfen zu gewähren (bis zu 10.000 DM für jede Familie, die als Starthilfe für die Betroffenen, aber auch als „kleine Konjunkturspritze“ für das geschundene Heimatland dienen sollten; vgl. taz vom 30.12.1995 und TSP vom 25.1.1996).

Diese beiden Vorschläge einer auf Zwangsmittel (zunächst) verzichtenden und unterstützenden Rückkehrpolitik wurden von Innenstaatssekretär Eike Lancelle (CDU) mit der Begründung abgelehnt, sie untergrüben die Bereitschaft zu einer schnellen Rückkehr (vgl. taz, 30.12.1995). Bereits zu diesem frühen Zeitpunkt war somit deutlich geworden, dass die Innenverwaltung bei ihrer ‚Rückkehrpolitik‘ keinerlei kooperative Wege in Zusammenarbeit mit den betroffenen Flüchtlingen (oder der Ausländerbeauftragten) beschreiten wollte und es auch nicht für nötig erachtete, Rückkehrwillige materiell, finanziell oder ideell zu unterstützen sowie auf die Ängste und Interessen der Betroffenen Rücksicht zu nehmen. Die ‚Rückkehrpolitik‘ der Berliner Innenverwaltung beschränkte sich vielmehr für eine lange Zeit ausschließlich auf die massive Androhung von Zwangsmitteln (der Abschiebung) und auf die Ausübung psychologischen und rechtlichen Ausreisedrucks, d.h. auf die aufenthalts- und sozialrechtliche Verschlechterung der Lebensbedingungen der Flüchtlinge sowie auf ihre Diffamierung, Delegitimierung und Illegalisierung in der öffentlichen Debatte.

(Fehlende / gescheiterte) Rückkehrprojekte des Senats / der Ausländerbeauftragten

Finanzielle Rückkehrhilfen, Informationen und Beratung von Flüchtlingen sowie konkrete Rückkehrprojekte wurden den bosnischen Flüchtlingen in Berlin erst sehr spät und nur in völlig unbefriedigender Form offeriert. Im Nachkriegsjahr 1996 beispielsweise gab es praktisch keinerlei Unterstützung für rückkehrwillige Flüchtlinge durch den Berliner Senat.

In einer Ausschusssitzung vom 5.6.1997 (GesSozMi 13/3) räumte die Ausländerbeauftragte John ein, „die 1996 geplanten Projekte hätten sich teils zerschlagen“. Sie nannte an dieser Stelle die der Stadt Tuzla von Sozialsenatorin Hübner angebotenen (Wohn-) „Container“, die „dort abgelehnt worden“ seien (ebd., 13) - was für die Würde und den Verstand der Verantwortlichen in Tuzla sprach⁶⁹.

⁶⁸ Bereits Mitte 1995 hatte Frau John die Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen für bosnische Kriegsflüchtlinge gefordert, weil „die Duldung mit all ihren Einschränkungen der falsche Status für bosnische Flüchtlinge [sei], denn niemand hat vor, sie bald aus dem Land zu weisen. Diese Gruppe braucht hier jahrelangen Schutz“ (TSP vom 6.8.1995). Nach dem Daytoner Abkommen hielt sie an ihrer Forderung fest: „Wir sollten ihnen die Aufenthaltsbefugnis geben, um ihnen die Angst zu nehmen“ (TSP, 25.1.1996).

⁶⁹ Dies gilt auch angesichts der vor Ort herrschenden „unvorstellbaren“ (so Hübner; taz vom 29.7.1996) Unterbringungssituation. Die Sozialsenatorin schilderte, dass 136 Flüchtlinge in einer 150 qm großen Vorschule leben mussten (vgl. ebd.) - in Tuzla wohlgemerkt, wohin eine Rückkehr den Reden der deutschen PolitikerInnen zufolge ‚problemlos‘ möglich sein sollte. Trotz dieser „sehr schwierigen“ Lage appellierte Senatorin Hübner an die Flüchtlinge in Berlin zurückzukehren, da „das Land [...] die Solidarität der eigenen Landsleute“ brauche (taz vom 29.7.1996). Die von der Berliner Sozialsenatorin angebotenen ‚Wohn-Container‘ versinnbildlichten geradezu einen entwürdigenden Wohnungs-Substandard für Flüchtlinge (vgl. Thimmel 1994, insb. 144 f und 175 f).

Auch das zweite Aufbau- und Rückkehrhilfeprojekt der Berliner Sozialverwaltung, die Instandsetzung eines Baustoff- bzw. Sägewerks in Hadzici zur Förderung des Wiederaufbaus zerstörter Wohnhäuser⁷⁰, scheiterte nach einer Recherche von Julia Naumann (vgl. taz vom 25.3.1997, S. 23: „Versprechen ohne Folgen“). Das Projekt, das nach einer Bosnien-Reise von Sozialsenatorin Hübner und der Ausländerbeauftragten John im Juli 1996 vorgestellt wurde und im Herbst 1996 hätte beginnen sollen, lag auch im Frühjahr 1997 noch brach. Der Direktor der Holzfabrik Bjelasnica, Kemal-Kemo, erinnerte sich im Gespräch mit der taz an konkrete Geldzusagen von Frau Hübner, jedoch: „Kein Mensch vom Berliner Senat hat sich seither gemeldet“, weder telefonisch noch schriftlich. Dem Senat zufolge gestaltete sich die Unterstützung von Einzelprojekten in Bosnien schwierig, da „differenzierte Abstimmungen“ erforderlich seien, „Wirtschaftlichkeitsprüfungen“ stattfinden und „Kofinanzierungen“ geprüft werden müssten (vgl. ebd.).

Bemerkenswert ist das Scheitern der beiden oben genannten ‚Rückkehrprojekte‘ vor allem deshalb, weil deren Ankündigung von den beiden CDU-Frauen nach ihrer Bosnien-Reise öffentlichkeitswirksam dazu benutzt worden war, um auf die in Berlin lebenden Kriegsflüchtlinge einen hohen moralischen Ausreisedruck auszuüben, indem sie diese pauschal zur Rückkehr, zum Wiederaufbau des Landes und zur „Solidarität“ mit ihren Landsleuten aufforderten (vgl. taz vom 29.7.1996). Diejenigen Flüchtlinge, die den vollmundigen Versprechungen und irreführenden Einschätzungen von Frau Hübner und Frau John misstrauten und nicht ‚Hals über Kopf‘ nach Bosnien zurückkehrten, waren somit gut beraten.

Erst im Frühjahr 1997 wurde auf Initiative der Senatssozialverwaltung bosnischen RückkehrerInnen eine, wenn auch äußerst bescheidene, finanzielle „Rückkehrhilfe“ angeboten. Die ohnehin geringen Transport- und Reisekostenhilfen aus den so genannten GARP- und REAG-Programmen⁷¹ wurden vom Land Berlin um gerade einmal 200 DM pro Erwachsenen (75 DM pro Kind) aufgestockt (vgl. TSP, 25.2.1997 und taz vom 5.3.1997). Innensenator Schönbohm nannte diese Gelder, die im Falle einer Rückkehr ins Nichts weniger als den berühmten Tropfen auf den heißen Stein darstellten, „eine Sonderleistung des Landes Berlin“ (vgl. Pressemitteilung SenInn Nr. 22 vom 13.3.1997) und nutzte die Gelegenheit, um weitere Drohungen auszusprechen: Wer diese „großzügigen Angebote für Rückkehrhilfen“ nicht annehme und ausreise und „damit unser Gastrecht missbraucht“, so Schönbohm, müsse damit rechnen, „dass ihm nach erfolgter Abschiebung die nochmalige Einreise sowohl in die Bundesrepublik Deutschland als auch in die Mitgliedsstaaten des Schengen-Abkommens in Zukunft verwehrt wird“. So diente selbst noch der Minimalbetrag der Berliner „Rückkehrhilfe“ der Legitimation für die repressive Abschiebungs- und Ausschaffungspolitik des Senats – am 13.3.1997 wurden frei nach dem Motto *Zuckerbrot und Peitsche* die beiden ersten Flüchtlinge von Berlin aus nach Bosnien abgeschoben. Im März 1997 schickte das Berliner Landesamt für Soziale Aufgaben „mobile Rückkehr-Berater-teams“ in die Flüchtlingswohnheime, allerdings ohne, dass diese mehr als ein paar hundert Mark als Ausgleich für eine ungewisse Zukunft und ein Leben in Angst und Elend anzubieten gehabt hätten (vgl. TSP vom 5.3.1997).

Die offizielle „Rückkehrberatung“ des Landes Berlin, räumlich angegliedert an die Ausländerbehörde am Friedrich-Krause-Ufer, verdiente diese Bezeichnung nicht, denn ihre ‚Beratung‘ erschöpfte sich im Regelfall auf die Vermittlung der staatlich vorgesehenen Rückkehrgelder und die Erledigung der bürokratischen Ausreiseformalitäten (Transportfragen, Organisation der Ausreise, Rücknahme von Rechtsmitteln usw.) – eine „Rückkehrberatung ins Nichts“, wie Steffen Wurzbacher (1997, 141) in anderem Zusammenhang zutreffend formulierte.

Die von Frau John angestrebte professionelle Rückkehrberatung („Rückkehrmanagement“, vgl. taz vom 29.5.1997) zerfledderte nach eigener Auskunft im bürokratischen Gestrüpp: „Ich bemühe mich seit einem Jahr, Schnelligkeit in den Prozess hineinzubringen, überflüssige Wege zu verkürzen. Es ist leicht, nach Berlin reinzukommen. Aber es ist ein Hürdenlauf, wieder rauszukommen“, schilderte die Ausländerbeauftragte die Schwierigkeiten für Flüchtlinge, ange-

⁷⁰ An den Kosten bis zu ca. 370.000 DM wollte sich der Berliner Senat in der Höhe eingesparter Sozialhilfe durch rückkehrende Flüchtlinge beteiligen (vgl. taz vom 29.7.1996, S. 22).

⁷¹ Es handelte sich hierbei um 50%ige Bundes- bzw. Landesmittel, die jeweils abhängig von der Personenzahl gewährt wurden (*Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany; Government Assisted Repatriation Programme*, organisiert von der IOM, *International Organisation for Migration*, im Auftrage der Innenministerien von Bund und Ländern). REAG (zum damaligen Zeitpunkt): Gepäck- und Reisebeihilfe pro Erwachsenen 150 DM, pro Kind (bis 12 J.) 75 DM; maximal pro Familie: 750 DM. GARP: 450 DM bzw. 225 DM bis max. 1.350 DM Überbrückungshilfe. Zu Rückkehrhilfen vgl. auch: Polic 1997, 39 ff.

botene Hilfen auch tatsächlich zu erhalten. Dass es nicht gelungen sei, Projekte für eine freiwillige Rückkehr ausreichend finanziell zu unterstützen, räumte die Ausländerbeauftragte gegenüber dem Berliner Flüchtlingsrat offen ein (vgl.: taz vom 5.9.1997; „John für Rückkehr“). Indem die Ausländerbeauftragte die völlig ungenügenden ‚Rückkehrhilfen‘ in der Öffentlichkeit und gegenüber den Flüchtlingen zumeist völlig kritiklos anpries und immer wieder die Notwendigkeit, Möglichkeit und Zumutbarkeit einer Rückkehr pauschal behauptete, funktionierten ihr Handeln und ‚ihre‘ Rückkehrprojekte als integraler Bestandteil der generellen Ausschaffungspolitik des Berliner Senats: Zwangsabschiebungen erschienen als gerechtfertigt, weil die Betroffenen die ihnen gebotenen Möglichkeiten zur ‚freiwilligen‘ Rückkehr angeblich nicht genutzt hatten.

Das „Rückkehrmanagement“ Johns wurde auch von den betroffenen Flüchtlingen als ein gegen sie gerichtetes Handeln empfunden: Eine junge Bosnierin, in Berlin kurz vor dem Abitur stehend und durch nichts zu unterscheiden von einer ‚stinknormalen‘ Berliner Jugendlichen - als Flüchtling jedoch ohne jegliche Zukunftsperspektive in Deutschland –, sagte einmal (natürlich in perfektem Deutsch) zu mir, als ich sie auf die ‚Rückkehrhilfe‘ der Ausländerbeauftragten verweisen wollte, dass sie dort keinesfalls hingehen werde:

„Die will ja nur, dass wir alle so schnell wie möglich abhauen.“⁷²

Eine erste gemeinsame Gruppen-Rückkehr aus Berlin in die nordbosnische muslimisch-kroatische Stadt Odzak stand eigentlich unter guten Vorzeichen, denn die beiden Bevölkerungsgruppen hatten sich im Krieg nicht gegenseitig bekämpft. Diese weitgehend selbstorganisierte und von der Ausländerbeauftragten durch eine Vor-Finanzierung (vgl. taz vom 24.3.1997) unterstützte Rückkehr von insgesamt 117 Familien galt als Vorzeigeprojekt und Beleg dafür, dass eine Rückkehr jederzeit möglich sei. Die Betroffenen selbst waren jedoch ganz anderer Ansicht. Sie fühlten sich maßlos enttäuscht und zudem ‚betrogen‘, denn sie waren frühzeitig in elendste Verhältnisse zurückgekehrt, doch die in Aussicht gestellte Hilfe bzw. die versprochene Besserung ihrer unwürdigen Lebensumstände blieb aus. Auch in der Pressemitteilung der Ausländerbeauftragten vom 29.5.1997 wurde eingeräumt, dass die „Verwaltung [in Odzak] keine Möglichkeit sieht, bedürftigen Rückkehrern bei Notlagen im kommenden Winter humanitäre Hilfe zu gewähren“. Im Migrationsausschuss des Abgeordnetenhauses (GesSozMi 13/3, S.10 f) musste Frau John zudem bestätigen, dass aus Berlin zurückgekehrte hilfebedürftige ältere Menschen nicht in das humanitäre Programm der Gemeinde aufgenommen worden waren (dieses hätte eine Lebensmittelunterstützung im Werte von 14 DM monatlich bedeutet). Die bereits aus Berlin ausgereisten 45 Familien mussten sich mit Kochstellen im Freien behelfen, die Dächer ihrer Häuser waren nicht gedeckt (vgl. taz vom 30.5.1997; „Freiwillige Rückkehr möglich“).

Ausbildungsprojekt für Jugendliche

Erhebliche Schwächen hatte auch das Ausbildungsprojekt für bosnische Jugendliche (vgl. taz und TSP vom 6.10.1997). Nachdem das ursprünglich anvisierte Projekt einer einjährigen Ausbildung an der Frage der Finanzierung gescheitert war, beantragte Herr Schneider, im Büro der Ausländerbeauftragten zuständig für die Koordination der Rückkehr nach Bosnien, Gelder für folgendes Konzept⁷³: Bis zu 320 Jugendliche sollten zunächst eine dreimonatige Intensivausbildung in Berlin erhalten und anschließend sechs weitere Monate bei einem Ausbildungsträger *in Bosnien* absolvieren – die Ausreise nach drei Monaten musste verbindlich erklärt und alle anhängigen Rechtsschutzanträge zurückgenommen werden.

⁷² Nach der Massen-Abschiebungsaktion vom Juli 1998 war Frau John in einem Flüchtlingsheim zu Besuch. BewohnerInnen berichteten danach, sie habe ihnen unmissverständlich gesagt (gedroht), nun sollten sie alle schnell ihre Sachen packen und nach Hause gehen, denn alle, die jetzt nicht freiwillig gingen, würden von der Polizei abgeholt werden - und sie könne dies nicht verhindern.

⁷³ Herr Schneider weilte angeblich bei passender Gelegenheit „zufällig in Brüssel“, so die Schilderung gegenüber dem Flüchtlingsrat (Protokoll vom 3.9.1997). Diese Umschreibung sollte wohl die offenkundigen Mängel des Projekts abmildern bzw. entschuldigen (nach dem Motto: *Einem geschenkten Gaul schaut man nicht ins Maul*). Im TSP vom 10.9.1997 war von einem im Büro der Ausländerbeauftragten „entwickelten“ Projekt die Rede, das ca. 1 Mio. DM kostete.

Was Frau John als „sehr positiv“ bewertete, wurde von den bosnischen Jugendlichen abgelehnt, denn in ihren Augen handelte es sich bei diesem Angebot gerade in Anbetracht der extrem knappen Zeiträume weniger um eine Ausbildungs- als vielmehr um eine weitere Ausschaffungs-Maßnahme des Berliner Senats. Auch Frau John räumte kleinlaut ein (taz, 6.10.1997), dass ein „Sprung ins Ungewisse notwendig“ sei, denn es gebe in Bosnien keinerlei Ausbildungsvergütung: „Ich kann den jungen Leuten außer den regulären Rückkehrhilfen [pro Person also max. 800 DM; T.H.] nichts mitgeben. Davon können sie drei, vier Monate leben. [...] Wenn die Gemeinden sie nicht unterstützen, müssen sie notfalls von humanitären Organisationen mitversorgt werden. Dann bekommen sie die üblichen Nahrungsmittelpakete.“ Allerdings gelang es nach verlässlichen Insiderinformationen nicht einmal dem Ausbildungsträger DRK, trotz jahrelanger Präsenz vor Ort und vielfältiger Kontakte in Bosnien, für die von ihm betreuten Jugendlichen eine offizielle Registrierung in Sarajevo im Anschluss an die erfolgte Ausbildung zu erreichen, d.h. dass diese nicht einmal die von Frau John versprochenen „Nahrungsmittelpakete“ erhielten, geschweige denn eine Unterkunft, Arbeit usw.

Auch der Unternehmer Erman Tanyildiz, Vorsitzender einer Stiftung, die 250.000 DM in eine Technischule und ein Ausbildungsprojekt in Sarajevo investiert hatte, zog angesichts der Probleme seiner Schützlinge, in Sarajevo Fuß zu fassen, folgende Bilanz: „Ich bin mir mittlerweile nicht mehr sicher, ob es nicht besser ist, trotz der Qualifikation in Deutschland zu bleiben“ (taz vom 23.3.1998).

Die Jugendlichen, die sich auf das Berliner „Ausbildungsprojekt“ einließen, junge Männer und Frauen, die bereits entscheidende Lebensjahre als Flüchtlinge in Deutschland verloren hatten, wenn sie mangels Arbeits- bzw. Ausbildungserlaubnis zur Untätigkeit gezwungen waren, wurden im Ergebnis nach einer völlig ungenügenden ‚Express-(R)Ausbildung‘ ohne jede Zukunftsperspektive in Bosnien ausgesetzt und waren mit nackten Überlebensfragen konfrontiert.

Das bloße „Abladen in Sarajevo“, das Außenminister Kinkel (FDP) einmal kritisiert hatte, wurde mit dem unausgegorenen Ausbildungsprojekt nur sehr notdürftig kaschiert.

Eine bitter enttäuschte Mutter berichtete mir, dass ihre beiden Söhne das Ausbildungsprojekt nur deshalb angenommen hätten, weil ihnen bei der Ausländerbeauftragten versprochen worden sei, dass sie anschließend in Sarajevo auch eine Arbeit bekommen würden (was natürlich nicht der Fall war). Ob tatsächlich eine solche Zusicherung abgegeben wurde oder ob ‚nur‘ entsprechende Hoffnungen erzeugt wurden, die als „Versprechen des Senats“ (so die Worte der Betroffenen) empfunden bzw. interpretiert worden waren, ist natürlich nicht mehr zu klären (ich hatte allerdings keinen Grund, an den glaubhaften Aussagen der Betroffenen zu zweifeln). Doch selbst im letzteren Fall wäre dies unverantwortlich gewesen, denn die allgegenwärtige Behauptung, die Flüchtlinge würden in Bosnien zum Wiederaufbau benötigt, entsprach zu keinem Zeitpunkt der Wirklichkeit - bis auf wenige Ausnahmen (besondere Fachkräfte, Investoren usw.) waren RückkehrerInnen aus dem westlichen Ausland in Bosnien schlecht angesehen und wurden bei der Vergabe der wenigen Arbeitsplätze systematisch übergangen.

Vergleichbare Berichte von Flüchtlingen über geradezu ungläubliche Versprechungen des Senats bzw. der Ausländerbeauftragten (z.B. seien Wohnungen mit Bädern versprochen worden) hörte ich noch viele.

Nach offiziellen Angaben fanden sich für das Ausbildungs-Rückkehr-Projekt anstatt der ursprünglich vorgesehenen 320 Jugendlichen bis März 1998 nur ca. 220 „Interessenten“ (taz vom 23.3.1998), später (Infobrief der Ausländerbeauftragten Nr. 13, S. 5) war hingegen nur noch von 168 „TeilnehmerInnen“ die Rede⁷⁴. In der Beantwortung der kleinen Anfrage Nr. 13/4715 vom 18.4.1998 sprach Sozialsenatorin Hübner schließlich sogar von nur noch „109 Teilnehmern“ der „Qualifizierungsinitiative für Bosnien“, und der ansonsten sehr datenreiche Bericht der Ausländerbeauftragten (Schneider 1999, 6) verfiel beim Punkt „3.5 Qualifizierungsinitiative für Bosnien“ gar in beredtes Schweigen und nannte überhaupt keine TeilnehmerInnen-Zahl mehr.

⁷⁴ Es ist unklar, ob auch diejenigen mitgezählt wurden, die aus vielerlei Gründen nach einer ersten Anmeldung noch ‚absprangen‘ oder die definitiv keine Anschluss-Ausbildung in Bosnien erhielten. Von den ca. 80 ‚TeilnehmerInnen‘ des größten Ausbildungsträgers DRK gingen nach Insiderangaben letztlich nur ca. 12 Jugendliche definitiv nach Bosnien zurück.

Obwohl das Ausbildungs- / Rückkehrprojekt somit offenkundig grandios gescheitert war⁷⁵ und es ursprünglich nur bei einer entsprechenden Nachfrage noch einmal neu aufgelegt werden sollte, gab es im Winter 1998 eine Wiederholung des Projekts (vgl. Schneider 1999, 6).

Begleitete Gruppenrückkehr

Die so genannte „begleitete Gruppenrückkehr“ war eine weitere „Rückkehrhilfemaßnahme“ der Berliner Ausländerbeauftragten / des Senats, die allerdings ebenfalls nur sehr wenigen Flüchtlingen ab Herbst 1997 einen Abschiebungsschutz bis zum Zeitpunkt der geplanten Rückkehr bot. Seit Anfang 1996, „seitdem das Wort Abschiebung ausgesprochen wurde“, so ein Mitarbeiter des beteiligten Mostarer Friedensprojektes in einem Gespräch mit mir, wurde behördenintern zwischen der Ausländerbeauftragten, der Senatsverwaltung für Inneres und der Senatsverwaltung für Soziales um die Realisierung von Rückkehrprojekten als Alternative zur Abschiebungspolitik gerungen. Das Angebot einer begleiteten Gruppenrückkehr wurde den Flüchtlingen in Berlin bezeichnenderweise jedoch erst zu einem Zeitpunkt offeriert, als sie nach den ursprünglichen Planungen der Innenminister Deutschland bereits längst wieder hätten verlassen müssen (von Ausnahmen abgesehen). Der Hauptgrund für diese Verzögerung war die starre Haltung der Innenverwaltung, die unnachgiebig und ausschließlich auf Druckmittel und Zwangsmaßnahmen setzen wollte. Hinzu kamen Finanzierungsprobleme: Erst seit Juli 1997 stellte z.B. die EU Gelder für Wiederaufbauprojekte in Bosnien zur Verfügung, die jedoch an eine freiwillige (!) Rückkehr gekoppelt waren (vgl. kleine Anfrage 13/2483)⁷⁶.

Das Projekt „begleitete Gruppenrückkehr“ sah konkret vor, dass erst dann, wenn sich mindestens 15 Familien für eine gemeinsame Rückkehr entschieden und zusammengeschlossen hatten und zudem eine Finanzierung des Projekts sichergestellt war (!), die Projektmitglieder von Abschiebungen ausgenommen werden sollten. Zuerst sollten die jeweiligen Haushaltsvorstände und erwachsene Männer zurückkehren, die Häuser instand setzen und damit auch die Rückkehr der übrigen Familienmitglieder (die für diesen Zeitraum weiterhin in Berlin geduldet wurden) sukzessive vorbereiten.

In der Weisung der Ausländerbehörde wurden im Januar 1998 drei, ab Februar 1998 dann sechs solcher Einzelprojekte berücksichtigt – die TeilnehmerInnen von weiteren ca. zwölf Projekten, deren Finanzierung jedoch *nicht* gesichert war, konnten jedoch jederzeit abgeschoben werden⁷⁷.

Vom Ansatz her kann die „begleitete Gruppenrückkehr“ als das einzige durchdachte und die Interessen der Flüchtlinge zumindest ansatzweise berücksichtigende Rückkehrprojekt des Berliner Senats bezeichnet werden. Vor allem die Koppelung des Termins zur Rückkehr an die *tatsächlichen* Rückkehr- und Unterkunftsmöglichkeiten vor Ort (Wiederherstellung der Häuser) entsprach dem grundlegenden Bedürfnis der Betroffenen nach einem Mindestmaß an Sicherheit, zumal mit einer geregelten Unterbringung auch eine Registrierung und damit auch der Zugang zu humanitären Hilfsgütern und einer medizinischen Nothilfe-Versorgung sichergestellt zu sein schien.

Die Idee der „begleiteten Gruppenrückkehr“ verband zudem in sinnvoller Weise zwei verschiedene Elemente / Handlungsebenen, und zwar die Eigeninitiative der Flüchtlinge (Zusammen-

⁷⁵ Bei einer Erfolgsbewertung des Projekts müsste auch berücksichtigt werden, dass sich vermutlich nur solche Jugendliche daran beteiligten, denen ohnehin eine Abschiebung drohte und die auch im Übrigen keine Bleibereichtersperspektive hatten – so konnten sie zumindest noch drei Monate ‚sicheren‘ Aufenthalts in Berlin ‚mitnehmen‘.

⁷⁶ Die Ausländerbeauftragte bedauerte (vgl. taz, 5.9.1997) die finanziellen Beschränkungen der Rückkehrprogramme des Senats und beklagte in diesem Zusammenhang, dass vor allem die Projekte der Europäischen Union völlig „lebensfremd“ organisiert seien, woraus sich vielfältige Probleme in der Realisierung ergeben hätten (taz, 6.10.1997). Einer Meldung des Tagesspiegels vom 2.4.1998 zufolge waren zum damaligen Zeitpunkt wegen des hohen bürokratischen Aufwandes erst 15% der von der EU bewilligten Gelder in Bosnien tatsächlich bereitgestellt worden.

⁷⁷ Ausgeschlossen von einer Projektteilnahme waren nach dem 15.12.1995 Eingereiste und so genannte ‚StraftäterInnen‘ bzw. konnten sich diese zwar einschreiben, jedoch keinen Abschiebungsschutz in Anspruch nehmen. Auch die Rücknahme aller Widersprüche und Rechtsmittel war Voraussetzung für die Teilnahme an einem Gruppen-Rückkehrprojekt.

schluss und Bildung einer Gruppe; Mitwirkung am Aufbau der Häuser) mit Unterstützungs- und Hilfeleistungen des Aufnahmelandes (Bereitstellung von Geldern und Materialien, Hilfen beim Wiederaufbau vor Ort; Herstellung politischer Kontakte; Schutzgewährung für die Familie bis zur tatsächlichen Rückkehrmöglichkeit).

Die alles entscheidende Schwäche dieser Rückkehrhilfe-Maßnahme war ihr zahlenmäßig begrenzter Umfang: Da die Zahl der TeilnehmerInnen an einem einzelnen Projekt begrenzt war, waren die entsprechenden Teilnahmelisten für weitere Rückkehrwillige sehr schnell ‚geschlossen‘. Zudem scheiterte die Realisierung vieler Projekte an der Frage der Finanzierung bzw. an politischen Widerständen vor Ort gegen die Rückkehr der Flüchtlinge.

Das Angebot einer Gruppenrückkehr beschränkte sich auch überwiegend nur auf Gemeinden in der Föderation (etwa in Tuzla-Podrinje), so dass für die übergroße Mehrheit der Flüchtlinge aus der RS die Beteiligung an einem solchen Projekt dem Verzicht auf eine Rückkehr in ihre Heimatorte gleichkam (sofern das Projekt für Nicht-VorkriegsbewohnerInnen überhaupt offen war).

Anfang 1998 betrug die absolute Zahl der eingeschriebenen Projekt-TeilnehmerInnen (nach: TOP 3/98, 6) ca. 1.700 Personen, ein Bruchteil der noch in der Stadt lebenden Flüchtlinge. Im Juni 1998 waren auch vier Rückkehrprojekte in der RS avisiert⁷⁸, von denen letztlich jedoch *keines* finanziell und politisch (vor Ort) abgesichert werden konnte, so dass diese rückkehrwilligen Flüchtlinge nicht vor Abschiebungen geschützt waren. Der Info-Brief Nr. 12 der Ausländerbeauftragten (S. 8) berichtete schließlich von sieben Gruppenrückkehr-Projekten (eines davon in der RS) mit insgesamt 1.470 TeilnehmerInnen; im Dezember 1998 (Infobrief Nr. 13, 7) waren es noch 1.167 Personen in sechs Projekten (zwölf Projekte waren finanziell und daher für die Betroffenen aufenthaltsrechtlich nicht abgesichert). Alle diese Zahlen beziehen sich auf die jeweils eingetragenen TeilnehmerInnen – wie viele von ihnen im Rahmen der Gruppenrückkehr *tatsächlich* nach Bosnien zurückkehren konnten (denn einige Projekte scheiterten), ist mir nicht bekannt.

Am besten funktionierte wohl noch das Projekt ‚Breza‘ (eine Stadt 30 km nördlich von Sarajevo) mit zunächst 500 in Berlin eingeschriebenen TeilnehmerInnen – der Berliner Senat streckte die von der EU zugesagten Mittel in Höhe von 4,5 Mio. DM zur Beschleunigung des Verfahrens in diesem Fall zunächst vor. Mit Hilfe der Bundeswehr wurden in Breza Wohnhäuser aufgebaut und die Infrastruktur verbessert, die Flüchtlinge erhielten ein befristetes Wohnrecht für zunächst fünf Jahre. Meines Wissens nach konnten auf diese Weise bis Mai 1998 (!) die ersten vier (!) Familien aus Berlin im Rahmen der begleiteten Gruppenrückkehr in relativer Sicherheit nach Bosnien zurückkehren – diese Daten waren ein eindrucksvoller Beleg für die Voreiligkeit der deutschen Abschiebungsplanungen. Bis Anfang 1999 kehrten dann insgesamt 90 Familien (312 Personen) im Rahmen des Projekts Breza I nach Bosnien zurück.

Die Differenz (500 AntragstellerInnen, 312 Ausgereiste) dürfte sich daraus ergeben, dass das Nachfolgeprojekt ‚Breza II‘ unter einem weitaus ungünstigeren Stern stand. Nachdem den Rückkehrwilligen zunächst gesagt worden war, dass sie sich erst ein Jahr nach der Rückkehr entscheiden müssten, ob sie die errichteten Wohnungen kaufen wollten, erwies sich das ursprüngliche Ratenzahlungs-Finanzierungskonzept mit Hilfe einer bosnischen Bank als nicht tragbar. Die Flüchtlinge mussten sich also *unmittelbar* entscheiden, ob sie die jeweiligen Wohnungen kaufen wollten – erforderlich für einen entsprechenden Bankkredit war jedoch der Nachweis eigenen Einkommens in dreifacher Höhe der monatlichen Rate oder aber die Vorab-Zahlung von 30% der Gesamtsumme. Beide Bedingungen waren für die zu ca. 90% von Sozialhilfe abhängigen Flüchtlinge in Berlin illusorisch und unerfüllbar.

Die Ausländerbeauftragte informierte die TeilnehmerInnen des Breza II - Projektes im Juli 1998 folgerichtig darüber, dass ihnen nunmehr das gleiche Schicksal wie allen anderen Bosnienflüchtlingen auch drohte: Entweder sie reisten binnen sechs Wochen im Rahmen des „erweiterten Starthilfeprogramms“, das mit der Zahlung von einigen tausend Mark verbunden war (hierzu

⁷⁸ Hervorzuheben ist hier vor allem das Projekt Bijeljina - eine Stadt im Osten Bosniens, aus der allein mehrere tausend Flüchtlinge (in ihrer Mehrheit Roma) nach Berlin flohen, von denen sich eine große Mehrheit zu einer Gruppenrückkehr zusammengeschlossen und bereit erklärt hatte.

gleich), aus und warteten, so das Schreiben der Ausländerbeauftragten, „dann in Bosnien auf den geplanten Bau Ihrer Unterkünfte“ – doch wo sollten die Betroffenen bis zur Fertigstellung der Häuser leben und von welchem Geld sollten sie die Wohnungen bezahlen, wenn sie ihre „Starthilfe“ für den unmittelbaren Lebensunterhalt verbraucht hatten? Oder aber sie warteten den weiteren Fortgang des Projekts *in Berlin* ab – mit der Folge des Risikos einer Abschiebung ins Nichts, ohne *jede* finanzielle Hilfe. Für die Flüchtlinge kam dies einer Wahl zwischen ‚Pest und Cholera‘ gleich.

Die maßlose Enttäuschung eines Familienvaters, der mir von dem ungunstigen Fortgang des Projekts berichtete (bereits das erste Projekt, in das er sich eingetragen hatte, war ‚geplatzt‘), stand ihm ins Gesicht geschrieben. Obwohl er nur allzu gerne in seine Heimatstadt Zvornik in der Republika Srpska zurückkehren wollte, war er auch bereit, irgendwo in Bosnien einen Neuanfang zu versuchen, wenn er nur ein Dach über den Köpfen seiner Familie sicher wissen konnte – jedoch waren nun nicht einmal mehr diese Minimalbedingungen für eine Rückkehr gegeben. Dass ihm und seiner Familie nunmehr der kalte Rausschmiss aus Deutschland (die Abschiebung) drohte, obwohl an seiner Rückkehrbereitschaft doch kein Zweifel bestehen konnte, empfand er als besonders bitter. Angesichts der ursprünglich gemachten Versprechungen im Rahmen der Projekte der Ausländerbeauftragten fühlte er sich auch persönlich „betrogen“.

Berichte über falsche und gebrochene Versprechen des Senats sowie über maßlos enttäuschte Familien, die im Rahmen der Gruppenrückkehr zurückkehrten, habe ich viele gehört – diese zusammenzutragen wäre eine lohnende, aber auch höchst arbeitsaufwändige Aufgabe.

Die zahlreichen Probleme bei der Umsetzung mehrerer geplanter Rückkehrprojekte machten deutlich, dass es nicht den Flüchtlingen anzulasten war, wenn ihnen eine Rückkehr nach Bosnien unmöglich bzw. unzumutbar erschien – wie öffentlich immer wieder suggeriert wurde –, sondern dass die Schwierigkeiten der Rückkehr in der politisch, sozial und ökonomisch höchst angespannten Lage in Bosnien begründet waren. Dennoch änderte sich an der generellen Linie der Berliner Ausschaffungspolitik nichts, und die Innenverwaltung war selbstredend auch nicht dazu bereit, eine Rückkehr der Flüchtlinge *nur* unter der Bedingung einer gesicherten Aufnahme und Unterbringung für zumutbar zu halten.

Auch die Gruppen-Rückkehr-Projekte müssen deshalb in ihrer Alibi-Funktion bezüglich eines angeblichen Vorrangs ‚freiwilliger‘ Rückkehr im Rahmen der Berliner ‚Rückführungspolitik‘ gesehen und bewertet werden. Eine wesentliche Funktion dieser Projekte bestand darin, diejenigen Flüchtlinge, die sich nicht in entsprechende Projekte hatten eintragen können oder deren Projekte sich als undurchführbar erwiesen, in der Öffentlichkeit als ‚rückkehrunwillig‘ darstellen und ihre Zwangsabschiebung besser begründen zu können.

Dass die Ausländerbeauftragte John an der Massen-Abschiebungsaktion vom Juli 1998 keinerlei grundsätzliche Kritik äußerte, erweckte den Eindruck, dass das ‚Zugeständnis‘ der Innenverwaltung, zumindest einige Rückkehrprojekte aufenthaltsrechtlich abzusichern, ‚erkauft‘ wurde mit der Unterstützung der Ausländerbeauftragten zur generellen Ausschaffungslinie des Senats.

Das erweiterte Starthilfe- und Aufbauprogramm

Ende März 1998 machte der Berliner Senat den bosnischen Flüchtlingen *aus der Republika Srpska (RS)* ein ausgesprochen ‚unmoralisches Angebot‘, in Gestalt des so genannten „Erweiterten Starthilfe- und Aufbauprogramms für Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina mit letztem Wohnort in der Serbischen Republik“ (dies ist auch der Titel eines Schreibens der Ausländerbeauftragten vom 15.4.1998, aus dem viele der nachfolgenden Angaben stammen).

Der Anteil der Vertriebenen aus der Republika Srpska an der Gesamtzahl der Flüchtlinge in Berlin hatte sich mit der Ausreise und Abschiebung von Flüchtlingen nach Bosnien-Herzegowina von etwa 60% auf ca. 72-76% erhöht (15-16.000 Menschen von ca. 21.000 im Juni 1998; vgl. TSP, 9.6.1998⁷⁹). Diese Verschiebung ergab sich daraus, dass sich den VorkriegsbewohnerInnen

⁷⁹ Aus den Pressemitteilungen der Senatsverwaltung für Inneres ergibt sich, dass im April 1998 (vgl. Pressemitteilung Nr. 40 vom 7.4.1998) 70% der Flüchtlinge aus dem serbischen Teil Bosniens stammten, in der Pressemitteilung Nr. 108 vom 28.9.1998 wurde dieser Anteil bereits mit etwa 75% angegeben. In der Öffentlichkeit war allerdings zumeist unverändert von ca. 60% aus der RS stammender Flüchtlinge die Rede (*ursprünglich* mag dieser Anteil richtig geschätzt worden sein; vgl. auch: Oschlies 1997, 219).

aus der Föderation im Einzelfall noch am ehesten eine Rückkehroption eröffnete, während eine Rückkehr in die RS aufgrund der katastrophalen politischen, wirtschaftlichen und menschenrechtlichen Situation weitgehend unmöglich war. Diesen vertriebenen, zumeist muslimischen Flüchtlingen aus der RS sollte nun durch das Angebot einer „erweiterten Starthilfe“ eine „Rückkehr“ an einen ihnen fremden Ort in der Föderation ‚schmackhaft‘ gemacht werden.

Das „erweiterte Starthilfeprogramm“ wurde in einem extrem kurzen Zeitraum, in den Monaten April und Mai 1998, von der Sozialsenatorin Hübner bekannt gegeben, vom Senat beschlossen und den Flüchtlingen unterbreitet. Die Flüchtlinge hatten nur sechs Wochen Zeit (vom 17.4.1998 bis zum 29.5.1998), sich für oder gegen die Annahme dieses „goldenen Handschlags“ (BILD-Zeitung vom 30.3.1998) zu entscheiden und einen entsprechenden schriftlichen Antrag zu stellen. Das ‚Programm‘ erschöpfte sich im Wesentlichen auf die Auszahlung einer Rückkehrprämie in Höhe von 2.500 DM (Erwachsene und Jugendliche) bzw. 1.000 DM (Kinder bis zum 12. Lebensjahr), pro Familie maximal 9.000 DM.

Mit der Inanspruchnahme des Starthilfe-Programms verpflichteten sich die Flüchtlinge, spätestens sechs Wochen nach der Finanzierungsbewilligung auszureisen. Direkt nach der Ankunft in Bosnien-Herzegowina sollten zunächst 30% des Geldes, die weiteren 70% nach vier weiteren Monaten in derjenigen Gemeinde ausgezahlt werden, in der die RückkehrerInnen letztlich registriert wurden. Diesen Aufnahmegemeinden sollten pro Person weitere 1.500 DM (max. 8.000 DM) für „umsetzungsreife Projekte“ zur Verfügung gestellt werden, um so die Akzeptanz für die RückkehrerInnen in der Gemeinde zu erhöhen⁸⁰.

Die Gruppe der Antragsberechtigten wurde beschränkt auf Flüchtlinge, deren letzter Wohnsitz in der RS lag, die vor dem 15.12.1995 in die BRD eingereist und die SozialhilfeempfängerInnen waren. Letztere Bedingung ergab sich daraus, dass ein ausdrückliches Anliegen des Programms die Entlastung des Berliner Sozialhilfeeats war⁸¹. Dass so genannte ‚StraftäterInnen‘ dieses Mal *nicht* von vornherein aus dem Programm ausgeschlossen wurden, muss positiv herausgestellt werden.

Die Verbindung von individuellen Rückkehrhilfen mit Infrastruktur-Maßnahmen vor Ort nach Schweizer Vorbild⁸² war im Prinzip sinnvoll und wurde beispielsweise auch vom UNHCR befürwortet.

Höchst problematisch war jedoch die grundsätzliche Beschränkung des ‚Rückkehrhilfeprogramms‘ auf die Gruppe der Flüchtlinge aus der RS. Zum einen wurden potenzielle RückkehrerInnen aus der Föderation hierdurch ohne jede nachvollziehbare Begründung von finanziellen Hilfen für die Rückkehr ausgeschlossen⁸³. Zum anderen handelte es sich bei dem Starthilfe-Programm des Senats auch nicht etwa um ein Programm zur Förderung der Minderheitenrückkehr *in* die RS, denn die Prämie wurde auch dann gewährt, wenn sich die Betroffenen „entscheiden, in

⁸⁰ Nach Angaben der Ausländerbeauftragten stellten die Aufnahmegemeinden insgesamt 47 Anträge in einer Höhe von 4,65 Mio. DM (vgl. taz vom 15.7.1999, S. 20). 65 RückkehrerInnen, die in der Aufnahmegemeinde (zumeist im Kanton Sarajevo) nicht registriert wurden, sollen dennoch ‚ausbezahlt‘ worden sein, da sie einen Ausweis mit einer Wohnsitzadresse des Kantons vorlegen konnten (vgl. Antwort vom 18.4.1999 auf die Kleine Anfrage Nr. 13/4715). Gescheiterte RückkehrerInnen berichteten (zurück in Berlin), dass sie sich in Bosnien eine Registrierungsbescheinigung ‚gekauft‘ haben bzw. eine Unterbringung nur zum Schein arrangiert wurde, um so eine Registrierung und damit auch die Starthilfe-Gelder erhalten zu können.

⁸¹ Bei veranschlagten 1.300 DM monatlichen Kosten pro sozialhilfebedürftigem Bürgerkriegsflüchtling ergab sich Senatssprecher Butz zufolge (vgl. taz vom 8.4.1998) bereits nach drei Monaten ein Einspareffekt für das Land Berlin; bei 4.000 AntragstellerInnen nach seinen Berechnungen in Höhe von insgesamt 50 Mio. DM im Jahr 1998 – Geld, das zum größten Teil an die Betreiber von Wohnheimen ging, wie auch Frau John anmerkte (TSP, 9.6.1998). Der tatsächliche Spareffekt des Rückkehrprogramms lag dann bei ‚nur‘ ca. 33 Mio. DM (vgl. taz vom 15.7.1999, S. 20), da sich die Annahme von 4.000 AntragstellerInnen als zu hoch erwiesen hatte.

⁸² In der Schweiz erhielten bereits 1996/97 freiwillig nach Bosnien zurückkehrende Flüchtlinge Beihilfen, und zwar in Höhe von 6.000 Mark pro Erwachsenen/† (3.200 Mark pro Kind), für den Aufbau der Gemeinden und der Infrastruktur wurde nochmals dieselbe Summe bereitgestellt (vgl. taz 16.5.1997).

⁸³ Dass es sich bei den Flüchtlingen aus der Föderation zumeist genauso um Vertriebene handelte, die aus politischen und Sicherheitsgründen als Minderheitenangehörige nicht in ihre Herkunftsorte zurück konnten, wurde häufig ausgeblendet. Einzig das Bundesland Sachsen-Anhalt hat meines Wissens nach Minderheitenangehörige aus der Föderation solchen aus der RS zumindest zeitweilig weisungsrechtlich gleichgestellt.

die Föderation zurückzukehren“ – was angesichts der Verhältnisse vor Ort gezwungenermaßen der Regelfall war⁸⁴. Dies entsprach dem ‚*Hauptsache raus*‘-Prinzip der bundesdeutschen Ausschaffungspolitik, die sich nicht darum kümmerte, ob die von ihr geförderte Form der ‚Rückkehr‘ dem Geist des Daytoner Abkommens widersprach, weil sie die ethnische Trennung des Landes und die Vertreibungen des Krieges festigte.

Auf eine kleine parlamentarische Anfrage (Nr. 13/3656), ob und wie im Rahmen des Starthilfeprojekts eine Aufnahmebereitschaft von Gemeinden in der RS sichergestellt sei und welche Vorbereitungen vom Senat diesbezüglich getroffen worden seien, antwortete Sozialsenatorin Hübner, dass „die Aufnahmepflicht der Gemeinden [...] im Dayton-Abkommen festgelegt und durch Beschluss des Parlaments von Bosnien-Herzegowina bestätigt“ worden sei. Darüber hinaus befand sie lapidar: „Die Flüchtlinge wählen ihre Rückkehrgemeinde selbst aus“. Diese (gespielte oder echte) realitätsfremde Unbeschwertheit⁸⁵ der Senatorin konnte nicht verdecken, dass der Senat natürlich keinerlei Vorkehrungen im Vorfeld unternommen hatte, um eine Aufnahme der Flüchtlinge aus Berlin in der RS sicherzustellen. In der BILD-Zeitung vom 30.3.1998 sprach Frau Hübner offen aus, was der eigentliche Zweck des „Sonderprogramms“ des Berliner Senats war: Es solle den Flüchtlingen aus der RS, „die nicht in ihre angestammte Heimat zurück können [...], als Anreiz [dienen], in andere Regionen zu gehen“⁸⁶.

Was RückkehrerInnen, die den „goldenen Handschlag“ des Senats annahmen, in Bosnien erwartete, ergab sich z.B. aus den Berichten der *Informationsstelle von Caritas und Diakonie in Sarajevo* (vgl. Berichte vom 6.5. und 19.6.1998). In der RS wurde Auslandsflüchtlingen offen der ‚Verrat‘ des Landes für ein Leben im ‚gesicherten Wohlstand‘ vorgeworfen; auch in der Föderation waren RückkehrerInnen aus Deutschland „sehr schlecht angesehen“. Nahezu *alle* Verantwortlichen in Bosnien – bosnische PolitikerInnen, UNHCR, OHR, OSZE, SFOR und internationale Hilfsorganisationen – lehnten vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der erheblichen ökonomischen, politischen und sozialen Probleme in Bosnien die deutsche Ausschaffungspolitik ab und sahen mit Sorge, dass die massive Rückkehrbewegung aus Deutschland positive Ansätze einer Lösung der internen Flüchtlingsprobleme gefährdete⁸⁷.

Viele Städte in der Föderation wurden zum damaligen Zeitpunkt von „intern Vertriebenen und Rückkehrern regelrecht überrannt“ und verweigerten grundsätzlich eine weitere Aufnahme und Registrierung von Nicht-VorkriegsbewohnerInnen – z.B. auch die an sich aufnahmebereite und für ihre nicht-nationalistische Politik bekannte Stadt Tuzla, in der 1998 ca. 50.000 Flüchtlinge unter 140.000 EinwohnerInnen gezählt wurden⁸⁸.

⁸⁴ Der Mitarbeiter der Ausländerbeauftragten Schneider (1999, 3) bestätigte, dass „im Rahmen des Programms [...] die Mehrheit in Gemeinden der Föderation“ zurückgekehrt sei. Die genaue Zahl müsste dem Büro der Ausländerbeauftragten aufgrund der konkreten Rückmeldungen der Aufnahmegemeinden bekannt gewesen sein – dass diese dennoch nicht benannt wurde, spricht eher dafür, dass sie nahe an 100% lag.

⁸⁵ Die Flüchtlinge konnten sich ihre Rückkehrgemeinde natürlich nicht selbst aussuchen, sondern sie waren im Regelfall gezwungen, in die Föderation zu gehen.

Beispielhaft sei hier nur die Unmöglichkeit einer Rückkehr von Vertriebenen nach Bijeljina (RS) erwähnt, von wo tausende Flüchtlinge, die in Berlin Zuflucht gefunden hatten, stammten. In Bijeljina lebten 1997 mit etwa 120.000 EinwohnerInnen ca. 15.000 Menschen mehr als vor dem Krieg; etwa 50.000 von ihnen waren serbische Flüchtlinge aus der Krajina und aus anderen Teilen Bosniens; viele von ihnen lebten am Rande des Existenzminimums. Der offen nationalistische Bürgermeister der Stadt wandte sich wiederholt gegen die Rückkehr der vertriebenen muslimischen Bevölkerung: „Nicht ein Zimmer ist bei uns frei“ (vgl.: taz vom 22./23.3.1997).

⁸⁶ Sozialsenatorin Hübner (CDU) sprach in der Beantwortung der Kl. Anfrage Nr. 13/4715 vom 18.4.1999 von „freiwilliger Relokation“, d.h. von einer ‚freiwilligen‘ Neuansiedlung an einem Ort, der nicht dem ursprünglichen Heimatort (jedoch der ‚passenden Ethnie‘) entspricht.

⁸⁷ Der Anteil der *aus Deutschland* kommenden Flüchtlinge an der Gesamtzahl der RückkehrerInnen aus dem Ausland nach Bosnien betrug ca. 66-72%, bis Ende 1999 stieg dieser Anteil auf über 80% (vgl. Jäger / Rezo 2000, 9).

⁸⁸ Die Informationsstelle berichtete über die Situation in Tuzla – eine Stadt, von der Berliner Beamten stets behaupteten, alle bosnischen Flüchtlinge könnten dort problemlos leben –, dass die mittellosen Vertriebenen immer mehr an die Ränder der Stadt abgedrängt wurden; die wenigen bestehenden Hilfsleistungen wurden „immer mehr heruntergefahren oder eingestellt, obwohl die Not eher wächst [...], obwohl es ihnen jetzt schlechter geht als am Ende des Krieges [...]. Denn tatsächlich werden zur Zeit Arbeitsstellen vielfach abgebaut statt neu geschaffen. [...]

Jörg Kaiser, der Leiter der Informationsstelle für Rückkehrer von Caritas und Diakonie in Sarajevo, sagte Julia Naumann von der taz (vom 27.7.1998, 18) vor diesem Hintergrund:

„Der große Abschiededruck auf die Flüchtlinge in Deutschland trägt dazu bei, dass in Bosnien geschehenes Unrecht zementiert und neue soziale Spannungen heraufbeschworen werden.“

Dabei seien die *abgeschobenen* Personen angesichts der geringen Zahlen gar nicht das Problem, sondern vielmehr die „unkontrollierte und nicht mehr überschaubare Rückkehrwelle“ von Menschen, die angesichts des „unerträglichen Drucks in Deutschland“ überstürzt und unvorbereitet zurückkehrten. Die RückkehrerInnen aus Deutschland drohten die ca. 800.000 Binnenflüchtlinge in Bosnien zu verdrängen. Flüchtlingslager und Notunterkünfte könnten nicht wie geplant aufgelöst werden, weil RückkehrerInnen aus Deutschland jeden freien Platz sofort besetzten.

Jörg Kaiser benannte in diesem Zusammenhang als Negativ-Beispiel das Starthilfe-Programm des Berliner Senats: Täglich komme eine „Flut“ von RückkehrerInnen, ursprünglich aus der Republika Srpska stammend, in die Büros der Hilfsorganisationen, da sie über keinerlei Wohnraum, keine Arbeit, keinen Anspruch auf Sozialleistungen usw. verfügten. In Tuzla etwa komme es deswegen zu einem Dominoeffekt: Weil die RückkehrerInnen aus Deutschland dank des „Starthilfeprogramms“ zunächst sehr zahlungskräftig seien, könnten sie weitaus höhere Mieten zahlen als die weitgehend mittellosen Binnenflüchtlinge – diese würden hierdurch aus den ohnehin knappen Wohnungen vertrieben: „Das führt zu immensen sozialen Konflikten“, beschrieb Jörg Kaiser eine der Folgewirkungen des Berliner Ausschaffungsprogramms mit monetären Mitteln.

Eine der Hauptverantwortlichen dieses Programms, Frau John, sagte, hierauf angesprochen:

„Von diesen Verdrängungsproblemen in Tuzla wurde mir noch nichts erzählt“ (taz vom 27.7.1998, 18).

Die Auswirkungen des ‚Starthilfeprogramms‘ des Berliner Senats waren also fatal – nicht nur für diejenigen, die das Angebot annahmen und die sich dann wenige Monate später regelmäßig als mittellose intern vertriebene Flüchtlinge in Bosnien wiederfanden, sondern auch für die ohnehin schwierige Lage in Bosnien. Die Kürze der Zeit, die den Flüchtlingen in Berlin zur Überlegung und Antragstellung blieb⁸⁹, und die Höhe des finanziellen Angebots, das auf den ersten Blick durchaus anziehend wirkte, trugen zum ‚Überrumpelungscharakter‘ dieses ‚Programms‘ bei – wobei von einem ‚Programm‘ angesichts des wenig durchdachten Konzepts eigentlich keine Rede sein konnte.

Das „Erweiterte Starthilfeangebot“ war bei näherer Betrachtung eine weitere Pressionsmaßnahme des Senats im Rahmen seiner allgemeinen Ausschaffungspolitik, zumal es mit der offenen Drohung verknüpft und präsentiert wurde, wer dieses Angebot nicht annehme, „muss mit der Abschiebung rechnen“ (Senatssprecher Butz, taz, 8.4.1998⁹⁰).

[90% aller Flüchtlinge in Tuzla sollen einem anderen Bericht zufolge (vgl. ZDWF-Asylmagazin 3/98, 15) arbeitslos gewesen sein; T.H.] [Dies] trägt, zusammen mit anderen Faktoren, auch hier zu zunehmendem Alkoholkonsum und zu Aggressionen bei, die sich oft gegen die eigene Familie richten. Die medizinische Versorgung wird als sehr mangelhaft beschrieben. Medikamente, soweit sie nicht zum Standardrepertoire der humanitären Hilfe gehören, müssen selbst bezahlt werden und sind daher für den großen, armen Teil der Bevölkerung nicht verfügbar. In der Umgebung von Tuzla gibt es nach wie vor eine Reihe von Flüchtlingslagern, in denen die Vertriebenen unter zum Teil menschenunwürdigen Bedingungen leben sollen“ (Bericht vom 6.5.1998). Bereits am 29.4.1998 hatte die Informationsstelle von häufig unwürdigen Bedingungen in einigen Lagern berichtet. Diese Lager waren ursprünglich nur notdürftig für intern vertriebene Flüchtlinge errichtet worden und konnten „kleine Fertighäuser“, aber auch eine Ansammlung von Eisenbahnwaggons sein. Trotzdem wurde 1997 „jeder frei werdende Platz [...] mit Rückkehrern aus Deutschland belegt“.

Hier sei daran erinnert, dass die Hohe Flüchtlingskommissarin der Vereinten Nationen, Ogata, angesichts der negativen Vorreiterrolle Deutschlands nach Abschluss des Dayton-Abkommens in Genf gefordert hatte (vgl. taz, 12.1.1996), dass „unter keinen Umständen“ provisorische Sammellager oder Behausungen zur Endstation für zurückkehrende Flüchtlinge werden dürften.

Die Mieten auf dem freien Wohnungsmarkt betragen in Tuzla 1998 - bei steigender Tendenz - etwa 400 bis 600 DM.

⁸⁹ ‚Orientierungsreisen‘ zur Prüfung von Rückkehrmöglichkeiten vor Ort waren in der Kürze der Zeit beispielsweise nicht mehr möglich.

⁹⁰ Das Projekt diene auch der erneuten Delegitimierung der Flüchtlinge: Die Zahl der AntragstellerInnen belege, so der ausländerpolitische Sprecher der CDU, Gewalt, im Info-Radio am 29.5.1998, dass eine Rückkehr nach Bosnien *generell* möglich sei.

Allerdings war zu diesem Zeitpunkt fraglich, inwieweit die wiederholte Drohung des Senats mit Abschiebungen überhaupt noch Wirkung zeigen konnte, denn „mit Abschiebungen rechnen“ mussten die bosnischen Flüchtlinge in Berlin bereits seit langem. Jedoch stieg rein rechnerisch die Gefahr für die in Berlin verbliebenen Flüchtlinge, konkret von einer Abschiebung betroffen zu sein, wenn Tausende das verführerische ‚Angebot‘ des Senats annehmen und Berlin verlassen sollten. Diejenigen, die trotz finanzieller Hilfen nicht ausreisten, sollten nach der üblichen ‚Logik‘ als ‚moralisch diskreditiert‘ gelten – die Massen-Abschiebungsaktion vom Juli 1998 erschien vor diesem Hintergrund geradezu als folgerichtig.

Das ‚unmoralische Angebot‘ des Senat – *Entweder Ihr nehmt das Geld, oder ihr werdet abgeschoben* – verunsicherte viele Flüchtlinge in Berlin ganz erheblich. Ihnen stellte sich die Frage, ob sie dieses Geld nicht tatsächlich noch ‚mitnehmen‘ und in einem klimatisch und jahreszeitlich günstigen Moment den ‚Sprung ins Ungewisse‘ wagen sollten. Dem stand gegenüber, dass eine Annahme der Senatsgelder faktisch auch dem Verzicht auf eine ‚Rückkehr‘ in die jeweiligen Herkunftsorte in der RS gleichkam und dass ein Betrag in Höhe von bis zu 9.000 DM in einer fremden Gemeinde (ohne Unterkunft, ohne Arbeit, ohne familiäre Kontakte usw.) nur für wenige Monate des Überlebens unter völlig ungesicherten Lebensbedingungen in Bosnien reichen würde (angesichts horrender Kosten einer privaten Unterkunft, angesichts verbreiteter ‚Kriegssteuern‘ und Bestechungsgelder, illegaler und legaler Zölle, Gebühren usw.).

Viele Flüchtlinge unterschrieben meiner Kenntnis nach das Angebot letztlich nur, um nicht das Gefühl zu haben, eine ‚letzte Chance‘ zu verpassen.

Sozialsenatorin Hübner hatte vorab mit 3.000 - 4.000 AntragstellerInnen für das erweiterte Starthilfeprogramm gerechnet (BILD, 30.3.1998), Frau John sogar mit 8.000 - 10.000 (taz, 8.4.1998).

Das von der Ausländerbeauftragten koordinierte Programm begann zunächst sehr schleppend, kurz vor Erreichen des Fristablaufs am 29.5.1998 entwickelte sich jedoch eine Art ‚Torschluss-Panik‘⁹¹ unter den Betroffenen, die vom Senat mit erzeugt worden war: Nur einen Tag vor Beendigung der Aktion wurde die Zahl derer, die bereits unterschrieben hatten, vom Senat veröffentlicht und erneut mit Abschiebungen gedroht, und auch die Ausländerbeauftragte äußerte sich im serbokroatisch-sprachigen Programm des Radiosenders ‚Multi-Kulti‘ gleichlautend, was von vielen Flüchtlingen als unmissverständliche Aufforderung zu gehen verstanden wurde.

Bis zum Stichtag beantragten schließlich 3.798 Personen (1439 Familien), d.h. etwa ein Viertel aller antragsberechtigten Flüchtlinge aus der RS in Berlin, die vom Senat angebotene ‚erweiterte Starthilfe‘, davon alleine 682 Menschen (!) am letztmöglichen Tag, an dem die zuständige Behörde extra bis Mitternacht geöffnet hatte (vgl. taz, Pfingsten 1998; TSP vom 9.6.1998). Diese Zahlen entsprachen somit den Einschätzungen Frau Hübners, während sie deutlich unterhalb der Erwartungen der Ausländerbeauftragten lagen.

Bei einer Bewertung des erweiterten Starthilfe-Programms muss jedoch die große Zahl derjenigen berücksichtigt werden, die angesichts des enormen Drucks zunächst ‚kopflös‘ unterschrieben, sich dann aber – nachdem sie wieder ‚klar denken‘ konnten – umentschieden und in Berlin blieben. In den Beratungsstellen meldeten sich sehr viele solcher verzweifelter Menschen, und eine Presseerklärung des Berliner Senats vom 1.3.1999 machte die Dimension dieser unbedacht geleisteten Unterschriften deutlich: 3.230 Personen seien 1998 über das Starthilfeprogramm nach Bosnien ausgereist, was im Umkehrschluss bedeutete, dass vermutlich 559 von ursprünglich 3798 AntragstellerInnen ihre Ausreiseerklärung wieder zurückgezogen hatten. Zusätzlich muss bedacht werden, dass vermutlich eine erhebliche Anzahl derjenigen, die durch den „goldenen Handschlag“ zum Gehen motiviert werden konnten, ohnehin bereits eine Ausreise in Betracht zogen.

⁹¹ Ein ‚moral-hazard-Syndrom‘ tat hier sein Übriges: Zwar galt: Je weniger Flüchtlinge unterschrieben, um so weniger änderte sich an der persönlichen Abschiebungsgefahr. Andererseits: Je mehr unterschrieben und ausreisten, um so größer wurde die persönliche Gefahr, von einer Abschiebung betroffen zu sein, wenn selbst nicht unterzeichnet wurde. Eine Unterschrift entlastete also von dem persönlichen Entscheidungsdruck – ‚belastete‘ jedoch zugleich alle anderen, die nicht unterschrieben.

Dass selbst ein so „attraktives Förderprogramm“ (Senatssprecher Butz) und die massive Androhung von Abschiebungen weit mehr als Dreiviertel der angesprochenen Flüchtlinge *nicht* zur Annahme des Angebotes hatte bewegen können, zeigte deutlich, dass bei realistischer Abwägung aller Umstände *objektive* Faktoren (die tatsächliche Rückkehrmöglichkeit aufgrund der Verhältnisse vor Ort) einer Annahme des ‚Erweiterten Starthilfeprogramms‘ im Wege standen. Schließlich entschieden sich die Flüchtlinge im Falle ihres Verbleibens in Berlin nicht etwa für ein Leben unter ‚angenehmen‘ oder ‚gesicherten‘ Bedingungen – im Gegenteil: ihr Flüchtlingsdasein war dominiert von alltäglichen Entmündigungen und Demütigungen, andauernder Abschiebungsandrohung, einem faktischen Arbeitsverbot und herabgesetzter sozialer Versorgung, von der Zwangsunterbringung unter unwürdigen Bedingungen usw. –, sondern sie zogen lediglich dem absoluten Elend in Bosnien das relative Elend in Deutschland vor. Hätten die Bosnienflüchtlinge die Option einer Rückkehr in Sicherheit und Würde in ihre Herkunftsorte gehabt, dies ist meine feste Überzeugung aufgrund vieler Gespräche mit Betroffenen, hätte eine große Mehrheit von ihnen frühzeitig und auch ohne finanzielle Hilfen Deutschland wieder verlassen.

Die grobe Fehleinschätzung der Ausländerbeauftragten (die Annahme, bis zu 10.000 Flüchtlinge würden sich zur Rückkehr entschließen, nur weil ihnen Geld offeriert wurde), ließ darauf schließen, wie wenig ernst sie die subjektiven Interessen, Bedenken und Ängste der Betroffenen nahm und wie wenig sie auch die objektiven realen Rückkehrhindernisse vor Ort in ihrer ‚Rückkehrpolitik‘ berücksichtigte. Frau John vermittelte dementsprechend – gegenüber den Betroffenen und gegenüber der Öffentlichkeit – regelmäßig den Eindruck, dass *alles gar nicht so schlimm* sei, dass eine Rückkehr *mit gutem Willen* schon irgendwie gelingen würde und *dass die Flüchtlinge sich nicht so haben* sollten. Die Frage der taz etwa, wo denn die Flüchtlinge in Bosnien unterkommen sollten, beantwortete sie lapidar mit: „Jetzt ist ihre Findigkeit gefragt“ (taz, 8.4.1998) – als wenn es bei der horrenden Wohnungsnot in Bosnien um persönliche ‚Cleverness‘ gegangen wäre!

In Reaktion auf das erweiterte Rückkehrangebot des Senats organisierten sich Berliner Flüchtlinge und verfassten zusammen eine öffentliche Erklärung, in der sie begründeten, warum sie das Angebot nicht annehmen konnten. Nachdem sie diese Erklärung, die von über 150 Menschen unterschrieben worden war, der Ausländerbeauftragten im Juni 1998 öffentlich überreicht hatten, kam es zu einem Gespräch zwischen einigen Abgesandten der Flüchtlinge und der Ausländerbeauftragten. Beteiligte dieses Treffens berichteten später, dass Frau John ihnen dabei ausführlich dargelegt habe, wieviel Geld sie die Stadt Berlin täglich kosten würden. Sie unterstellte den Protestierenden, sie wollten lediglich solange abwarten, bis ihnen Wohnung und Arbeit in Bosnien präsentiert würden (eine ‚Rückführung auf dem Silbertablett‘, von der Außenminister Kinkel einmal sprach). Schließlich hätten auch die Deutschen, sie selbst habe dies noch miterlebt, ihr Land nach dem Zweiten Weltkrieg wieder aufbauen müssen – ein Bosnier entgegnete darauf, dass auch er den Wiederaufbau seines von den Deutschen zerstörten Landes miterleben musste und dass sein Vater alleine zwei Häuser eigenhändig wieder aufgebaut habe⁹²!

2. Erweitertes Starthilfeprogramm

Der Regierende Bürgermeister Diepgen (CDU) und der Berliner Innensenator hatten eine Neuaufgabe des Rückkehrprogramms ursprünglich strikt abgelehnt – auch nach einer entsprechenden Forderung des SPD-Fraktionsvorsitzenden Böger (vgl. taz vom 20.7.1998). Diejenigen, die das Angebot ausgeschlagen hatten, sollten gegenüber denjenigen, die ausgereist waren, nicht durch eine spätere Neuaufgabe des Programms noch bevorzugt werden, hieß es zur Begründung.

Dass es jedoch – entgegen diesen offiziellen Erklärungen – erneut ein finanzielles Rückkehrprogramm geben würde, war für alle Beteiligten absehbar, denn einerseits war die Unwirksamkeit

⁹² Ähnlich verletzend und instinktlos äußerte sich Frau John gegenüber einem Vertriebenen aus der Republika Srpska, indem sie ihm ins Gesicht sagte, er solle zurückkehren, oder ob er etwa abwarten wolle, bis die vergewaltigten Frauen aus Srebrenica seine Heimat wiederaufgebaut hätten. Dies ist jedenfalls die Wiedergabe ihrer Worte, wie sie von dem Betroffenen, selbst Opfer traumatischer Kriegserlebnisse, aufgenommen wurden und wie er sie mir gegenüber berichtete.

einer Strategie bloßer Zwangsmaßnahmen offenkundig, andererseits trugen die Rückkehrprogramme mittel- und langfristig zu erheblichen Entlastungen des Berliner Haushalts bei (durch Einsparung laufender Sozialhilfekosten bei vorzeitiger Ausreise).

Am 23.3.1999, kein Jahr nach Ablauf des ersten Programms, beschloss der Berliner Senat ein zweites Rückkehrprogramm für bosnische Kriegsflüchtlinge, das zwar hinsichtlich der Geldsummen geringer ausfiel als das erste Starthilfe-Programm (der Höchstbetrag pro Familie lag nunmehr bei 6.000 DM statt zuvor 9.000 DM⁹³), das jedoch zugleich inhaltlich und organisatorisch durchdachter war als das Angebot von 1998. Trotz aller gegenteiligen Bekundungen des Senats hatte sich somit das Warten für diejenigen Flüchtlinge, die das erste Angebot ausgeschlagen hatten und die sich nun für eine Teilnahme an dem zweiten Rückkehrprogramm entscheiden konnten, durchaus ‚gelohnt‘ – wenn auch nur um den Preis der Angst (vor einer Abschiebung).

In dem Programm des Jahres 1999 war keine Beschränkung des Angebots auf Flüchtlinge aus der Republika Srpska mehr enthalten. Die individuelle Orientierung des ersten Programms, die eine unvorbereitete ‚Rückkehr ins Nichts‘ und somit eine mittel- und langfristig gescheiterte Rückkehr begünstigte, wurde durch ein sinnvollerer Konzept der organisierten Gruppenrückkehr ersetzt. Der Rückkehr sollte eine ortsbezogene Gruppen-Projekt-Planung vorausgehen, wobei die *vorab nachgewiesene* Aufnahme- und Versorgungsbereitschaft der jeweiligen Gemeinde in Bosnien eine Voraussetzung für die Bewilligung entsprechender Gelder war (vgl. Schneider 1999, 3 f; max. 8.000 DM pro Familie für Infrastruktur- und Aufbaumaßnahmen). Durch die Umgewichtung der Gelder von den einzelnen RückkehrerInnen auf die jeweiligen Gemeinden sollten „Spannungen zwischen Rückkehrern einerseits und lokaler Bevölkerung und Binnenflüchtlingen andererseits“ gemildert werden (Schneider 1999, 4). Auch die Anmeldefristen waren nicht mehr derart ‚nötigend‘ wie beim ersten Starthilfe-Programm (Projekte mussten bis zum 31.7.1999 angemeldet werden, letzter Termin für die Antragstellung zur Aufnahme in ein bestehendes Projekt war der 1. September 1999).

Die Ausländerbeauftragte John rechnete damit, dass 2.500 bis 4.000 Flüchtlinge das Angebot nutzen würden (taz vom 24.3.1999); die Unterstützungszahlungen des Senats (bei 4.000 AntragstellerInnen: 16,7 Mio. DM) würden sich durch Einsparungen der Sozialhilfe bereits innerhalb von drei Monaten amortisieren. Registriert wurden letztlich exakt 173 (!) AntragstellerInnen, von denen bis Anfang November 1999 gerade einmal 85 Personen tatsächlich ausgereist waren (vgl. MoPo vom 1.11.1999). Diese extrem niedrige TeilnehmerInnenzahl an dem (gegenüber dem 1. Starthilfeprogramm eigentlich verbesserten) 2. Starthilfeprogramm lässt sich meines Erachtens zu einem wesentlichen Teil damit erklären, dass das Rückkehrhilfe-Angebot im Jahr 1999 schlicht zu spät kam. Denn zu diesem Zeitpunkt waren in Berlin zu einem überwiegenden Teil nur noch solche Flüchtlinge ‚übrig geblieben‘, die besonders schutzbedürftig waren und denen eine Ausreise auch bei Gewährung noch so hoher finanzieller Zuschüsse aus persönlichen Gründen nicht mehr zumutbar war (traumatisierte, allein stehende alte und schwer kranke Menschen usw.). Vorstellbar ist auch, dass nach den extrem negativen Erfahrungen mit den Projekten und der Person der Ausländerbeauftragten jegliches Vertrauen und jede Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den staatlichen Behörden auf Seiten der bosnischen Flüchtlinge fehlte – zumal zahlreiche Berichte von gescheiterten Rückkehrversuchen die beschönigenden Versprechungen der Ausländerbeauftragten als eindeutig unglaubwürdig erscheinen ließen⁹⁴.

⁹³ Frau John begründete den geringeren Geldbetrag für jede Familie damit, dass diese auch länger Sozialhilfe in Anspruch genommen hätten - es dürfe nicht der Eindruck entstehen, wer länger bleibe, könne mit höherer Starthilfe rechnen (vgl. taz vom 24.3.1999). Johns Mitarbeiter Schneider (1999, 3) formulierte es so: „Um den noch hier verbliebenen Flüchtlingen und der Öffentlichkeit deutlich zu machen, dass die Unterstützung Berlins für die Rückkehr ihren Höhepunkt in dem vorherigen Starthilfeprogramm gefunden hatte“, würden nur verminderte Beträge ausgezahlt.

⁹⁴ Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass es auch im Jahr 2000 ein ‚Rückkehrprogramm‘ (Geldzahlungen) für bosnische Flüchtlinge gab (vgl. Info-Brief der Ausländerbeauftragten Nr. 18 vom Juni 2000, S. 2 f). Es wurden 2.000 DM pro Person (max. 6.000 DM pro Familie; Auszahlung in zwei Raten in Bosnien) bei einer Antragstellung bis

Auch für Flüchtlinge *aus dem Kosovo* wurde vom Berliner Senat am 24.8.1999 ein Starthilfeprogramm beschlossen (vgl. Berliner Zeitung vom 25.8.1999). Sozialhilfe beziehende Flüchtlinge, die zwischen Februar 1998 und dem 11.6.99 („Beginn und Ende der Kampfhandlungen“) nach Berlin gekommen waren, konnten 2.000 DM pro Person, maximal 9.000 DM pro Familie, bis Ende Oktober 1999 beantragen, falls sie sich bis zum 31.12.1999 zu einer freiwilligen Ausreise entschließen konnten⁹⁵.

Die zeitliche Einschränkung der Gruppe der Anspruchsberechtigten war jedoch zu eng, da *gerade* die bereits seit längerem in Berlin lebenden, *vor* Februar 1998 eingereisten Flüchtlinge aus dem Kosovo im Falle einer Rückkehr für einen Neuanfang auf eine finanzielle ‚Starthilfe‘ angewiesen gewesen wären. Zudem war die Befristung des Angebots sehr unglücklich, denn die ‚dead-line‘ zur Ausreise fiel exakt in die Zeit der harten Wintermonate.

Diese Restriktionen mögen erklären, warum von den über 8.000 in der Stadt lebenden Kosovo-Flüchtlingen sich insgesamt nur 514 Personen zu einer Ausreise mit einer ‚Starthilfe‘ noch im Jahr 1999 entschließen konnten. Immerhin 156 der 322 offiziell nach § 32 a AuslG aufgenommenen Flüchtlinge beantragten entsprechende Rückkehrgelder (vgl. MoPo vom 1.11.1999) – ein mögliches Indiz dafür, dass auf legalem Wege ‚großzügig‘ aufgenommene Flüchtlinge womöglich eher bereit sind, auch entsprechende staatliche Rückkehrprogramme in Anspruch zu nehmen, aus einem Gefühl der Dankbarkeit dem Aufnahmestaat gegenüber heraus.

Im Jahr 2000 gab es für Kosovo-Flüchtlinge erneut ein Rückkehrprogramm unter ähnlichen Bedingungen, wobei nun auch die langjährig in Berlin lebenden Flüchtlinge aus dem Kosovo (Einreise bis zum 30. Juni 1999) mit einbezogen wurden.

Im Jahr 2001 gab es schließlich ein finanzielles Rückkehrangebot unter den üblichen Bedingungen auch für Flüchtlinge *aus der BR Jugoslawien* (nicht aus dem Kosovo), wenn sie bis zum 24.9.2000 nach Berlin geflohen waren (diese Frist knüpfte an den Regime-Wechsel in Jugoslawien an).

Das Scheitern der Rückkehrprojekte und die Suche nach ‚Schuldigen‘

Das weitgehende Scheitern der ‚Rückkehrprojekte‘ der Berliner Ausländerbeauftragten erklärt vermutlich auch ihre von extremer Bitterkeit geprägten Vorwürfe gegenüber den Flüchtlingsberatungsstellen in der Stadt.

Bei der öffentlichen Präsentation der desaströsen Zahlen zu ihren Rückkehrprojekten (vgl. MoPo vom 1.11.1999) erhob sie den Vorwurf, dass die unabhängigen Berliner Beratungsstellen Schuld seien an der geringen Berliner Rückkehr-Quote. In Bayern oder Baden-Württemberg würde in den Beratungsstellen angeblich „sehr viel klarer und eindeutiger zur Rückkehr geraten“, in Berlin sei dies oftmals nicht der Fall:

„Da wird vielfach eher eine Bleibeberatung gemacht, ohne dass man den Flüchtlingen wirklich eine Perspektive anbieten kann“.

Diese vereinfachende und realitätsferne These Johns ließ alle entscheidenden Unterschiede außer Acht, z.B. die höhere Erwerbsquote in Bayern und in Baden-Württemberg (und damit größere finanzielle Reserven für eine Rückkehr), die unterschiedliche Zusammensetzung und Herkunft der Flüchtlinge, den Zeitpunkt und die Qualität der in den verschiedenen Bundesländern angebotenen Rückkehrhilfen, die Praxis der Ausländerbehörden usw. – vor allem aber den subjektiven Willen der Betroffenen, die keinesfalls blind dem Rat irgendwelcher Beratungsstellen folgten und die dank persönlicher Kontakte im Regelfall viel besser und direkter Bescheid wussten über die konkreten Verhältnisse und Rückkehrbedingungen vor Ort.

Der diffamierend gemeinte Begriff einer „Bleibeberatung“ wird häufig als politischer Kampfbegriff verwandt, doch dass es für die meisten bosnische Flüchtlinge auch angesichts diverser ‚Starthilfeprogramme‘ keine annehmbare Rückkehrperspektive gab, lag sicherlich nicht an der Arbeit der Berliner Beratungsstellen, die den Betroffenen ihre Entscheidung auch nicht abnehmen und die erst recht nicht verschweigen konnten, unter welchen denkbar schlechten sozialen, politischen und rechtlichen Vorzeichen ihr Kampf um ein weiteres Bleiberecht in Deutschland stand. Dass Frau John als Ausländerbeauftragte sich politisch nicht für die Perspek-

Ende Juli 2000 und Ausreise binnen eines Monats angeboten; 1.500 DM (bzw. max. 4.500 DM pro Familie) gab es bei einer Antragstellung bis Ende August 2000.

Auch 2001 gab es noch einmal ein ähnliches Programm.

⁹⁵ Dieses Angebot richtete sich nicht nur an die von Berlin offiziell aufgenommenen 322 ‚Kontingentflüchtlinge‘ (nach § 32 a AuslG), sondern auch an alle ‚illegal‘ eingereisten Kosovo-AlbanerInnen.

tive eines Bleiberechts besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge einsetzte, fällt schließlich auf sie selbst zurück.

Stattdessen forderte sie angesichts des Scheiterns ‚ihrer‘ Rückkehrprojekte erneut, die gesetzlichen Bestimmungen für Flüchtlinge in Deutschland zu verschärfen, sie zu illegalisieren und auszuhungern:

„Es fehlt rechtlich an klaren Signalen zur Rückkehr, wenn der Aufenthalt weiter geduldet wird. [...] Wenn dann die Unterstützungsleistungen weiter laufen, dann muss doch bei den Flüchtlingen der Eindruck entstehen, dass die Rückkehr ein Angebot ist und keine Verpflichtung. Das ist das eigentliche Problem“ (MoPo vom 1.11.1999).

Zwei Berliner Beratungsstellen, die des DRK und der Heilig-Kreuz-Gemeinde, wehrten sich gegen die Kritik der Ausländerbeauftragten. Die Sprecherin des DRK, Susanne Arabi, stellte klar: „Bei uns wird niemandem gesagt, er solle hierbleiben. Wir wissen, dass die Flüchtlinge hier keine Perspektive haben“ (TSP vom 2.11.1999).

Elisabeth Reese von der Asylberatung der Heilig-Kreuz-Gemeinde wiederum wies darauf hin, dass es die genuine Aufgabe einer Flüchtlingsberatung sei, Schutz Suchenden zu helfen, „ihre gesetzlichen Ansprüche durchzusetzen“ (ebd.).

Der Bericht des Tagesspiegels vom 2.11.1999 illustrierte anschaulich, wie sich die Abwehrhaltung der Ausländerbeauftragten auch auf die praktische Arbeit der Institution der Ausländerbeauftragten auswirkte: Ein Mitarbeiter ihres Büros hatte mehreren Kosovo-Flüchtlingen ein Unterstützungsschreiben für das Bezirksamt Mitte mitgegeben, das zuvor zahlreichen Flüchtlingen mit zumeist fadenscheinigen Begründungen die Sozialhilfeleistungen und eine weitere Unterkunftsgewährung komplett verweigert hatte. Da die Häuser der Betroffenen nachweislich zerstört wurden, sei es unzumutbar, die Familien in der kalten Jahreszeit zurückkehren zu lassen, formulierte der Mitarbeiter von Frau John in seinen Unterstützungsschreiben. Frau John war sich nicht zu schade, diese Schreiben am nächsten Tage zu widerrufen und als „nichtig“ zu bezeichnen – der Mitarbeiter habe ohne ihr Wissen gehandelt (vgl. ebd.). Da die Berliner Ausländerbeauftragte eine gesetzlich verankerte Aushungerungsstrategie maßgeblich gefordert und mit initiiert hatte, ist es nicht verwunderlich, dass sie sich auch niemals öffentlich für die Opfer der bezirklichen Vertreibungspolitik in Berlin einsetzte.

Die auf Rückkehr ausgerichtete Politik und ‚Beratung‘ der Ausländerbeauftragten schreckte selbst vor Desinformationen nicht zurück. Der so genannte „Informations-Brief Nr. 2“ der Ausländerbeauftragten vom Dezember 1999, der an Flüchtlinge aus dem Kosovo in albanischer und serbokroatischer Sprache verteilt wurde, enthielt zum Beispiel folgende Schönfärbung der Lage im Kosovo:

„Seit Juni 1999 ist der Krieg in Ihrer Heimat beendet und die politische Lage hat sich entschieden verbessert. Internationale Hilfsorganisationen und der UNHCR berichten, dass eine Rückkehr in den Kosovo zurzeit möglich und zumutbar ist“ (a.a.O., S. 4).

Die internationalen Hilfsorganisationen und der UNHCR hatten allerdings durchaus differenziertere Einschätzungen abgegeben und beispielsweise klargestellt, dass sich die politische Lage für Minderheitenflüchtlinge (vor allem für Roma) seit Juni 1999 *erheblich verschlechtert* hatte und eine Rückkehr im Winter Flüchtlingen ohne gesicherte Unterkunft *nicht* anzuraten sei⁹⁶.

Schlicht falsch und verantwortungslos war vor allem die folgende Passage in dem „Informations-Brief“, mit dem die Sozialämter zu einer rechtswidrigen Aushungerungspraxis ermutigt und die Flüchtlinge durch Drohungen verängstigt wurden:

⁹⁶ Vgl. nur die Stellungnahme des UNHCR Berlin vom 26.10.1999 an Rechtsanwalt Harald Schandl und die Erklärung des UNHCR-Repräsentanten Wetterwald vom 11.9.1999, der sich angesichts der „unübersehbaren Probleme bei der Unterbringung sowie der medizinischen und sozialen Versorgung, aber auch angesichts der weiterhin vorhandenen Defizite bei der inneren Sicherheit, die in der überaus hohen Zahl von Gewalttaten ihren Ausdruck findet“, gegen eine verfrühte Rückkehr gegen den Willen der Betroffenen aussprach.

Die Auskunft der Ausländerbeauftragten in ihrem „Informations-Brief Nr. 2“ lautete demgegenüber (S. 3): „Zur gegenwärtigen Sicherheitssituation in Ihrer Heimat möchte ich Ihnen folgendes sagen: *Die Sicherheit verbessert sich von Monat zu Monat*“.

„Die Tatsache der Zumutbarkeit der Rückkehr berechtigt die Sozialämter der Bezirke zur Umstellung der Leistungen auf Vollverpflegung, Kürzung oder sogar zur Streichung“ (ebd.).⁹⁷

Obwohl sowohl die Ausländerbeauftragte als auch die Senatsverwaltung für Soziales vom Berliner Flüchtlingsrat darauf hingewiesen wurden, dass diese Behauptung rechtlich unhaltbar war, wurde meines Wissens nach keinerlei Richtigstellung dieser offiziellen Falschinformation veranlasst – es blieb den Beratungsstellen überlassen, die völlig verunsicherten Flüchtlinge darüber zu informieren, dass der „Informationsbrief“ der Ausländerbeauftragten die Rechts- und Sachlage in diesem Punkt falsch wiedergab.

Der ‚Wiederaufbau‘-Mythos – oder: die Opfer sind die ‚Schuldigen‘

Die bosnischen Flüchtlinge sollten zurückkehren, „[...] um mitzuhelfen, ihr Land wiederaufzubauen, so wie wir es in unserem zerstörten Land nach 1945 auch taten“. „Diejenigen, die nicht bereit sein werden, nach Ablauf ihrer Duldung freiwillig auszureisen und damit unser Gastrecht missbrauchen, werden [...] abgeschoben.“ (Presseerklärung von Innensenator Schönbohm vom 20.9.1996)

Der den bosnischen Kriegsflüchtlingen nicht nur von Frau John und den SenatorInnen Schönbohm und Hübner, sondern auch vom allgemeinen deutschen ‚Volksmund‘ regelmäßig in beherrschendem Ton entgegengehaltene Vorhalt, auch die Deutschen hätten beim Wiederaufbau ihres Landes Opfer bringen müssen – und also sollten auch die BosnierInnen die Härten eines Wiederaufbaus in Kauf nehmen –, war nicht nur in der Sache unangemessen, sondern zeugte auch von einem gefährlichen Geschichtsverständnis, nämlich dem Wunsch nach Normalisierung und Relativierung deutscher Vergangenheit. Dass die deutschen TäterInnen von damals bzw. deren Nachkommen meinten, aufgrund ihrer Leidenserfahrung des (selbstverschuldeten!) Wiederaufbaus Deutschlands besonders legitimiert zu sein, den bosnischen Kriegsoffizieren von heute, von denen die älteren zugleich auch Opfer des deutschen Vernichtungskrieges von damals sein konnten, irgendwelche Vorhaltungen machen oder gar eines ‚Missbrauchs‘ bezichtigen zu können, war unerträglich, zumal die Logik lautete: *Weil es uns schlecht ging, soll es euch ebenso ergehen.*

Viele der Flüchtlinge in Berlin (bzw. ihre Eltern oder Großeltern), die zum ‚Wiederaufbau‘ ihres kriegszerstörten Landes und zur Ausreise aus Deutschland (hierum ging es eigentlich!) aufgefordert wurden, hatten ihre Häuser bereits schon einmal aufbauen müssen, nachdem sie von Deutschen zerstört worden waren. Die deutschen Behörden fanden es nicht einmal anrühlich, alte, allein stehende, kranke Menschen nach Bosnien abzuschicken, deren gesamte Verwandtschaft im Zweiten Weltkrieg im rassistischen Wahn ‚vernichtet‘ worden war!

Die selbst ernannten deutschen ‚Wiederaufbau-ExpertInnen‘ stilisierten sich in der Bosnien-Rückkehrdebatte geradezu als die ‚wahren‘ Opfer (damals wie heute!), wenn etwa der Regierende Berliner Bürgermeister Diepgen sagte, es sei *gerade* in der „Stadt der Trümmerfrauen“ niemandem verständlich zu machen, wenn mit „Rückführungen“ gewartet werden solle, bis die Häuser im ehemaligen Jugoslawien wieder aufgebaut seien (vgl. FR vom 4.11.1996)⁹⁸.

Sachlich unzulässig war der parallelisierende Wiederaufbau-Vergleich aufgrund der völlig unvergleichbaren Umstände. Während in Deutschland nach der Kapitulation keine offene kriegerische Auseinandersetzung mehr drohte, konnte in Bosnien nur die massive Präsenz internationaler Truppen einen ‚klärenden Waffengang‘ verhindern, Vertreibungen wurden jedoch mit nicht-militärischen Mitteln fortgesetzt. Während in Deutschland zumindest die hauptverantwortlichen Kriegsverbrecher, so man ihrer habhaft wurde, unmittelbar zur Rechenschaft gezogen wurden

⁹⁷ „In jedem Fall erhalten Sie die notwendigen Mittel für Ihre Rückkehr. Der Besitz einer Duldung berechtigt Sie nicht zum Bezug von Sozialleistungen“, hieß es in dem Brief an die Flüchtlinge in drohendem Ton. Auch dies war zumindest irreführend: Zwar ist die Frage der Sozialleistungsgewährung tatsächlich unabhängig von der Frage der Duldungserteilung. Die Kosovo-Flüchtlinge fielen jedoch eindeutig *nicht* unter die Missbrauchs-Regelung des § 1 a AsylbLG, so dass jede Leistungskürzung oder gar -einstellung rechtswidrig gewesen wäre (zumindest der Theorie nach – zur Praxis komme ich später).

⁹⁸ Innensenator Schönbohm ergänzte, dass „die Bürger *gerade* in Berlin dies nicht mehr akzeptieren, weil sie sagen, man kann sich Gastfreundschaft nicht erstreiten“ (ebd.). In Letzterem hatte der Innensenator natürlich recht, doch war der einzig zulässige Schluss, dass Berlin eben keine gastfreundschaftliche Stadt war, wenn sich hilfsbedürftige Flüchtlinge ihr Bleiberecht erstreiten *mussten*.

(oder tot waren), handelten diese den Waffenstillstand in Dayton mit aus und bestimmten auch nach 1995 weiterhin die Politik und den Alltag in Bosnien. Während die deutsche Industrie im Zweiten Weltkrieg nur partiell zerstört worden war und der ehemalige Aggressor nach Kriegsende zu einem neuen Verbündeten im Kalten Krieg aufgebaut und beim Wiederaufbau massiv unterstützt wurde (durch den ‚Marshall-Plan‘; durch Reparationen- und Entschädigungs-Nachlässe), war Nachkriegs-Bosnien kaum von strategischem oder wirtschaftlichem Interesse, Wiederaufbau-Mittel flossen nur spärlich und die an der Macht gebliebenen Kriegsverantwortlichen verhinderten einen tatsächlichen Neubeginn.

Bosnien-Herzegowina (seine Häuser, Städte und Fabriken) wurde nach Angaben der Weltbank zu 50-60% zerstört, die industrielle Produktion sank durch Kriegsschäden auf 8-12% des Vorkriegsniveaus! Drei Jahre nach Kriegsende lag dieser Wert im föderativen Teil Bosniens noch bei ca. 25%, in der Republika Srpska bei nur 10%, die Arbeitslosigkeit bewegte sich zwischen 33 und 70% (vgl.: Lagebericht des Auswärtigen Amtes vom 6.4.1998, 16 f). Zum Vergleich: In Westdeutschland war die Industriekapazität aufgrund der Ausbauten in Kriegszeiten trotz der Kriegsschäden 1945 genauso groß wie 1939, der Beschäftigtenstand war 1946 höher als 1936 (vgl. Dohse 1981, 137)!

Es muss daran erinnert werden, dass in Bosnien nicht nur die Schäden des Krieges, sondern *zugleich* auch die Folgen des Transformationsprozesses von einer – idealtypisch gesprochen – realsozialistischen Wirtschaftsform zu kapitalistischen Produktions- und Eigentumsverhältnissen bewältigt werden mussten. Selbst unter Friedensbedingungen brachte dies in Mittel-Ost-Europa für die Masse der Bevölkerung erhebliche Verelendungsprozesse mit sich.

Die kriegsführenden Parteien in Bosnien hatten mit ihrer Politik der ‚verbrannten Erde‘ eine Rückkehr zur Normalität und einen Wiederaufbau nachhaltig erschwert: Ganze Dörfer waren zerstört worden, die gezielte Vernichtung verlassenen Wohnraums und die Verminung von Häusern und Gebieten sollte eine Rückkehr Vertriebener verhindern. Auch die ‚Vergiftung der Seelen‘ und die Narben der erlittenen Gewalt behinderten eine Rückkehr der Flüchtlinge an den Ort ihrer traumatisch erlebten Vertreibung und das Zusammenleben im Nachkriegs-Bosnien. Auch dies war ein Unterschied zu Nachkriegsdeutschland, denn die deutsche ‚Volksgemeinschaft‘ hatte ihre ‚inneren Feinde‘ – Juden, Sinti und Roma usw. – ‚erfolgreich‘ und dauerhaft vertrieben oder umgebracht, während in Bosnien Menschen, die in Kriegszeiten zu ‚Feinden‘ geworden waren, nun wieder als ‚NachbarInnen‘ zusammenleben sollten.

Zwar mussten auch in Deutschland nach 1945 aus Mittel-/Osteuropa vertriebene ‚Volksgenossen‘ aufgenommen werden, doch waren diese in Deutschland nicht aufgrund ihrer ‚Ethnie‘ – wie es in der üblichen Terminologie von heute heißen würde – an Leib und Leben gefährdet, wie es in Bosnien in weiten Teilen der Fall war.

Auch Michael Steiner wies als stellvertretender UN-Bosnienbeauftragter auf die grundsätzlich unterschiedliche materielle und psychologische Situation in den Nachkriegsgesellschaften Deutschlands und Bosniens hin:

„Die Menschen sind sich [in Bosnien; T.H.] nach wie vor nicht sicher: Ist der Krieg wirklich vorbei? Insofern ist es eine andere Situation als in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg, als es hieß: Nie wieder Krieg! Das ist nicht die Stimmung in Bosnien. [...] Und diese Grundangst, die nach wie vor über die Medien in Abstufungen weiterhin geschürt wird, die Angst vor den jeweils anderen beiden Volksgruppen, hat auch etwas Lähmendes.“ (zit. nach Oschlies 1997, 234)

Eine aus Berlin nach Bosnien zurückgekehrte alte Bosnierin, die zum zweiten Mal zum Wiederaufbau ihrer zerstörten Heimat gezwungen war, sagte:

„Es ist anders als nach dem Zweiten Weltkrieg. [...] Damals haben wir bei Regen Bäume eingepflanzt und dabei gesungen. Der Geist des Krieges war weg, wir bauten eine neue, bessere Welt für alle auf. Wenn heute gebaut wird, dann nur für einige. Viele sind ganz arm, einige sehr reich.“

(aus einem Reisebericht von Beate Francois und Bosiljka Schedlich, Berlin, Mai 1998)

Die Logik der Schuldzuweisung

Roland Gewalt von der Berliner CDU rechtfertigte die Massenabschiebungsaktion vom Juli 1998 damit, dass bereits über 9.000 Flüchtlinge aus Berlin ‚freiwillig‘ zurückgekehrt seien. „Dies beweise, so Gewalt, dass die Rückkehr möglich sei“ (taz, 24.7.1998, S. 17).

Der Umstand, dass es RückkehrerInnen *im Einzelfall* gab, sollte also belegen, dass *alle* zurückkehren könnten und dass deshalb auch Abschiebungen gerechtfertigt seien. Diese verquere Logik der Schuldzuweisung wurde regelmäßig gegen bosnische (und andere) Kriegsflüchtlinge in Stellung gebracht: Der Einzelfall wurde zur allgemeinen Regel erklärt, ohne dass die jeweiligen persönlichen Umstände, die konkreten Rückkehrmöglichkeiten, die Ängste, Erfahrungen und Leiden der Betroffenen noch eines Blickes gewürdigt worden wären. Inwieweit die statistisch vorzeigbaren Rückkehrzahlen tatsächlich auf ‚Freiwilligkeit‘ beruhten⁹⁹ und in welche existenzielle Notlage die Betroffenen durch ihre Rückkehr unter Umständen gerieten, war nach dieser ‚Logik‘ irrelevant.

Dabei gab es viele alarmierende Berichte von Menschen, deren Verwandte oder FreundInnen unter dem massiven Druck der deutschen Behörden nach Bosnien zurückgekehrt und in unhaltbare Situationen geraten waren sowie eine nicht unbedeutende Zahl von ca. 210 (allein bis Ende Februar 1999) so genannten „Rück-Rückkehrern“ (Menschen, die nach einer Rückkehr keinerlei existenzsichernde oder menschenwürdige Überlebenschancen vorfanden und die deshalb erneut nach Berlin flohen – unter enorm verschlechterten aufenthaltsrechtlichen Bedingungen, da sie sich als ‚Neueingereiste‘ auf keinerlei Sonderregelungen für Bürgerkriegsflüchtlinge mehr berufen konnten).

Ich selbst habe viele verzweifelte Berichte über die desolaten Lebensbedingungen in Bosnien für RückkehrerInnen gehört. Ein Leben ohne Strom und fließend Wasser, ohne Arbeit und eigene Wohnung, ohne die Möglichkeit eines Schulbesuchs usw. war häufig die Folge einer erzwungenen ‚freiwilligen‘ Rückkehr nach Bosnien. Manche der aus Deutschland ‚vertriebenen‘ Flüchtlinge versuchten gar, in einem Auto (!) zu ‚überleben‘ – in einem mir im November 1998 glaubhaft überlieferten Fall betraf dies z.B. eine dreiköpfige Familie, die bereits seit 17 Monaten in einem Auto ‚wohnte‘.

Auf der Internet-Seite des Vereins „Den Krieg überleben“ (www.ping.at/refugees/folgen.htm; Stand: 16.6.1998) wurde beispielhaft von den „Folgen einer erzwungenen ‚freiwilligen‘ Rückkehr“ berichtet, von Ibrahim M. (58), seiner Frau und dem 30-jährigen, psychisch kranken Sohn, die zusammen im April 1997 aus Deutschland nach Bosnien zurückkehrten, um der angedrohten Abschiebung zu entgehen.

In ihre Wohnung in Banja Luka (RS) konnten sie als nicht-serbische Volkszugehörige nicht zurück, sie gingen also nach Sanski Most in der Föderation, wo neben 20.000 Ortsansässigen noch 40.000 Vertriebene aus der Banja Luka-Region lebten. Dort bekamen sie zwei kleine Werkstatträume in einer Garage als Unterkunft zugewiesen, bauten sich zwei Betten - für drei Personen, denn mehr Platz gab es nicht. Durch diesen ‚Unterkunftsnachweis‘ konnten sie sich offiziell registrieren lassen und hatten somit Anspruch auf ‚humanitäre Hilfe‘, die aus sechs Kilogramm Mehl und einem halben Liter Öl im Monat bestand. Alle anderen Leistungen der zahlreichen Hilfsorganisationen vor Ort konnten jedoch nur Ortsansässige in Anspruch nehmen, eine Arbeit zu finden war unmöglich.

Auch im UNHCR-Büro bat Herr M. mehrfach vergebens um Hilfe; der durchaus wohlwollende Büroleiter des UNHCR befand jedoch: „Wir haben bereits eine Akte angelegt über ihn. Wissen Sie, wenn wir Herrn M. heute helfen, stehen morgen hunderte Andere vor unserem Büro mit demselben Problem.“

Sozialsenatorin Hübner wertete die Zahl von 210 Rück-RückkehrerInnen als einen „verschwindend kleinen Anteil“ (1,75%), gemessen an der Anzahl der Gesamtrückkehr, zumal IOM aufgrund internationaler Erfahrungen mit bis zu 5% gescheiterten RückkehrerInnen gerechnet hätte (vgl. Antwort vom 18.4.1999 auf die Kl. Anfrage Nr. 13/4715). Dessen ungeachtet wurde jedoch auch dieser „verschwindend“ geringen Zahl von Flüchtlingen, die in ihrer Not und Verzweiflung nach Berlin zurückkehrten, ausnahmslos die volle Schuld an ihrem Scheitern zugeschoben, denn für sie galt weisungsgemäß ein beschleunigtes Abschiebungsverfahren.

In derselben Antwort bestätigte Frau Hübner übrigens einen Bericht, wonach einem aus Berlin abgeschobenen älteren Roma-Ehepaar die Rückkehr in ihre Heimatstadt in der RS, aber auch

⁹⁹ Der damalige Bosnienbeauftragte der Bundesregierung, Schlee (CDU), deutete das statistische Verhältnis von Abschiebungen in Bezug auf die Zahl der Gesamtrückkehr (ca. 2%; vgl. WELT vom 18./19.7.1998, S. 2) als einen Beleg dafür, dass es ein „Prinzip der freiwilligen Rückkehr“ gebe.

eine Registrierung andernorts verweigert worden war, so dass es sich gezwungen sah, zusammen mit anderen Flüchtlingen in einem „umgebauten Schweinestall“ „dahinzuvegetieren“ (so war es in der Anfrage formuliert worden). Diesbezüglich seien jedoch die bosnischen Behörden zuständig, befand die Senatorin (a.a.O., Punkt 7.).

Die Anfrage, wohin sich Flüchtlinge, die im Rahmen eines Projekts der Ausländerbeauftragten zurückgekehrt, in Bosnien jedoch *unverschuldet* gescheitert seien, in Berlin wenden könnten, beantwortete Frau Hübner wie folgt: „Wie jeder neu einreisende Ausländer können sich auch Rückrückkehrer an alle einschlägigen staatlichen und nichtstaatlichen Beratungsstellen wenden“ (vgl. Antwort vom 18.4.1999 auf die Kl. Anfrage Nr. 13/4715) – dass von der Ausländerbeauftragten keine Hilfe zu erwarten war, hatte Frau Hübner bereits zuvor klargestellt (vgl. ebd., Punkt 5).

Bei der Logik der Schuldzuweisung – *wenn es (einige) RückkehrerInnen gibt, müssen alle zurückkehren (können)* – wurde häufig auch damit argumentiert, dass die Bosnien-Flüchtlinge in Deutschland „Privilegierte“ gewesen seien¹⁰⁰ und dass ihnen eine ungesicherte Existenz in Bosnien (mindestens) genauso zugemutet werden könne wie den im Lande Verbliebenen. Was auf den ersten Blick plausibel, ja geradezu ‚gerecht‘ wirken mochte, hielt einer näheren Betrachtung nicht stand. Vor allem im Rückblick ist durchaus offen, wem es ‚schlechter‘ ergangen sein mag: Den Menschen, die infolge direkter Gewalterfahrungen (Lageraufenthalte, Vertreibungen, Krieg) ihr Land verlassen mussten und die im deutschen Exil dann noch einmal drangsaliert wurden, indem ihnen eine Integration und ein ‚normales Leben‘ von der Aufnahmegesellschaft weitgehend versagt wurde, oder den Menschen, die den Krieg zwar unter unerträglichen Bedingungen bis zum Ende ertragen und erleiden mussten, die aber nicht von den Folgen fluchtbedingter Entwurzelung, alltäglicher Behördenschikane in der Fremde und omnipräsenten Missbrauchsvorwürfen betroffen waren¹⁰¹? Die vorwurfsvolle Rede von den „Privilegierten“ unterschlug, dass es sich bei den Flüchtlingen in Deutschland allenfalls um „Privilegierte“ *während* des Krieges handelte – doch wer wollte den Menschen vorwerfen, dass sie ihr Leben in Sicherheit brachten!? In der Nachkriegszeit hingegen waren die RückkehrerInnen aus dem westlichen Ausland eine besonders schlecht angesehene Gruppe, denn den Vorwurf der ‚Privilegierung‘ gab es selbstverständlich auch in Bosnien: Die (vermeintlich) ‚reichen‘ RückkehrerInnen aus Deutschland¹⁰² traf nicht nur das Verdikt des ‚Vaterlandsverrats‘, sondern sie wurden auch in der Praxis vielfach benachteiligt, diskriminiert und finanziell zusätzlich ‚belangt‘.

Im Vergleich zur deutschen Bevölkerung waren die vermeintlich ‚Privilegierten‘ natürlich ‚diskriminierte‘ Opfer des Krieges, denen nun auch noch Schuldgefühle gegenüber ihren Landsleuten aufgebürdet werden sollten, um ihnen die Legitimation eines weiteren Aufenthalts in Deutschland zu entziehen.

Die Ausländerbeauftragte John individualisierte im Tagesspiegel vom 25.1.1996 die Rückkehrproblematik zusätzlich, um das Maß der ‚Schuld‘ der Betroffenen noch zu erhöhen:

„Man muss sich auch in die Menschen hineinversetzen. Viele leben seit Jahren hier, die Lebensrisiken waren abgesichert. Jetzt müssen sie sich mit dem Gedanken anfreunden, in Bosnien wieder für alles selbst verantwortlich zu sein. Das macht Angst und lässt viele zu juristischen Strohhalmen greifen.“

Die Angst vor dem Ungewissen ist sicherlich *ein* Moment bei der Entscheidung von Flüchtlingen zur Rückkehr oder zum Bleiben. Doch anders als die Ausländerbeauftragte suggerierte, ging es

¹⁰⁰ So z.B. Schönbohm in der Berliner Morgenpost vom 2.5.1996 und in seiner Rede am 10.4.1997 im Berliner Abgeordnetenhaus (PIPr 13/26, S. 1995).

¹⁰¹ Die vielen Binnenvetriebenen innerhalb Bosniens wären hier gesondert zu betrachten – als die insofern vermutlich am schlimmsten betroffenen Kriegsopfer.

¹⁰² Natürlich gab es Flüchtlinge, die während ihres Aufenthalts in Deutschland einen - bescheidenen - ‚Wohlstand‘ erarbeiten konnten (etwa einen PKW). Nachvollziehbar waren die Verbitterung und die Vorwürfe der im Krieg restlos verarmten bosnischen Bevölkerung beim Anblick solchen ‚Erfolges‘ von RückkehrerInnen allemal. In der Mehrheit aber – dies gilt zumindest für Berlin – traf dieses Bild nicht zu, da die Flüchtlinge in der Regel von einem gekürzten Sozialhilfesatz überleben mussten und alles Geld, was übrig blieb, zumeist ohnehin Verwandten in Bosnien übersandt hatten.

dabei im Regelfall nicht um die Frage von Fremd- oder Eigenverantwortung, denn die meisten Flüchtlinge litten unter dem behördlich fremdbestimmten und entmündigenden Dasein in Deutschland und hätten lieber heute als morgen ihr unwirtliches Gastland verlassen, um ihr Leben wieder in Würde selbst bestimmen und z.B. arbeiten zu können. Die Ängste, die Flüchtlinge dazu brachten, Rechtsmittel gegen (völlig verfrühte) Abschiebungsanordnungen zu ergreifen, waren vielmehr völlig begründete Ängste vor einer Rückkehr in Städte und Orte, aus denen sie mit Gewalt vertrieben, in denen ihre Häuser niedergebrannt, in denen sie von Nachbarn verraten, geschlagen und misshandelt und in denen Familienangehörige bestialisch ermordet worden waren. Die Gedankenspiele von Frau John waren vor diesem Hintergrund zynisch und suggerierten, dass es sich die Flüchtlinge in Deutschland in der ‚sozialen Hängematte‘ bequem gemacht hätten. Dabei erwartete die meisten Flüchtlinge hier wie dort eine fremdbestimmte Zukunft, denn die Rückkehr nach Bosnien war keinesfalls gleichbedeutend damit, „wieder für alles selbst verantwortlich zu sein“ – das Flüchtlingsheim in Deutschland wurde lediglich durch ein Aufnahmelager oder andere Behelfsunterkünfte in Bosnien ersetzt, an die Stelle der Sozialhilfe trat die Abhängigkeit von internationalen Hilfsgütern, und an der erzwungenen Arbeitslosigkeit änderte sich nichts.

Die Frage eines Journalisten (vgl. ND vom 25.9.1996), ob eine Zwangsrückführung bosnischer Flüchtlinge im Winter nicht gegen die Menschenwürde verstoße, beantwortete die Berliner Ausländerbeauftragte getreu der Schuldzuweisungs-Logik wie folgt: „Es ist ja nicht so, dass kein Mensch dort leben kann. Die Mehrheit der Bevölkerung lebt dort.“ Sie erweckte sogar den Eindruck, als ob sich RückkehrerInnen aus Deutschland in Bosnien geradezu ins gemachte Nest setzen könnten und als ob leerstehender Wohnraum nur auf sie wartete: „Jetzt haben wir beispielsweise eine Liste aus Sarajevo bekommen, wo Wohnungen mit internationaler Hilfe wieder hergerichtet wurden, die nun auf Rückkehrer warten“ (ebd.).

Es muss wohl nicht erläutert werden, wie die ‚durchschnittlichen‘ deutschen ZeitungsleserInnen und SteuerzahlerInnen solche Ausführungen der Ausländerbeauftragten aufgenommen und verarbeitet haben mögen.

Frau John war im Prinzip das Kernproblem einer Rückkehr nach Bosnien sicherlich bewusst, dass nämlich die Rückkehr der vertriebenen Flüchtlinge aus politisch-ideologischen Gründen vor Ort verhindert wurde. Diesbezüglich sprach sie sogar persönlich beim Bosnienbeauftragten der Bundesrepublik Deutschland, Schlee (CDU), vor, jedoch nicht, um auf eine Erfüllung des Daytoner Abkommens zu drängen, wonach allen Flüchtlingen eine Rückkehr in ihre Herkunftsorte ermöglicht werden sollte, sondern um ihn zu bitten, die Behörden und PolitikerInnen in der Föderation zu einer Aufnahme der aus der RS Vertriebenen zu bewegen (vgl. taz, 6.10.1997). Konkreter Anlass für ihren Vorstoß war eine – in den Worten Johns – „hervorragend organisierte“ Rückkehrergruppe aus Berlin, „gut qualifizierte Bosniaken aus der Srpska“, die „nicht mit der Rückkehr warten [wollen], bis das Problem Srpska gelöst ist“. Selbst in diesem Fall hoch motivierter, organisierter und zur Mobilität bereiter RückkehrerInnen war es bezeichnenderweise jedoch so, dass diese „keinen ausreichenden Wohnraum“ hatten finden können (so John, ebd.). Wie die Ausländerbeauftragte angesichts solcher Erfahrungen öffentlich weiterhin Rückkehroptimismus verbreiten („Die Situation hat sich schon wesentlich gebessert“) und überdies suggerieren konnte, *alle* Flüchtlinge könnten nunmehr zurückkehren, blieb ihr Geheimnis.

Ein letztes Beispiel für die abstruse Logik der Schuldzuweisung: Die anhaltend prekäre und gefährliche Situation für so genannte ‚binationale‘ Ehepaare in Bosnien und die behördliche Forderung einer Rückkehr auch solcher Menschen wurde von der Ausländerbeauftragten mit folgenden Worten kommentiert:

„Viele solcher Familien leben in Bosnien. Es muss also gehen“ (taz vom 5.9.1997).

Desinformationspolitik

Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass die Berliner Behörden und die Berliner Ausländerbeauftragte auch mit ausdrücklichen Falschinformationen gegenüber der Öffentlichkeit und den Flüchtlingen arbeiteten, um diese zu einer Ausreise zu drängen. Dies hatte Methode, wie die folgenden Beispiele zeigen.

In einer Pressemitteilung vom 29.5.1997 berichtete die Berliner Ausländerbeauftragte von ihrer zweiten (viertägigen) Bosnienreise im Mai 1997, zusammen mit Sozialsenatorin Hübner, die jedoch nur den föderativen Teil Bosniens betraf und somit die noch weitaus schlechtere Situation in der RS – die Herkunftsregion der meisten Flüchtlinge in Berlin – einfach ausblendete. „Allein vom Augenschein her“, so hieß es in der Pressemitteilung, habe sich „die politische und wirtschaftliche Situation in der Föderation zum Positiven verändert“. Die meisten Dächer seien neu eingedeckt, die Fenster wieder verglast und „die Felder nach Minenräumprogrammen bestellt“ worden, ja sogar „die Gärten mitten in der Stadt“ seien bepflanzt worden, „wie es auch im Nachkriegs-Berlin der Fall war“.

Über diese anheimelnd und realitätsfremd zugleich wirkenden Reiseeindrücke von Frau John haben die meisten Flüchtlinge in Berlin nicht einmal mehr gequält lächeln können.

Die Behauptung der Ausländerbeauftragten, eine freiwillige Rückkehr sei „nicht nur möglich“, sondern sie unterstütze auch „die begonnene positive Entwicklung im Land“, war eine offenkundige Fiktion¹⁰³. In Wahrheit stellten die RückkehrerInnen, wie bereits ausgeführt, eine erhebliche Belastung der ohnehin überforderten Gemeinden in der Föderation dar, und Arbeit wartete auf sie keinesfalls.

Jovan Divjak, Ex-General der bosnischen Armee und lange Zeit ‚Vorzeige-Serbe‘ in der bosniakischen Militärführung, machte sich im Rahmen einer Veranstaltung am 26.6.1997 im Verein südost Europa Kultur e.V. über internationale ‚Kurzreisende‘ wie Frau John lustig, die seiner Auffassung nach als Beleg einer vermeintlichen ‚Normalität‘ in Bosnien auf volle Cafés in Sarajevo verwiesen und dabei verschwiegen, dass sich 80-90% der Bevölkerung nicht einen einzigen Kaffee dort leisten konnten, weil sie mit dem täglichen Überleben beschäftigt waren.

Nicht nur in Pressemitteilungen, auch in den so genannten „Informationsbriefen“, die sich direkt an die Flüchtlinge richteten, drängte die Ausländerbeauftragte auf eine schnelle Ausreise. Die Informationsbriefe der Ausländerbeauftragten erschienen seit August 1996 und wurden in deutscher und serbokroatischer Sprache unter anderem über Sozialämter und Wohnheime an die Flüchtlinge verteilt.

Im 4. Informationsbrief berichtete Frau John von ihrer ersten ‚Bosnienreise‘ (auch hier müsste es heißen: Reise in die *Föderation*) vom 23. bis 25. Juli 1996. Bereits damals wurde die Lage von ihr in rosigen Tönen beschrieben und ‚Zuversicht‘ verbreitet. Die Menschen wurden darauf vorbereitet, dass ihre gewaltsame Vertreibung aus ihrer Heimat dauerhaft Bestand haben könnte. Johns Appell im Wortlaut:

„Der Wiederaufbau macht jeden Tag Fortschritte. Sie sollen diesen Wiederaufbau mitgestalten. Ich will Ihnen dabei helfen. Ihre Mitwirkung ist auch unbedingt erforderlich. Es gibt immer mehr Informationen darüber, wie Sie in ihrer Heimat wieder Fuß fassen können, auch wenn es nicht in jedem Fall der Ort ist, den Sie verlassen haben.“

Einzelne positive Ansätze beim Wiederaufbau und bei der Rückkehr in den *föderativen* Teil Bosniens wurden von der Ausländerbeauftragten systematisch immer wieder so dargestellt, als ob nun für *alle* Flüchtlinge die Rückkehr möglich sei – obwohl etwa 75% aus der Republika Srpska stammten.

Dabei fanden sich sogar im Informationsbrief der Ausländerbeauftragten selbst (Nr. 12 vom August 1998, S. 6 ff) Angaben zur kommunalen Registrierungspraxis (als Mindestvoraussetzung für ein Überleben in Bosnien), die die Unhaltbarkeit der Position der Ausländerbeauftragten illustrierten, wenn es z.B. hieß, dass in den allermeisten Kantonen Bosniens „[...] die Registrierung der Rückkehrer, die keine ursprünglichen Bewohner der jeweiligen Gemeinde sind und als Binnenflüchtlinge angesehen werden, davon ab[hängt], ob eine Unterkunftsmöglichkeit nachgewiesen werden kann“. Im Kanton Tuzla war sogar generell „[...] eine Aufnahme von

¹⁰³ Auch die geplante Einführung von Einfuhrzöllen bei einer Rückkehr nach Bosnien wurde von der Ausländerbeauftragten dazu benutzt, um in einer Pressemitteilung (vom 15.7.1997) die schnelle Ausreise *aller* Flüchtlinge zu fordern: „Die Ausländerbeauftragte des Senats appelliert erneut an alle bosnischen Kriegsflüchtlinge, jetzt zurückzukehren und beim Aufbau mitzuarbeiten. Es gibt deutliche Anzeichen dafür, dass beim Wiederaufbau in der Föderation von Bosnien und Herzegowina große Fortschritte erzielt werden. Für den Wiederaufbau werden die Rückkehrer dringend benötigt.“

Binnenflüchtlingen, selbst wenn eine Unterkunft vorhanden ist, nicht möglich“ (a.a.O.)! Und weiter: „Lediglich in den Kantonen Zenica-Doboj und Zentralbosnien (außer der Gemeinde Travnik) ist ein Unterkunftsnachweis keine Voraussetzung für die Registrierung der Binnenflüchtlinge. Die lokalen Behörden haben sich in diesen Kantonen bereiterklärt, für Unterkunft zu sorgen. Die ist allerdings in Anbetracht der Wohnungsknappheit sehr schwierig“ (a.a.O.). Wie die aus der RS vertriebenen Flüchtlinge in der Föderation unter solchen Bedingungen hätten „Fuß fassen“ sollen, blieb unerklärlich.

Im Info-Brief Nr. 10 vom Februar 1998 benannte die Ausländerbeauftragte die zum damaligen Zeitpunkt acht (zumeist kleineren) Städte Bosniens, die die Kriterien des UNHCR-Programms „open cities“ erfüllten und die somit – zumindest theoretisch – als ‚offen‘ für RückkehrerInnen der jeweiligen Minderheit angesehen werden konnten. Sarajevo und Tuzla, die beiden größten bosnischen Städte, gehörten noch Anfang 1998 *nicht* zu diesen „open cities“, obwohl deutsche PolitikerInnen, Behörden und RichterInnen im Zweifelsfall *alle* Flüchtlinge in Deutschland – und zwar unabhängig von ihrer Herkunft – auf eben diese beiden angeblich ‚sicheren‘ (in erster Linie jedoch überfüllten) Städte verwiesen¹⁰⁴.

Der Info-Brief Nr. 10 enthielt auch die bemerkenswerte Angabe, dass die bestehenden „Transitzentren“ in Bosnien RückkehrerInnen nur für 48 Stunden (!) aufnahmen und dass „Voraussetzung für die vorübergehende Aufnahme ist, dass der Nutzer eine Anschlussadresse vorweisen kann“. Von deutschen Gerichten und Behörden wurden die etwa 850 Plätze in den bosnischen „Transitzentren“ stets als Grundlage für die Behauptung herangezogen, es gäbe in Bosnien zumindest Auffanglager, in denen Abgeschobene *in jedem Fall* notdürftig untergebracht würden. Von diesen Informationen abgesehen enthielt der Informationsbrief Nr. 10 jedoch vor allem Desinformationen: Aufschlussreich war insbesondere, wie das Büro John die bosnischen Flüchtlinge über das BVerwG-Grundsatzurteil vom September 1997 unterrichtete, mit dem die jahrelange rechtswidrige – von Frau John unterstützte – Duldungsverweigerungspraxis in Berlin beendet wurde: „Ihre aufenthaltsrechtliche Situation wird sich mit der neuen Duldungsregelung nicht verbessern“, hieß es dort (S. 3).

Dies war bereits insofern unzutreffend, als der Aufenthalt mit einer Duldung formell nicht mehr strafbar war und die Sozialämter nunmehr auch weitaus weniger Möglichkeiten hatten, den Sozialhilfebezug der Betroffenen mit vielfältigen Auflagen und Schikanen zu versehen oder gar einzustellen. Die aufenthaltsrechtliche Situation verbesserte sich nach dem BVerwG-Urteil allerdings auch insofern, als zuvor alle Flüchtlinge in Berlin *jederzeit* damit rechnen mussten, ohne jede Vorwarnung festgenommen und abgeschoben zu werden. Zwar ist auch eine Duldung prinzipiell widerrufbar (worauf in dem Infobrief ausdrücklich hingewiesen wurde), jedoch ist hierfür ein besonderes schriftliches Anhörungs- und Widerrufsverfahren und somit auch die vorherige Ankündigung einer konkret beabsichtigten Abschiebung erforderlich. Gerade diese verfahrensrechtliche Berechenbarkeit verbesserte die aufenthaltsrechtliche Situation der bosnischen Flüchtlinge – ganz entgegen der Behauptung in dem Infobrief – erheblich.

Falsch war in dem „Info-Brief“ Nr. 10 (S. 3) vom Februar 1998 auch der folgende Hinweis: „Zukünftig führt ein Rechtsschutzverfahren nicht mehr generell dazu, dass vor der Entscheidung des Gerichts über den Rechtsschutzantrag keine Abschiebung durchgeführt wird“. Eine solche ‚generelle‘ Sicherheit – dies hatte mit der BVerwG-Entscheidung inhaltlich gar nichts zu tun – gab es auch zuvor schon nicht! Die Zusicherung der Ausländerbehörde gegenüber dem Gericht, vor einer Entscheidung im Rechtsschutzverfahren nicht abzuschieben, wurde und wird in der Praxis widerrufen, wenn im Einzelfall eine Abschiebung durchgesetzt werden soll.

Völlig kritiklos übernahm die Ausländerbeauftragte auch einen ausgesprochenen ‚Bluff‘ der Berliner Ausländerbehörde hinsichtlich der Praxis so genannter „Einladungsabschiebungen“ (hierzu später mehr). Bei solchen schriftlichen Aufforderungen der Ausländerbehörde, zur „Abschie-

¹⁰⁴ Laut Info-Brief Nr. 12 vom August 1998 wurde Tuzla dann doch noch, neben 14 weiteren bosnischen Städten, zur „offenen Stadt“ erklärt – jedoch nahm Tuzla konsequent nur noch VorkriegsbewohnerInnen auf! Sarajevo galt weiterhin nicht einmal ‚potenziell‘ als „offen“ für Minderheiten.

bung“ zu erscheinen (der Info-Brief: „... lädt die Ausländerbehörde zur Abschiebung ein“), wurde eine Abschiebung (im Rechtssinne) zumeist nur vorgetäuscht¹⁰⁵. Obwohl es in der Praxis im Regelfall folgenlos blieb, solche „Einladungsabschiebungen“ zu ignorieren, drohte der Info-Brief Nr. 10 (S. 4):

„Einer solchen ‚Einladungsabschiebung‘ können Sie nur durch eine freiwillige Rückkehr zuvorkommen [...]. Bedenken Sie bitte, dass Sie zur Fahndung ausgeschrieben werden, wenn sie sowohl die Frist zur Äußerung als auch den Abschiebungstermin verstreichen lassen. Das hieße, dass Sie polizeilich gesucht würden und im Falle des Aufgreifens sofort in Abschiebehaft gerieten.“

Diese dramatisierenden (und im Regelfall unzutreffenden) Drohungen waren ein weiterer Beitrag der Berliner Ausländerbeauftragten, mit dem die Betroffenen verängstigt und zur baldigen Ausreise veranlasst werden sollten. Zynisch belehrte der Info-Brief:

„Die Vorbereitung der freiwilligen Ausreise bzw. die freiwillige Ausreise ist die beste Absicherung vor der Abschiebung“ (ebd.).

Bereits im September 1996 hatte Frau John den bosnischen Flüchtlingen geraten: „Die freiwillige Rückkehr ist der beste Weg“, um einer zwangsweisen Rückführung zu entgehen (vgl. taz, 21./22.9.1996)¹⁰⁶. Die so genannte „freiwillige Rückkehr“ erschöpfte sich bei näherem Hinschauen somit in der Vorwegnahme des behördlichen Zwangs mit dem Zweck, die deutschen Abschiebungsbehörden von den ‚Mühen‘ kosten- und arbeitsaufwändiger Massenabschiebungen zu entlasten.

Die Behauptung des für die ‚Rückführung‘ bosnischer Flüchtlinge zuständigen Mitarbeiters von Frau John, Robin Schneider (1999, 6), in seinem „Bericht über den Stand der freiwilligen Rückkehr bosnischer Flüchtlinge“, dass die Öffentlichkeitsarbeit und die „genauen Informationen“ der Ausländerbeauftragten „die Entscheidung zur freiwilligen Rückkehr [...] erleichtert“ hätten, darf in Anbetracht des oben Ausgeführten als blanker Euphemismus bezeichnet werden, genauso wie die Behauptung, „[...] dass Berlin mit seinem Primat der freiwilligen Rückkehr auf einem erfolgversprechenden Weg“ sei (ebd., 7).

Bewertung der Rolle der Ausländerbeauftragten im Rahmen eines ‚freiwilligen Rückkehrmanagements‘

Es ist unklar, ob Frau John persönlich womöglich der Auffassung war, sie handele im Interesse der Flüchtlinge, wenn sie diese zur baldigen Rückkehr nach Bosnien aufforderte, etwa mit folgendem Argument (taz vom 5.9.1997):

„Rückkehr ist humaner als ein jahrelanges Dahinleben in ungesicherten sozialen und aufenthaltsrechtlichen Situationen“.

Die Formulierung eines „jahrelangen Dahinlebens in ungesicherten sozialen und aufenthaltsrechtlichen Situationen“ umschrieb die Folgen der bundesdeutschen Abschreckungspolitik natürlich sehr gut – dass Frau John sich allerdings nicht gegen diese unhaltbaren Zustände, sondern gegen die Flüchtlinge, die unter diesen Bedingungen ‚dahinzuleben‘ gezwungen waren, engagierte, spricht für sich. Faktisch hatte sie sich mit den Vorgaben der offiziellen Ausschaffungspolitik abgefunden, die sie in den Jahren 1995 und 1996 zumindest partiell selbst noch kritisiert hatte. Schlimmer noch: Indem es die *institutionelle Interessensvertreterin der Flüchtlinge* war, die ohne weiter zu differenzieren deren sofortige Ausreise forderte, ihnen mit Sozialhilfeeinstellungen drohte und die Lage in Bosnien systematisch beschönigte, musste in der Öffentlichkeit zwangsläufig der Eindruck entstehen, dass die Flüchtlinge sich nur subjektiv zur Rückkehr entschließen müssten und dass es keine Gründe mehr geben könne, weiter dem Berliner ‚Steuerzahler auf der Tasche zu liegen‘. *Wenn selbst die Ausländerbeauftragte den Flüchtlingen die sofortige Rückkehr empfahl*, so konnten Medien, RichterInnen, SachbearbeiterInnen und PolitikerInnen ihr Gewissen beruhigen, *dann wird es schon nicht so schlimm sein*.

¹⁰⁵ Weil eine Abschiebung auch die Möglichkeit unmittelbaren Zwangs zur Durchsetzung der „aufenthaltsbeendenden Maßnahme“ beinhalten muss – dies war bei den besagten ‚Einladungsabschiebungen‘ nicht der Fall, weil die entsprechende Fluggesellschaft ausdrücklich nicht bereit war, ‚Abschüblinge‘ zu transportieren.

¹⁰⁶ Frau John im ND vom 25.9.1996: „Die Flüchtlinge haben nicht die Wahl zu bleiben oder zu gehen. Es gibt eine eindeutige Rückkehroption. Deshalb bleibt nur die Möglichkeit, freiwillig zu gehen oder aber abgeschoben zu werden. Ich glaube, die Flüchtlinge haben das verstanden, die große Mehrheit jedenfalls.“

Ob Frau John verwaltungsintern versuchte, die Innenverwaltung in ihrem Abschiebungskurs zu beschwichtigen, vermag ich nicht zu beurteilen – nach außen hin und objektiv wirkte ihr Handeln jedenfalls als ‚Transmissionsriemen‘ der Ausschaffungspolitik des Berliner Senats¹⁰⁷. Ihre ‚freiwilligen‘ Rückkehrprojekte waren die Kehrmedaille der Abschiebungspolitik der Innenverwaltung, beide Seiten ergänzten sich und dienten dem gemeinsamen Ziel der Außer-Landes-Schaffung der Flüchtlinge¹⁰⁸.

Frau John steht mit ihrer Politik und Haltung beispielhaft für allgemeine Tendenzen eines ‚modernen Rückkehrmanagements‘, das weltweit vor allem von der IOM, der International Organization for Migration¹⁰⁹, betrieben wird und in dem ‚Rückkehrstrategien‘ unter dem Siegel der vermeintlichen ‚Freiwilligkeit‘ als die ‚bessere‘ und ‚humanere‘ Alternative zur gewaltsamen Abschiebung dargestellt werden. Kennzeichnend ist dabei allerdings, dass es sich gerade *nicht* um eine *Freiwilligkeit* im Wortsinne handelt und dass es im Rahmen dieses Konzepts auch keine wirkliche Alternative zur (‚freiwilligen‘ oder gewaltsamen) Rückkehr gibt, die als Ziel vorausgesetzt wird. Der innenpolitische Sprecher der SPD, Dieter Wiefelspütz, sprach in ähnlichem Zusammenhang von einem „Zynismus“, der „kaum noch zu überbieten“ sei, und brachte es auf folgenden Punkt:

„Freiwillig kann man überall hin – auch in die Hölle“ (taz vom 29.4.2005).

Frank Düvell (2005, 62 f) weist darauf hin, dass der UNHCR den Begriff der „freiwilligen Rückkehr“ eindeutig definiert hat, und zwar als Ergebnis der „Ausübung des eigenen freien und uneingeschränkten Willens in der sinnvollen Wahl zwischen dem Zurückkehren oder Nichtzurückkehren“, als eine Wahl „zwischen lebhaften Alternativen“ bei „Abwesenheit von Maßnahmen, die den Flüchtling zur Heimkehr drängen“ und „Abwesenheit jeglichen physischen, psychologischen oder materiellen Drucks“ (ebd.).

Die Gründe, die für oder gegen eine Rückkehr der Betroffenen sprechen, sei es, dass sie in der jeweiligen Person oder in der konkreten Situation im Herkunftsland begründet liegen, werden in dem Konzept der erzwungenen freiwilligen Rückkehr, mit dem die Zurückweisung der Betroffenen systematisch ihrer Integration ins Zufluchtsland vorgezogen wird, jedoch gar nicht mehr berücksichtigt. Ein solches ‚Rückkehrmanagement‘ baut vielmehr auf der vorausgesetzten ‚Aussonderungsarbeit‘ der Flüchtlingsbürokratie auf und setzt sie fort – die Kriterien und Mechanismen, mit denen diese Selektion betrieben wird, werden nicht in Frage gestellt.

Dies wird bereits deutlich an der Definition der ‚Freiwilligkeit‘ durch die IOM (vgl. Düvell 2005, 64):

¹⁰⁷ Die Initiativen der Ausländerbeauftragten zur *Verschärfung* des Asylbewerberleistungsgesetzes trieben den bündnisgrünen Abgeordneten Riza Baran sogar zu der polemischen kleinen Anfrage (Nr. 13/3086), ob „und falls ja, wann [...] das Mandat der Senatsbeauftragten für Ausländerfragen geändert“ worden sei.

¹⁰⁸ Auch eine schriftliche Auskunft von Frau John an das Berliner Verwaltungsgericht (in dem Verfahren VG 37 X 200.96; Schreiben vom 8.9.1997) ging über alle bekannten Probleme zur Registrierungspraxis in Bosnien hinweg und vermittelte den Eindruck, dass allen RückkehrerInnen schon irgendwie geholfen werden würde.

Die Gesellschaft für bedrohte Völker sprach der Ausländerbeauftragten eine Mitschuld an den Abschiebungen vom 9./10. Juli 1998 zu, weil sie zuvor in einem Schreiben an das Verwaltungsgericht eine beschönigende Lageeinschätzung zur Flüchtlingsrückkehr abgegeben habe – Frau John wies dies als „haltlos“ zurück (vgl. taz vom 25./26.7.1998).

Eine direkte Verbindung zwischen schriftlichen Auskünften von Frau John an das Verwaltungsgericht und der Abschiebungsaktion vom Juli 1998 kann sicherlich nicht hergestellt werden; allerdings war die ‚atmosphärische‘ Mitverantwortung Frau Johns für die Legitimierung von Abschiebungen beträchtlich.

Ein Anwalt berichtete mir, dass aus einer Akteneinsicht für einen Mandanten eindeutig hervorgegangen sei, dass Frau John im konkreten Fall auf die Abschiebung der Betroffenen gedrängt habe, um ‚Akzeptanz‘ für ein umstrittenes Rückkehrprojekt zu schaffen!

¹⁰⁹ Die IOM wurde 1951 gegründet und hat kein völkerrechtliches Mandat (im Gegensatz etwa zum UNHCR), sondern vertritt als intergouvernementale Organisation die Interessen der Mitgliedsstaaten. IOM koordiniert ‚Rückkehrprogramme‘ (GARP, REAG), wickelt Reisemodalitäten ab (Flugbuchungen usw.) und entwickelt ‚Rückkehrkonzepte‘.

„Freiwilligkeit liegt vor, wenn der freie Wille des Migranten sich zumindest in der Abwesenheit der Verweigerung zur Rückkehr ausdrückt, beispielsweise sich nicht gegen das Einsteigen in das Transportmittel zu wehren oder anderweitig manifestierte Nichtzustimmung.“

Thomas Berthold (2005, 57 ff) stellt heraus, dass aus Sicht der Aufnahmestaaten der ‚Vorteil‘ eines ‚freiwilligen Rückkehrkonzepts‘ – wobei noch einmal betont werden muss, dass auf gewaltsame Abschiebungen in diesen Konzepten ja nicht verzichtet wird, sondern dass die ‚freiwillige‘ Ausreise durch Drohungen mit staatlicher Gewalt geradezu erzwungen werden soll – ein zweifacher ist: Zum einen dient es der *Legitimierung* der allgemeinen ‚Rückführungspolitik‘, da eine sich auf Abschiebungen beschränkende Politik durchaus in der Kritik der Öffentlichkeit steht und mit einem negativen Image belastet ist. Zum zweiten dient es der *Effizienz* der ‚Rückführungspolitik‘, da Abschiebungen großer Flüchtlingsgruppen mit einem hohen Kosten- und Bürokratieaufwand verbunden sind und die Kapazitäten der Abschiebemaschinerie übersteigen können – wie es im Falle der Bosnienflüchtlinge eindeutig der Fall war.

Mit dem Konzept der erzwungenen freiwilligen Rückkehr sind noch zwei weitere Gefahren verbunden:

1) Unabhängige Flüchtlingsberatungsstellen und Nichtregierungsorganisationen drohen ihre Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit zu verlieren, wenn sie sich an Konzepten eines ‚Rückkehrmanagements‘ beteiligen, die nicht auf tatsächlich freiwilligen Entscheidungen der Betroffenen basieren. Diese Gefahr wird dadurch bestärkt, dass finanzielle Mittel und Fonds (etwa der EU) zunehmend an Angebote einer Rückkehrberatung gekoppelt werden (vgl. ebd., 60). Eine offene Beratung, die auch die Option des Bleibens beinhaltet, wird hierdurch zurückgedrängt.

2) Im Rahmen des Konzepts ‚freiwilliger‘ Rückkehr werden zunehmend Projekte entwickelt, die auch die Ausschaffung besonders schutzbedürftiger Personengruppen ermöglichen sollen. Das Projekt ‚Heimatgarten‘ der AWO Bremen (seit 1998) etwa sichert alten und kranken Menschen im Falle ihrer Ausreise, vor allem nach Bosnien, eine Betreuung und Übernahme aller wesentlichen Lebens- und Gesundheitskosten zu, jedoch *nur für 2 Jahre* – danach sind die Betroffenen wieder auf sich gestellt (vgl. ebd., 58 ff). Erschien eine Abschiebung dieser Menschen zuvor noch als weitgehend unzumutbar, so wird ihre Außer-Landes-Bringung durch solche kurzfristigen Projekte diskutierbar und vorstellbar gemacht. Auch die Berliner Ausländerbehörde und Innenverwaltung benutzen die Existenz dieses AWO-Projekts regelmäßig dafür, beabsichtigte Abschiebungen von alten, kranken Menschen als zumutbar und gerechtfertigt erscheinen zu lassen – etwa gegenüber der Öffentlichkeit, aber auch in anhängigen Gerichtsverfahren.

Die „freiwillige“ Rückkehrpolitik“ ist Berthold zufolge (ebd., 57) deshalb nur „eine weitere Form der Abschiebepolitik [...]: Abschiebung mit anderen Mitteln und erweiterter Zielgruppe“.

Dass eine restriktive *Flüchtlingspolitik* auch den Zweck verfolgen kann, Zustimmung für eine ‚liberalere‘ *Zuwanderungspolitik* im Allgemeinen zu suchen – und dass dies für die Berliner Ausländerbeauftragte ebenso maßgebend wie vergebens war –, habe ich bereits dargelegt.

Schließlich wäre noch zu diskutieren, inwieweit die Überlegung, dass nur im Falle einer schnellen Rückkehr von Bürgerkriegsflüchtlingen nach Beendigung der offenen Kampfhandlungen sich das Konzept des *temporary protection* aufrechterhalten lasse, die Politik der Berliner Ausländerbeauftragten prägte.

Robin Schneider, im Büro der Ausländerbeauftragten maßgeblich für das ‚Rückkehrmanagement‘ nach Bosnien verantwortlich, vertrat explizit diese Auffassung (vgl. FR vom 3.5.1996):

„Nur wenn eine Repatriierung möglich ist, wird es uns gelingen, das Asylrecht für Kriegsflüchtlinge zu retten. [...] Ansonsten wird das temporäre Asyl noch in diesem Jahr zu Fall gebracht.“

Sie wird aber auch von beinahe allen maßgeblichen InnenpolitikerInnen aller Parteien vertreten.

Dass das Konzept des temporären Schutzes jedoch, zumindest der Auffassung des UNHCR zufolge, bei anhaltenden Konflikten und für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge grundsätzlich auch die Möglichkeit einer Verfestigung des Aufenthaltsstatus beinhalten muss – und dies in nahezu allen anderen europäischen Aufnahmeländern auch so praktiziert wurde, ohne dass dieses Schutzinstrument deshalb dort „zu Fall gebracht“ worden wäre –, habe ich bereits ausgeführt.

Genauso habe ich auf den Umstand hingewiesen, dass auf Seiten der deutschen / Berliner Bevölkerung ein weitaus größeres Verständnis für die Lage und für die Interessen der bosnischen Flüchtlinge vorhanden war, als es PolitikerInnen und BürokratInnen der Ausschaffungspolitik ihnen zutrauen mochten. Die Kassandrarufer, wenn jetzt nicht alle BosnierInnen schnell zurückkehrten, gäbe es bei zukünftigen Kriegen, Vertreibungen oder gar Völkermorden keine Aufnahmebereitschaft für Flüchtlinge mehr, sagten weniger etwas über die mutmaßliche Stimmungslage in der Bevölkerung als vielmehr einiges über das ‚Innenleben‘ der zaghaften RuferInnen solcher Mahnungen aus: Denn schließlich waren *sie* es, die mit ihrer Politik der Diffamierung der Flüchtlinge und Desinformation der Bevölkerung dafür sorgten, dass das Verständnis für Flüchtlinge tendenziell schwinden musste. Sie propagierten eine restriktive, um nicht zu sagen inhumane Flüchtlingspolitik, um die Grundlagen für humanitäre Aufnahmeentscheidungen in der Zukunft vorgeblich erhalten zu können, und es ist offenkundig, dass dies ein Widerspruch war.

Zur Erinnerung: Während der Jahre des kriegerischen Zerfalls Jugoslawiens / Bosniens (1991 bis 1995) wurden nicht nur die Kriegsflüchtlinge vom Balkan, sondern zugleich mehr als 1,1 Mio. AussiedlerInnen (überwiegend aus den ehemaligen Sowjetrepubliken) in der BR Deutschland aufgenommen¹¹⁰. In der öffentlich-politischen Darstellung und Debatte kam diese Einwanderungsgruppe – im Gegensatz etwa zu den bosnischen Kriegsflüchtlingen – jedoch kaum vor, obwohl es sich um eine weitaus größere Gruppe von Menschen mit Ansprüchen auf ein dauerhaftes Bleiberecht handelte. Auch Grenzen der ‚Aufnahmefähigkeit Deutschlands‘ oder eine Gefahr für den ‚inneren Frieden‘ wurden in diesem Zusammenhang nicht beschworen¹¹¹.

Angesichts der grundlegend unterschiedlichen Umgangsweise mit Kriegsflüchtlingen bzw. SpätaussiedlerInnen bleibt mithin nur die Deutung übrig, dass die Flüchtlingspolitik in Deutschland tief, wenn auch zumeist unmerklich, in einen irrationalen (kultur- / fiskal-) rassistischen Diskurs verstrickt ist und auf diffusen Ängsten vor den ‚Fremden‘ aufbaut – wie am Beispiel der Person Schönbohms ausgeführt.

¹¹⁰ Vgl. Datenreport 1997, 23. Die Höchstaufnahmezahl von knapp 400.000 AussiedlerInnen datiert auf das Jahr 1990. Dem Datenreport 1997 (S. 565) ist auch zu entnehmen, dass die Zuwanderung nach Westdeutschland seit 1984 überwiegend aus Menschen mit deutscher Staatsbürgerschaft besteht. Diese Menschen machten Mitte der 90er Jahre 8% der westdeutschen Wohnbevölkerung aus - dies ist mehr als der Anteil der „klassischen Gastarbeiter und ihrer Familien“, die zum selben Zeitpunkt insgesamt ca. 5% der westdeutschen Wohnbevölkerung ausmachten!

¹¹¹ Das Argument, dass Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien und ihre Kinder schwerer in Deutschland zu integrieren seien als etwa russische Aussiedlerfamilien, wäre sachlich unhaltbar und rassistisch.

Opposition / Parlamentsarbeit

Ich will mich nun der Frage widmen, welches Gegengewicht es im parlamentarisch-politischen Raum zu der regierungsamtlichen Ausschaffungspolitik des Berliner Senats gab.

Die Berliner Abgeordnete und flüchtlingspolitische Sprecherin der PDS, Karin Hopfmann, beschrieb in einem Gespräch mit mir (am 21.1.1998), welche Mittel der Opposition in der alltäglichen Parlamentspraxis zur Verfügung stehen und inwieweit der tatsächliche Geschäftsablauf der Politik (nicht nur) in Berlin von der Idealvorstellung parlamentarischer Demokratie abweicht.

In der Verfassung von Berlin (VvB vom 23.11.1995) werden das Plenum des Abgeordnetenhauses und die Parlamentsausschüsse als die *zentralen* Orte der politischen Willensbildung beschrieben. Der Opposition wird als „notwendiger Bestandteil der parlamentarischen Demokratie“ das „Recht auf politische Chancengleichheit“ in Art. 38 der Verfassung zugesichert.

Frau Hopfmann betonte deshalb, dass prinzipiell die „wichtigen politischen Fragen [...] im Parlament, also hier im Abgeordnetenhaus“ entschieden werden sollten.

„Aber natürlich werden diese Entscheidungen generell immer vorbereitet durch die zuständige Senatsverwaltung, d.h. im Bereich der Migranten- und Flüchtlingspolitik durch die Innenverwaltung in Zusammenarbeit mit der Ausländerbehörde. Dort werden entsprechende Gesetzesauslegungen getroffen bzw. dann eben umgesetzt über Anweisungen der Innenverwaltung an die Ausländerbehörde.“

Die Innenverwaltung agiere dabei „im Einvernehmen mit den Parteipolitikern [...] der Regierungskoalition“, und im Gremium der Senatsmitglieder¹¹² bestünde „in den meisten Fällen Einvernehmen der politischen Richtung und Praxis“.

Während der Innensenator für die Flüchtlingspolitik *politisch* verantwortlich ist, die allgemeinen Richtlinien der Ausländerpolitik bestimmt und auch an den wichtigen Innenministerkonferenzen (IMK) teilnimmt, ist für die konkrete Umsetzung und Ausarbeitung dieser allgemeinen politischen Vorgaben der/die jeweilige InnenstaatssekretärIn zuständig – und hier ist auch die Fachkompetenz angesiedelt. Frau Hopfmann:

„Ich schätze das so ein: Im Bereich Migrations- und Flüchtlingspolitik ist Herr Schönbohm wenig kompetent. Dort hat er jemanden, der dieses Feld beackert, und das ist der Staatssekretär.“

Tatsächlich war zum Zeitpunkt unseres damaligen Gesprächs der Senator erst ein einziges Mal persönlich im Ausländer- bzw. Migrationsausschuss des Berliner Abgeordnetenhauses erschienen, während er sich ansonsten regelmäßig durch seinen Staatssekretär Dr. Kuno Böse vertreten ließ¹¹³.

Im Wesentlichen stehen den Oppositionsparteien drei parlamentarische Instrumentarien zur Einflussnahme auf das politische Geschehen und die Arbeit der Verwaltung zur Verfügung: parlamentarische *Anfragen*, parlamentarische *Anträge / Beschlüsse* und parlamentarische *Debatten* (aktuelle Stunden). Wichtigster Ort der politisch-parlamentarischen Auseinandersetzung ist der *Ausländer- bzw. Migrationsausschuss*¹¹⁴.

Parlamentarische Instrumentarien

Anfragen

Kleine Anfragen, die von jedem Mitglied des Abgeordnetenhauses schriftlich gestellt werden können und innerhalb von zwei Wochen vom Senat beantwortet sein sollten (§ 50 Abs. 1 der

¹¹² Die Mitglieder des Senats – der / die Regierende Bürgermeister/in, sein/e Vertreter/in und maximal zehn SenatorInnen – können innerhalb der Regierungsrichtlinien ihren Geschäftsbereich selbständig und in eigener Verantwortung leiten; bei Meinungsverschiedenheiten entscheidet der Senat insgesamt (Art. 58 VvB).

¹¹³ Auch die CDU-Abgeordnete Herrmann merkte deshalb in einer Migrations-Ausschusssitzung am 5.6.1997 (Drs. GesSozMi 13/3) an, dass generell der Innensenator um Anwesenheit gebeten werden (ein Verfassungsrecht der Ausschüsse nach Art. 49 VvB) und sich nur ausnahmsweise vom Staatssekretär vertreten lassen solle.

¹¹⁴ Nach einer Parlamentsreform im Jahre 1997 wurden flüchtlingspolitische Themen dann zumeist im Innenausschuss debattiert – hierzu später.

Geschäftsordnung), sind wichtig, um das strukturelle Informationsdefizit der PolitikerInnen (auch der Regierungsparteien) gegenüber der Verwaltung ausgleichen zu können. Im Rahmen einer Fragestunde zu Beginn einer jeden Abgeordnetenhaus Sitzung können zudem *Mündliche Anfragen* an die Senatsvertreter gestellt werden, die dann im Regelfall unmittelbar mündlich beantwortet werden. Eine weitere Variante ist die Möglichkeit *Großer Anfragen*, die im Plenum behandelt werden und mit einer parlamentarischen Aussprache verbunden sind.

Anfragen an die Senatsverwaltung für Inneres sind in der Flüchtlingspolitik vor allem deshalb erforderlich, weil die MitarbeiterInnen der Ausländerbehörde nach den Angaben von Karin Hopfmann entsprechend einer Anweisung ausdrücklich nicht befugt sind, Auskünfte über generelle Verfahrensfragen (abgesehen von konkreten Einzelfällen) an Abgeordnete zu erteilen:

„Ansonsten sind wir immer an die Innenverwaltung verwiesen, und dort muss man dann in der Regel - da wir ja nicht so persönliche Kontakte haben zu den zuständigen Politikern - eine Kleine Anfrage stellen, die dann in einem aufwändigen Verfahren beantwortet wird. Die Qualität der Antworten ist oft sehr zweifelhaft, und auch die Dauer des Beantwortungszeitraumes kann sich teilweise über Monate hinwegziehen. Und bei dem, was dann manchmal als Antwort rauskommt - wenn man also vier- oder fünfmal den Zwischenbescheid bekommen hat, es sei noch nicht möglich, weil aufwändig, diese Frage zu beantworten -, habe ich manchmal schon schallend gelacht, als ich dann die Antwort auf dem Tisch hatte, denn mir war klar, dass man dafür nicht fünf oder sechs Monate gebraucht hätte. Also auch mit diesem Instrumentarium wird durchaus von seiten der Verwaltung gespielt uns gegenüber.“

An dieser Stelle sei dokumentiert, woran die Abgeordnete Hopfmann in der obigen Passage gedacht haben mag. Am 14.3.1997 (Kl. Anf. Nr. 13/1931) fragte sie den Senat:

1. Wie beurteilt die Senatsverwaltung für Finanzen den Umstand, dass in der jüngsten Haushaltsdebatte behauptet wurde, dass die bosnischen Bürgerkriegsflüchtlinge das Land Berlin 1 Milliarde DM kosteten (Abg. Landowsky am 27. Februar 1997),

a) wenn diese Angaben zutreffen, wie wird dann die wundersame Verdoppelung der Leistungen erklärt, da 1996 noch ca. 500 Millionen DM dafür aufgewandt worden sind,

b) entspricht die genannte 1 Milliarde DM den im Haushaltsgesetz vorgenommenen finanziellen Planungen für 1997?

2. Ist die nunmehr wiederholte Verwendung offensichtlich falscher Zahlen in den Ausführungen von CDU-Politikern über die Aufenthaltskosten für bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge nicht als eine Beeinträchtigung der Glaubwürdigkeit der zuständigen Fachverwaltungen zu beurteilen,

a) vermag der Senat darin eine absichtsvolle Stimmungsmache gegen Flüchtlinge zu erkennen,

b) sieht sich der Senat wegen des wiederholten Auftauchens falscher Zahlen in der Öffentlichkeit zu einer Klarstellung veranlasst?

Die Antwort der Senatsverwaltung für Finanzen ließ *fünf Monate (!)* auf sich warten; vorgesehen sind laut Geschäftsordnung wohlgemerkt *zwei Wochen*. Allmonatlich erging an Frau Hopfmann mit schöner Regelmäßigkeit ein „Zwischenbericht“ mit dem identischen Wortlaut:

„Für die Beantwortung der Kleinen Anfrage sind noch weitere Abstimmungen erforderlich. Daher wird um eine Terminverlängerung gebeten.“

Die Antwort vom 10.8.1997 sah dann wie folgt aus:

Zu 1.: Dem Senat steht es nicht zu, Äußerungen von Abgeordneten zu kommentieren.

Zu 1. a): Entfällt aus den Gründen zu 1.

Zu 1. b): Nein.

Zu 2.: Auf die Beantwortung zu 1. wird verwiesen.

Zu 2. a) und 2. b): Entfällt aus den Gründen der Beantwortung zu 1.

Ein mageres „Nein“, nach fünf Monaten intensiver „Abstimmungen“!

Viele parlamentarische Anfragen in der Ausländer- und Flüchtlingspolitik werden von den Senatsverwaltungen nicht beantwortet, weil von den Behörden nur in sehr begrenztem Umfang statistische Angaben überhaupt erhoben wurden – dies betrifft insbesondere die Ausländerbehörde. Die Neu-Erhebung der angefragten Daten aber „würde die nachträgliche und vom Aufwand her unvertretbare Durchsicht einer Vielzahl von Ausländerakten notwendig machen“, heißt es in diesem Zusammenhang regelmäßig bei konkreten Detailfragen der ParlamentarierInnen, die deshalb schlicht unbeantwortet bleiben. Diese mangelhafte statistische Basis in vielen Einzelfragen ist sehr bedauerlich, aber auch bezeichnend für den geringen Stellenwert einer sachlichen Flüchtlingspolitik. Um eine rationale Diskussion führen zu können – woran jedoch offenkundig kein besonderes Interesse besteht –, bedürfte es als Mindestvoraussetzung genauer und

differenzierter Zahlen (etwa zu Herkunft, Alter, Familienstand, Krankheiten der Flüchtlinge usw.).

Einige Beispiele:

Die Innenverwaltung konnte in ihrer Antwort vom 9.3.1998 auf die Kl. Anf. Nr. 13/3453 von Frau Hopfmann die Frage nicht beantworten, wie viele bosnische Flüchtlinge der ersten Phase bzw. der zweiten Phase (entsprechend der IMK-Staffelregelung) zum Stichtag 1.1.1998 aus Berlin tatsächlich ausgereist waren. Genannt wurde lediglich die Gesamtzahl: „Eine Differenzierung hinsichtlich der Phasenzugehörigkeit wurde nicht getroffen“.

Die Beantwortung der Anfrage differenziert nach der „Phasenzugehörigkeit“ hätte jedoch gezeigt (und hierauf zielte die Frage ab), dass die ursprüngliche Staffellungsregelung der Innenminister im Sinne einer Reihenfolge (d.h. *zuerst* sollten allein Stehende, *danach* Familien ausreisen / abgeschoben werden) in der Berliner Verwaltungspraxis obsolet geworden war, d.h. dass *zugleich* und *unterschiedslos* Menschen aus beiden Phasen abgeschoben wurden, ohne der IMK-Staffellungsregelung noch Rechnung zu tragen.

Genauso verhielt es sich mit der Frage nach dem Alter bzw. einer möglichen Straffälligkeit abgeschobener Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina: „Daten zum Alter und zur Straffälligkeit der abgeschobenen Personen liegen nicht vor und wären nur mit unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand zu ermitteln“ (a.a.O., Antwort Nr. 6). Eine Beantwortung dieser Frage hätte vermutlich (dies waren jedenfalls die Beobachtungen in der Praxis) gezeigt, dass sich auch besonders schutzbedürftige ältere Menschen unter den zu diesem Zeitpunkt 84 von Berlin aus abgeschobenen Menschen befanden und dass die regelmäßige Behauptung gegenüber der Öffentlichkeit, vorrangig „Straftäter“ abschieben zu wollen, eine (falsche) Schutzbehauptung war. Warum es einen „unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand“ bedeutet hätte, eine konkrete Anfrage zu 84 Personen zu beantworten, war völlig unklar, zumal die Innenverwaltung nicht einmal einen Monat später (am 6.4.1998) im Rahmen der Beantwortung einer weiteren Kl. Anf. Nr. 13/3589 von Frau Hopfmann eine umfassende Statistik des Landeseinwohneramtes für zahlreiche Länder (darunter auch Bosnien und Herzegowina) vorlegte, aus der zwar nicht das Alter, wohl aber die Straffälligkeit der in den Jahren 1996 und 1997 abgeschobenen Personen hervorging.

Auch mit ihrer Kl. Anf. Nr. 13/4043 vom 27.7.1998 hatte Karin Hopfmann kein Glück. „Der Senat verfügt hierzu über keine statistischen Angaben“ bzw. „dem Senat sind keine Fälle bekannt, in denen [...]“ waren die Antwortfloskeln, mit denen unbequeme parlamentarische Anfragen abgewehrt wurden bzw. in denen sich die tatsächliche Unkenntnis der zuständigen Verwaltung widerspiegelte.

Angefragt waren in diesem Fall statistische Angaben zu der Zahl der Lagerhäftlinge unter den bosnischen Flüchtlingen. Auch der Anteil der Flüchtlinge aus der Republika Srpska war dem Senat (angeblich) nicht bekannt, obwohl diese Angaben laut Weisung B.54.1. („Statistik“) erhoben und der Innenverwaltung monatlich übermittelt wurden.

Nicht einmal auf die vermeintlich einfach zu beantwortende Frage, in wie vielen Fällen eine Überprüfung von Attesten durch die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales positiv ausgefallen sei, konnte oder wollte die zuständige Verwaltung eine Antwort geben (vgl. Antwort der Senatssozialverwaltung vom 26.4.1998 auf die Kl. Anf. Nr. 13/3628):

„[...] liegen hierzu keine statistischen Angaben vor. Eine Erhebung würde die nachträgliche und vom Aufwand her unvermeidbare Durchsicht einer Vielzahl von Ausländerakten notwendig machen“.

Die nur begrenzte Auskunftsfähigkeit oder ‚-freudigkeit‘ der Verwaltungen schränkt die Wirksamkeit des Anfrageinstruments der Abgeordneten erheblich ein. Parlamentarische Anfragen sind zwar unverzichtbar, um bestimmte Daten (etwa konkrete Abschiebezahlen) erhalten zu können; jedoch sind die Abgeordneten angesichts der häufig mangelhaften und willkürlichen Beantwortungspraxis der Verwaltung zusätzlich auf einen *außerparlamentarischen* Zugang von Informationen angewiesen. Frau Hopfmann benannte an dieser Stelle, wie auch Herr Barthel (als

Regierungspolitiker), an erster Stelle den Berliner Flüchtlingsrat, aber auch Beratungsstellen und andere Flüchtlingsvereine als wichtige Informationsquellen für die parlamentarische Arbeit.

Das restriktive Auskunftsgedebaren der Innenverwaltung änderte sich grundsätzlich auch nicht unter sozialdemokratischer Führung, wie die Antwort von Senator Körting (SPD) vom 13.11.2004 auf die Kl. Anf. der Abgeordneten Jasenka Villbrandt (Bündnisgrüne) vom 28.9.2004 (Drs. 15/11885) zu „Flüchtlingsen aus dem gesamten ehemaligen Jugoslawien“ zeigt: Von 16 Unterfragen, die ein detaillierteres Bild über die Verwaltungspraxis in Berlin im Umgang mit (traumatisierten) Flüchtlingen aus Bosnien, Serbien (Kosovo) ergeben sollten, wurden vier (rechtlich oder inhaltlich) eindeutig falsch oder irreführend beantwortet (Nr. 9., 12., 13., 14.), vier weitere konnten nicht beantwortet werden, weil entsprechende Daten nicht statistisch erfasst wurden (4., 6., 8., 11.), bei vier weiteren Unterfragen konnten Daten mangels umfassender Erhebung nur teilweise zur Verfügung gestellt werden. Unbeantwortet blieben mithin wichtige Fragen: in wie vielen Fällen Entscheidungen der Ausländerbehörde bei der Prüfung posttraumatischer Belastungsstörungen (PTBS) oder im Falle eines Täuschungsvorwurfs gerichtlich korrigiert wurden, in wie vielen Fällen eine Duldung in Anerkennung einer PTBS aufgrund krankheitsbedingter Abschiebungshindernisse erteilt wurde, wie viele Menschen trotz der Vorlage einer besonders qualifizierten gutachterlichen Stellungnahme über das Vorliegen einer PTBS von Berlin aus abgeschoben wurden usw.

Beispielhafte Anfragen

Anfragen von RegierungspolitikerInnen

Anfragen zur Flüchtlingspolitik von PolitikerInnen der Regierungsparteien gab es vergleichsweise wenige¹¹⁵. Dies lag natürlich auch daran, dass diese aufgrund personeller und informeller Kontakte zu VerwaltungsbeamtInnen der gleichen Partei (z.B. innerhalb der Senatsverwaltung für Inneres) nicht auf das umständliche und ineffektive parlamentarische Mittel der Anfrage angewiesen waren und Informationen auch im direkten persönlichen Gespräch erhalten konnten. Ein zweiter, naheliegender Grund ist, dass eine parlamentarische Anfrage in der Regel von einem kritischen und hinterfragenden Impuls getragen wird, der Mängel der gängigen Regierungs- und Verwaltungspraxis offenlegen soll, was naturgemäß eher der Oppositionsrolle entspricht.

Anfragen einzelner CDU-PolitikerInnen bezogen sich nahezu immer (zumindest mittelbar) auf die finanziellen Kosten oder andere ‚Belastungen‘ der Flüchtlingspolitik für die Berliner Bevölkerung. Durch diese Schwerpunktsetzung auf die finanziellen Aspekte der Aufnahmepolitik versuchten einzelne Abgeordnete der Berliner CDU, die Richtung der Senatspolitik in ihrem Sinne zu beeinflussen und sich durch öffentliche Stimmungsmache gegen Flüchtlinge zu profilieren.

Am 9.1.1995 fragte etwa der Abgeordnete Rathje (CDU) in polemischer Absicht, wie der Senat die beschlossenen Einsparungen durch eine „beschleunigte Rückführung von Kriegsflüchtlingsen“ erreichen wolle, wenn „die Politik eines Koalitionspartners [der SPD; T.H.] und der persönliche Einsatz der zuständigen Fachsenatorin [für Soziales, Frau Stahmer (SPD); T.H.] ausschließlich für eine äußerst zurückhaltende bzw. überhaupt keine Rückführungspolitik“ eintrete (Kl. Anfrage Nr. 6179)¹¹⁶.

Zuvor (vgl. taz vom 29.7.1994) war vom Senat beschlossen worden, dass durch eine „beschleunigte Rückführung“ von 2.500 Flüchtlingen im Jahr 1995 und von weiteren 3.000 KroatInnen, MazedonierInnen und Kosovo-AlbanerInnen im Jahr 1996 90 Mio. bzw. 120 Mio. DM im Berliner Haushalt eingespart werden sollten. Nicht einmal der Sprecher der Innenverwaltung konnte (oder wollte) gegenüber der taz jedoch nachvollziehen, von wem der (utopische) Sparvorschlag ursprünglich stammte und wie er konkret umgesetzt werden sollte.

¹¹⁵ Dem Migrationsausschuss lagen zum Stichtag 31.10.1997 beispielsweise zwanzig migrationspolitische „Vorgänge“ (Anträge und Anhörungen) vor; 13 waren von der PDS eingebracht worden, 4 von den Grünen, 2 von der SPD und einer war ein gemeinsamer SPD/CDU-Koalitionsantrag (vgl. Mitteilung der PDS-Fraktion vom 11.11.1997).

¹¹⁶ Dieses war zugleich die *einzig*e Anfrage eines CDU-Politikers in der 12. Wahlperiode (von 1991 bis 1995) zum Thema Jugoslawienflüchtlingsen in Berlin; die SPD richtete im gleichen Zeitraum zwei entsprechende Anfragen an den Senat, von der Opposition (Bündnisgrüne, PDS, FDP) kamen insgesamt 19 Fragen zum Thema.

Diese Angaben gelten für das Ergebnis einer Datenbank-Recherche (der Bibliothek des Abgeordnetenhauses) aller parlamentarischen Vorgänge zu den Suchbegriffen „Flüchtlingsen“ / „AsylbewerberInnen“ in Verbindung mit der regionalen Eingrenzung „Südost-Europa“. Dass einige Vorgänge zum Thema von diesen Suchbegriffen im Einzelfall nicht erfasst wurden, ist möglich.

Ohnehin, so bestätigte er, könnten auf der Grundlage der genannten Zahlen *rein rechnerisch* 1995 maximal 45 Mio. DM, d.h. die Hälfte der veranschlagten Summe, eingespart werden.

Es liegt deshalb nahe, dass die Berliner Bezirksämter durch die (unerfüllbaren) Sparvorgaben des Senats unter Druck gesetzt werden sollten, die vorgegebenen Sparziele (auf welchen Wegen auch immer) umzusetzen. Dieses Vorgehen machte zugleich Stimmung gegen die ‚Kosten verursachenden‘ Flüchtlinge – sowohl in den Amtsstuben als auch innerhalb der Berliner Bevölkerung.

Die „Kosten der Verwaltungsgerichtsbarkeit in ausländerrechtlichen Fällen“ (vgl. Kl. Anfrage Nr. 1145 des Abgeordnete Hapel (CDU) vom 16.9.1996)¹¹⁷ waren ein weiteres beliebtes Fragethema der Unionsabgeordneten. Nach meiner Datenbank-Recherche (vgl. Anm. 116) haben Parlamentäre der CDU im Zeitraum von 1996 bis Juni 1998 (Beginn der 13. Wahlperiode bis zum Zeitpunkt meiner Recherche) das Thema Jugoslawienflüchtlinge in drei von sechs kleinen Anfragen mit den Kosten und Belastungen für die Berliner Verwaltungsgerichtsbarkeit in Verbindung gebracht.

Der Abgeordnete Schultze-Berndt (CDU) etwa fragte unter der bezeichnenden Überschrift „Bürgerkriegsflüchtlinge beschäftigen ohnehin überlastete Gerichte“ (Drs. 13/1004); Herr Gewalt (CDU) erkundigte sich keine vier Wochen später, am 14.11.1996, über die „Kosten für Prozesskostenhilfe am Verwaltungsgericht“ (Drs. 13/1049); am 8.4.1998 stellte Herr Zupke (ebenfalls CDU) Fragen zu „Klagen bosnischer Kriegsflüchtlinge“ (Kl. Anf. 13/3641) – natürlich auch hinsichtlich der Kosten.

Hintergrund all dieser Anfragen war der Versuch, die grundgesetzliche Garantie des Rechtsschutzes, die selbstredend auch für Flüchtlinge gilt, in erster Linie als Kostenfaktor und Belastung darzustellen. Zugleich sollte das (unbegründete) Vorurteil verstärkt werden, von Abschiebung bedrohte Menschen könnten durch Rechtsmittel ihren Aufenthalt nahezu unbegrenzt verlängern¹¹⁸.

Auch die anderen Anfragen von CDU-Abgeordneten seien hier zur Vervollständigung des Bildes benannt:

Ob nach Ansicht des Senats die „Höhe der Sozialhilfe als Begründung für Betrug“ (Kl. Anf. 13/1302 vom 23.10.1996) gelten könne, fragte Günter Toepfer, nachdem ein Bosnier seinem Richter gegenüber die niedrigen Sozialhilfesätze für Flüchtlinge als einen Beweggrund für seine begangene Straftat genannt hatte.

Bei der Anfrage nach der „Beschulung der Kinder von Bürgerkriegsflüchtlingen“ (13/1548 vom 11.12.1996) waren erneut die Kosten von Interesse.

In die Nähe der Volksverhetzung geriet die Kleine Anfrage (13/1321 vom 1.11.1996) von Michael Braun, der den Senat fragte, ob es dieser für vertretbar halte, „Bürgerkriegsflüchtlinge in dem ehemaligen Hotelgebäude mit Luxusstandards [im Wohnheim Storkower Str. 114; T.H.] unterzubringen“. In der Anfrage wurde zugleich behauptet, Berlin „alimentiere“ Bürgerkriegsflüchtlinge und wirke somit deren Rückkehr entgegen. Die Kosten der Unterbringung seien in Berlin außerdem doppelt so hoch wie in Hamburg.

Die Antwort der Senatssozialverwaltung klärte den Abgeordneten darüber auf, dass der „Tagessatz“ (die ‚Brutto-Kosten‘ der Unterbringung pro Person und Tag; inklusive Wachschatz,

¹¹⁷ Die Beantwortung dieser Kleinen Anfrage war schwierig: Die *Gesamtkosten* des Ober- und Verwaltungsgerichts beliefen sich in Berlin laut Antwort des Senats 1995 auf gut 35 Mio. DM; umgerechnet auf ein einzelnes (entschiedenes) Verfahren bedeutete dies ca. 1.500 DM pro Antrag / Klage. Dem standen Einnahmen von 4 ½ Mio. DM gegenüber. Etwa die Hälfte aller Verwaltungsgerichtsverfahren sind Streitverfahren nach dem Asyl- bzw. Ausländerrecht. Zu berücksichtigen wäre auch, dass der ‚Streitwert‘ ausländer- und asylrechtlicher Verfahren und die Verfahrensgebühren selber oft sehr niedrig sind; viele dieser Verfahren erledigen sich zudem ohne richterliche Entscheidung durch Weglegung, Rücknahme, Erledigung, Klaglosstellung usw.

¹¹⁸ Hier sei nur erinnert an die Formulierung Schönbohms (1997, 7): „Daneben bietet unser Rechtssystem ausreisepflichtigen Ausländern eine Vielzahl von Möglichkeiten, die Durchsetzung aufenthaltsbeendender Maßnahmen über lange Zeiträume hinauszuzögern und sich so im Lande zu halten, währenddessen versorgt und alimentiert durch die öffentlichen Sozialkassen.“

Sozialbetreuung usw.) in dem besagten Wohnheim in der Storkower Straße mit 21,40 DM sogar noch unterhalb des durchschnittlich Tagessatzes in Berlin in Höhe von 23,50 DM lag und dass diese Kosten unter Berücksichtigung aller Faktoren auch mit den in Hamburg geltenden Sätzen vergleichbar seien. Die imaginierte „Luxusunterkunft“ – in der es Herr Braun keinen Tag lang ausgehalten hätte – entsprach den in Berlin geltenden Mindeststandards für eine Wohnheimunterbringung, die mit Luxus nichts gemein haben¹¹⁹.

Die Kosten der Aufnahme und der Missbrauch mit dem ‚Sozialhilfe missbrauch‘

Die relativ hohen Aufnahmekosten des Bundeslandes Berlin resultierten wesentlich aus dem Umstand, dass hier aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Lage eine hohe Zahl von ca. 90% der Bosnienflüchtlinge mangels Erwerbsmöglichkeiten auf den Bezug von Sozialhilfe angewiesen war (vgl. Drs. 13/1198, Mitteilung vom 27.12.1996 und Schneider 2000, 7)¹²⁰. Entsprechend hoch waren auch die Kosten der Unterbringung, zumal diese – aus Gründen der Abschreckung – vorwiegend in völlig überpreuerten Wohnheimunterkünften erfolgte. Als Kosten der Abschreckung wurde behördlicherseits auch in Kauf genommen, dass Flüchtlinge ihre Arbeit und ihr Einkommen verloren und zu SozialhilfeempfängerInnen (gemacht) wurden, indem ihnen etwa die Duldung oder die Arbeitserlaubnis entzogen wurde.

Ein Betroffener:

„[...] Ich hörte, dass es bis Mitte 1993 für alle automatisch Arbeitserlaubnisse gab und die Möglichkeit bestand, aus den Flüchtlingsheimen auszuziehen und eine eigene Wohnung zu mieten, so dass die Leute die Chance hatten, einen Job zu finden und privat zu wohnen. Das geht jetzt nicht mehr. Selbst den Leuten, die hier schon vier Jahre arbeiten, wurde die Arbeitserlaubnis nicht verlängert und die Aufenthaltsbefugnis wurde ihnen entzogen. Vor drei Monaten gab es noch Duldungen für diese Leute, jetzt bekommen die nichts mehr [...]. Die Wohnungen, die sie haben, müssen sie verlassen und ins Wohnheim ziehen, mit 20 – 100 Leuten zusammen wohnen. Obwohl: Die Begründung ist ja immer das Geld: *Deutschland ist in der Klemme, alles muss gekürzt werden, und Flüchtlinge sind also ‚Ballast‘, den wir nicht brauchen.* Aber eine private Wohnung gibt es schon für 500 – 600 Mark monatlich. Ein Raum im Heim kostet durchschnittlich 3.000 - 3.500 Mark monatlich. Ich weiß nicht, wer bei den Behörden dafür verantwortlich ist, aber die haben aus einigen Männern wirklich reiche Leute gemacht, weil die für jeden Raum 3.500 Mark monatlich nehmen. Die Flüchtlinge selber haben davon nichts und sind wiederum nur schuld, dass das alles so teuer ist.“

In der Öffentlichkeit wurde also der Eindruck erweckt, die Flüchtlinge seien maßgeblich für die hohen Kosten ihrer Aufnahme verantwortlich. Vor allem in der Berliner Boulevard-Presse wurde darüber hinaus suggeriert, Sozialhilfe würde von Bürgerkriegsflüchtlingen in einem großen Umfang missbräuchlich in Anspruch genommen. Dieses Thema wurde von CDU-PolitikerInnen bereitwillig in parlamentarischen Anfragen aufgegriffen.

Frau Herrmann (CDU) etwa verlangte vor dem Hintergrund eines Artikels in der Berliner Morgenpost vom 29.7.1994 unter der Überschrift „Immer mehr Scheinflüchtlinge [gemeint waren Bürgerkriegsflüchtlinge, T.H.] ergaunern sich Sozialleistungen“¹²¹ nähere Auskunft über die Ausmaße des ‚Missbrauchs‘ und die Gegenmaßnahmen der Senatsverwaltung (Kl. Anfrage 5913 vom 9.9.1994).

Die grundlegende Behauptung der Morgenpost, es hätte einen zunehmend rechtswidrigen Mehrfachbezug von Sozialhilfeleistungen durch Bürgerkriegsflüchtlinge gegeben, war der Ant-

¹¹⁹ Zu den Mindeststandards des Landesamtes für Zentrale Soziale Aufgaben (LASoz) in Berlin gehörte etwa die beklemmend kleine Fläche von 6 qm pro Person, die als menschenwürdiges Minimum erachtet wurde (vgl. Utpatel 1994, 45 ff). Ein Besuch in Heimen ist nach der allgemeinen Hausordnung nur zu bestimmten Zeiten möglich, eine Übernachtung von BesucherInnen gänzlich verboten (ebenso das Mitbringen von Alkohol, das Halten von Haustieren usw.). Im Regelfall müssen sich die HeimbewohnerInnen sanitäre Anlagen und Kochgelegenheiten mit anderen teilen; auch die gemeinsame Unterbringung mit Fremden in einem Zimmer ist bei allein Stehenden üblich.

¹²⁰ In Nordrhein-Westfalen zum Beispiel bestritten demgegenüber immerhin 37.000 von 75.000 bosnischen Flüchtlingen ihren Lebensunterhalt aus eigener Erwerbstätigkeit (vgl. FR, 9.7.1996). NRW förderte zugleich sehr früh die Rückkehr Sozialhilfe empfangender Flüchtlinge mit Landesmitteln (ebd.).

In Frankfurt a.M. war die Erwerbstätigenquote der Flüchtlinge noch höher (vgl. Anm. 43).

¹²¹ Ein weiteres Beispiel tendenziöser Berichterstattung gab die Berliner Morgenpost am 22.5.1995: „Sahnen organisierte Bosnier-Banden in Berlin 140 Mio. DM Sozialhilfe ab?“ Der Artikel enthielt abstruse und unbelegte Behauptungen, etwa, dass „Experten“ schätzten, dass zeitweilig über die Hälfte (!) der von Kriegsflüchtlingen bezogenen Sozialhilfe zu Unrecht bezogen worden sei.

wort von Sozialsenatorin Stahmer (SPD) zufolge schlicht falsch. Zwar ermittelte das Landeskriminalamt (LKA) in 500 Fällen wegen des Verdachts der Urkundenfälschung, doch müsse die Verwendung einer falschen Identität (oder falscher Papiere der ‚richtigen‘ Identität), so die Senatorin, nicht unbedingt auf sozial-betrügerische Absichten hindeuten, hierfür könnten auch aufenthaltsrechtliche oder andere Gründe verantwortlich sein. Schließlich könnten sich Verdachtsfälle auch als unbegründet erweisen. Das LKA, so Frau Stahmer, ermittelte in nur ca. 5% der genannten 500 Fälle, d.h. in lediglich 25 Fällen, wegen Urkundenbetrugs *mit dem Ziel der Erlangung von Sozialleistungen*. Eine entsprechende Umfrage bei den Bezirksämtern durch die Senatssozialverwaltung habe ergeben, dass im Zeitraum 1991 bis Ende 1994 insgesamt 219 Fälle missbräuchlichen Sozialhilfebezugs festgestellt worden seien.

Der Verdacht einer Urkundenfälschung wurde Flüchtlingen gegenüber zum Teil auch fahrlässig erhoben. Zwar mögen viele gefälschte und nicht-amtliche Papiere im Umlauf gewesen sein, doch rechtfertigte dies keinen Umgang mit den Betroffenen, der die Unschuldsvermutung außer Kraft setzte.

Einer meiner Interviewpartner, ein junger Mann aus Sarajevo, wurde ebenfalls der Urkundenfälschung verdächtigt. Er berichtete:

„Und was noch die Behörden angeht: Ich bin einmal verhaftet worden, weil die meinen Personalausweis überprüfen wollten, und das finde ich auch o.k., dass die das überprüfen wollen. Aber als ich meinen Termin zur Duldungsverlängerung hatte, kamen einfach zwei Polizisten und nahmen mich mit. Ich musste meine Taschen entleeren, mich an die Wand stellen – ob ich was dabei habe usw. Eine Dolmetscherin sagte mir, dass man meinen Personalausweis überprüfen wolle, weil viele falsche im Umlauf seien. Und dann wurde ich mitgenommen, ins Auto und dann in diese Polizeistelle. Dort war ich ungefähr zwei bis drei Stunden. Mir wurde alles abgenommen, auch Fingerabdrücke. Ich habe zwar nur zehn Finger, aber die haben 40 genommen. Ich musste auf vier, fünf verschiedene Papiere drücken, mal diesen, mal jenen Finger. Ich wurde auch gewogen; vermessen, wie groß ich bin; ob ich irgendwelche besonderen Merkmale hätte, Tätowierungen oder ähnliches. Fotos wurden gemacht. Ich habe so etwas bisher nur in Filmen gesehen, weil ich bisher noch nie verhaftet wurde. So etwas macht man mit einem Kriminellen, das war so etwas wie ein Dossier, wenn man verhaftet wird und dies und jenes getan hat.

Da war eine Dolmetscherin, die mich am Anfang fragte, wie ich heiße. Ich sagte meinen Namen und sie fiel vor Lachen tot um; sie hat nur gelacht und ging. Ich hab sie bis zum Ende nicht mehr gesehen. Mir hat nach all dem niemand erklärt, was läuft. Mich hat ein Beamter mitgenommen, dann ging's in dieses Zimmer, da Fotos, da Fingerabdrücke, hier Waage, und am Ende hat er mir noch eine Tür aufgemacht und gesagt: Da hast du eine S-Bahn, Tschüss. Ich habe später versucht, mich zu erkundigen, wo mein Personalausweis sei und wie es weiterginge. Mir wurde von dem Beamten gesagt, das sei nicht mehr seine Sache, wenn ich etwas bekäme, solle ich zur Ausländerbehörde gehen und dort fragen. Und das war's – ich war fünf Monate ohne meinen Personalausweis. Ich bekam dann einen Brief, dass alles in Ordnung sei und ich meinen Personalausweis abholen könne. In der Zwischenzeit hat auch eine Freundin von mir versucht herauszubekommen, wo mein Personalausweis ist, und sie hat es ungefähr zwei Monate lang versucht, aber nichts herausbekommen. Zuerst war es nicht in dem Büro, sondern in dem anderen, dann nicht in diesem Gebäude, sondern in dem anderen, dann nicht in Ferdinand-Schultze-Str., sondern in Friedrich-Krause-Ufer, dann sollte es bei der Lokalpolizei sein usw. Am Ende wurde ihr gesagt, dass sie ihr gar nichts sagen dürften, wegen meines Datenschutzes, obwohl ich sie doch gebeten hatte, für mich zu versuchen, etwas herauszubekommen.“

Ich persönlich habe mehrere Flüchtlinge kennen gelernt, denen im Zusammenhang mit (angeblich) gefälschten Papieren so oder ähnlich mitgespielt wurde. Alle fühlten sich wie Kriminelle behandelt, keiner der zu Unrecht Verdächtigten erhielt im Anschluss eine Entschuldigung der Behörden. Der Verdacht der Fälschung beruhte oftmals allein darauf, dass Personalausweise im Krieg von bosnischen Territorialmächten (im serbisch bzw. kroatisch kontrollierten Teil Bosniens) ausgestellt worden waren, die zwar über die faktische Hoheitsgewalt verfügten, jedoch von der Regierung in Sarajevo nicht anerkannt wurden. Den Betroffenen war es in jedem Fall nicht anzulasten, dass sie sich – zwangsläufig – von diesen örtlichen Behörden Dokumente ausstellen ließen, denn eine Alternative gab es für sie nicht.

Ein weiterer Artikel der Berliner Morgenpost vom 6.3.1998, vier Jahre später, machte unter der Überschrift „Sozialhilfe: Millionenbetrug von Bosniern“ spektakuläre Missbrauchsfälle in reißerischer Form publik, etwa den Fall eines Sozialhilfebezugs unter 28 falschen Namen¹²². Bei den in dem Artikel genannten hohen Schadenssummen (bis zu 600.000 DM; von mindestens 100.000 DM pro Fall war die Rede) musste jedoch mitbedacht werden, dass sich diese mehrheitlich aus (doppelten) Kostenübernahmen für (ungenutzte) Wohnheimplätze zusammengesetzt

¹²² Der Artikel differenzierte nicht zwischen „Mehrfachbezug“ durch die Verwendung verschiedener Identitäten und anderem rechtswidrigem Sozialhilfe-Bezug. Zu Letzterem zählen etwa verschwiegene Einnahmen aus unerlaubter Erwerbstätigkeit oder aus unangemeldetem Handel (z.B. der An- und Verkauf gebrauchter Autos).

haben dürften. Die in der Überschrift des Artikels hervorgehobene Zahl von 2000 Ermittlungen seit 1995 benannte auch nicht etwa die Zahl der potenziellen „Sozialhilfe-Betrüger“, sondern sie bezog sich – dies war dem Artikel selbst zu entnehmen – auf die Vielzahl sich bedingender Einzelstraftaten im Zusammenhang eines Sozialhilfe-Betruges: Unterstützungsbetrug, Urkundenfälschung, Falschbeurkundung usw. In absoluten Zahlen wurden im Jahr 1997 etwa 100 bosnische Kriegsflüchtlinge in Berlin verdächtigt, zu Unrecht Sozialhilfeleistungen bezogen zu haben¹²³.

Die in dem Artikel bezifferte Schadenssumme für das Land Berlin in Höhe von 200 Mio. DM seit 1995 war in keiner Weise nachvollziehbar: Der Autor hatte offenkundig die geschätzte Einzelfall-Schadenssumme (100.000 DM) mit der Zahl von 2.000 Ermittlungsverfahren (statt mit der Zahl der tatsächlichen Missbrauchsdelikte, also etwa 100 im Jahr) multipliziert¹²⁴.

Der ‚Rechenfehler‘ des Morgenpost-Autors war vermutlich jedoch nicht im Bereich der Mathematik begründet, sondern er verwies auf die Vorurteile des Autors, der selbst angesichts grotesk übersteigter Schadenssummen nicht stutzig wurde.

Bei der Berliner Morgenpost handelt es sich übrigens um ein halbwegs ‚seriöses‘ Erzeugnis des Springer-Verlages – in der Boulevard-Presse (BILD, BZ) wurden Sozialmissbrauchsfälle noch in einer ganz anderen Art und Weise instrumentalisiert, um Stimmung gegen Flüchtlinge zu machen.

So manche ‚Gauzerei‘, bei der Flüchtlinge als kriminelle ‚Abzocker‘ in der Boulevard-Presse dargestellt wurden, reduzierte sich bei genauer Betrachtung auf den Vorwurf, dass die Betroffenen einen vorherigen Aufenthalt (etwa in Österreich) bei der erstmaligen Vorsprache in Berlin (vor Jahren) nicht angegeben hätten – denn in diesem Fall wären sie (angeblich) umgehend in das jeweilige ‚Erstaufnahmeland‘ zurückgeschoben worden, und Heim- und Sozialhilfekosten wären dem Land Berlin dieser ‚Logik‘ zufolge nicht entstanden. Für ein solches Verschweigen des vorherigen Aufenthalts in einem anderen ‚Erstaufnahmeland‘ wurden in Berlin mindestens 30 bosnische Flüchtlinge zu Haftstrafen zwischen eineinhalb und drei Jahren verurteilt! Diese Verurteilungen wegen ‚Sozialhilfebetrugs‘ waren nicht nur inhaltlich, sondern auch rechtlich höchst umstritten, denn ein Anspruch der Betroffenen auf Duldung und soziale Unterstützung hätte in jedem Fall bestanden, so Verwaltungsrichter MacLean (vgl. taz vom 28.1.1999).

Später, im Jahr 1998 (vgl. taz, 22.7.1998), offerierte Innenstaatssekretär Kuno Böse (CDU) der Presse konkretere Zahlen zum ‚Sozialhilfemissbrauch‘. Er betonte zunächst, dass die Mehrzahl der in Berlin lebenden Kriegsflüchtlinge *nicht* an etwaigen ‚Betrügereien‘ beteiligt sei – eine solche ausdrückliche und unmissverständliche Klarstellung aus dem Munde eines Vertreters der Innenverwaltung war durchaus untypisch. Eine Sonderarbeitsgruppe der Polizei, so Böse weiter, habe jedenfalls seit 1995 „Sozialbetrügereien durch Kriegsflüchtlinge“ in Höhe von 17,5 Mio. DM aufgedeckt (man vergleiche diese Zahl mit der in der Morgenpost genannten Summe von 200 Mio. DM). 104 Haftbefehle seien gegen Verdächtige erlassen worden – und diese Zahl, d.h. ca. 0,3% der Bürgerkriegsflüchtlinge, dürfte in etwa die Größe des tatsächlich betrügerischen Sozialhilfemissbrauchs durch Kriegsflüchtlinge, d.h. eines absichtsvollen Betrugs in nicht nur geringfügigem Umfang, beziffern.

Im Rahmen von Schätzungen wird zumeist von einer ‚Missbrauchsquote‘ in Höhe von etwa 1-2% aller sozialhilfeberechtigten Flüchtlinge ausgegangen¹²⁵. Diese Quote dürfte den ‚Missbrauchshandlungen‘ deutscher SozialhilfeempfängerInnen entsprechen – bzw. eher darunter liegen, wenn bedacht wird, dass letztere seltener in Verdacht geraten als ausländische SozialhilfeempfängerInnen und dass die Einrichtung einer „Sonderarbeitsgruppe der Polizei“ zur Auf-

¹²³ Bei dieser Zahl war unklar, ob es sich um die Zahl der EmpfängerInnen handelte (also ob z.B. auch Kinder mitgezählt wurden) oder ob es sich um die Zahl der verdächtigten oder der verurteilten EinzeltäterInnen handelte.

¹²⁴ Bei einer ‚korrekten‘ Berechnung hätte sich – auf der Grundlage des Zahlenmaterials des Artikels – eine Schadenssumme von maximal 30 Mio. DM innerhalb von drei Jahren (und nicht die genannten 200 Mio. DM) ergeben.

¹²⁵ Der ausländerpolitische Sprecher der CDU, Roland Gewalt, ging von einer Missbrauchsquote in Höhe von fünf Prozent aus – eine „unseriöse“ Schätzung, wie die Senatsverwaltung für Soziales befand (vgl. taz vom 18.8.1994).

klärung von Sozialhilfedelikten ausdrücklich nur von Bürgerkriegsflüchtlingen entsprechende Missstände selektiv ans Tageslicht gebracht hat.

Im lokalen Neuköllner Volksblatt vom 3.9.1998 war zu lesen, dass bei etwa 40.000 Arbeitslosenhilfe-LeistungsempfängerInnen im Bereich des Arbeitsamtes Berlin-Süd (diese Zahl war mit der Gesamtzahl der Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien und Jugoslawien vergleichbar) im Jahr 1997 2.900 Missbrauchsfälle aufgedeckt worden waren – dies entsprach einer ‚Missbrauchsquote‘ von ca. 7,25%. *Diese* Missbrauchsfälle fanden in der Berliner Stadtpolitik oder in den auflagenstarken Zeitungen jedoch keine weitere Beachtung – im Gegensatz zu den enorm aufgebauschten Missbrauchsfällen bosnischer Kriegsflüchtlinge. Es kam auch niemand auf die Idee zu behaupten, die Süd-BerlinerInnen zeichneten sich angesichts der aufgedeckten Missbrauchsfälle durch eine besonders „kriminelle Energie“ oder dergleichen aus oder die Gewährung von Arbeitslosenhilfe müsse wegen dieser Einzelfälle generell eingeschränkt werden.

Der populistische Gebrauchswert der Sozialhilfe-Missbrauchsdebatte im Zusammenhang mit den bosnischen Bürgerkriegsflüchtlingen wird vor diesem Hintergrund deutlich.



Kiosk-Werbetafel für die Berliner Morgenpost vom 24. März 1997

Der Missbrauch staatlicher Hilfsleistungen eines Landes, das den Betroffenen zugleich Schutz gewährt, ist sicherlich ein heikles Thema. Bei einer Bewertung einzelner Missbrauchstaten muss jedoch auch berücksichtigt werden, dass Flüchtlingen in Deutschland eine ‚ehrliche‘ Form des Lebensunterhalts systematisch versagt wird und dass die gewährte Sozialhilfe nach AsylbLG auf ein Niveau abgesenkt wurde, das ein Leben in Menschenwürde häufig nicht mehr ermöglicht. In Einzelfällen muss deshalb von einer modernen Form des legitimen ‚Mundraubs‘ gesprochen werden, wenn nämlich ‚Straftaten‘ ‚nur‘ dazu dienen, das staatlich versagte Existenzminimum sicherzustellen (z.B. durch – unerlaubte – Nebenverdienste aus Flohmarktverkäufen, Lebensmittel-Diebstahl usw.). Die Verdoppelung der regulären Sozialhilfe-Sätze durch betrügerischen Mehrfachbezug und Doppelidentitäten – dies zur Klarstellung – gehört jedoch sicherlich *nicht* zu den ‚tolerablen‘ oder zumindest ‚verständlichen‘ Formen der ‚Nothilfe-Kriminalität‘ unter extrem restringierten Lebensbedingungen.

Den in diesem Zusammenhang straffällig gewordenen Einzelpersonen muss vorgeworfen werden, dass sie den Leumund *aller* Flüchtlinge gefährdeten, da die besondere Brisanz des ‚Sozialhilfe-Betruges‘ offenkundig war. Andererseits kann es nicht diesen Menschen angelastet werden, wenn Medien, PolitikerInnen und BürgerInnen wenige Einzelfälle des Missbrauchs für unzu-

lässige Verallgemeinerungen instrumentalisierten. Eine vergleichbar emotionalisierte und tendenziöse Berichterstattung zu erheblich schwerer wiegenden bzw. verbreiteteren Formen der Kriminalität, etwa zur so genannten ‚Vereinigungs-Kriminalität‘ oder zu alltäglichen Steuerhinterziehungen, gab es meines Wissens nach nicht – von legalen Formen der illegitimen ‚Bereicherung‘ einmal ganz abgesehen.

Der Bezug mehrfacher Sozialhilfe-Leistungen durch die Vorsprache bei verschiedenen Sozialämtern unter Verwendung mehrfacher Identitäten scheint in der Praxis (einen entsprechenden Willen vorausgesetzt) ein ‚Kinderspiel‘ gewesen zu sein – *Gelegenheit macht Diebe* –, auch wenn der Betrug am Ende meist aufflog. Ein Gesetzentwurf, der einen Datenabgleich zwischen den Bezirksämtern ermöglichte und damit den Missbrauch erheblich erschwerte, wurde vom Berliner Senat erst sehr spät, im Februar 1998, eingebracht (vgl. taz vom 4.2.1998). Sehr früh hingegen gab es entsprechend eines Generalverdachts Forderungen nach einer generellen „erkennungsdienstlichen Behandlung“ von de-facto-Flüchtlingen, die ehemals nur in *begründeten Einzelfällen* zur Beseitigung von Zweifeln der Identität möglich war (nach § 41 AuslG a.F.)¹²⁶. Zum 1.11.1997 wurde mit dem „Gesetz zur Änderung straf-, ausländer- und asylverfahrensrechtlicher Vorschriften“ eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen (§ 41a AuslG) – für Asyl Suchende galt diese Praxis ohnehin seit langem.

Anfragen von OppositionspolitikerInnen

Meine Datenbank-Recherche zum Thema Jugoslawienflüchtlinge (vgl. Anm. 116) erbrachte für den Zeitraum 1996 bis Mitte 1998 40 Anfragen von OppositionspolitikerInnen an den Berliner Senat (32 von grünen, 8 von PDS-Abgeordneten), die zumeist von der Senatsverwaltung für Soziales und Gesundheit oder der Innenverwaltung, in Einzelfällen auch von anderen Ressorts (Justiz, Schule/Jugend/Sport, Finanzen) beantwortet wurden.

Anfragen wurden gestellt zu den Themen: Abschiebungen, Verwaltungspraxis der Ausländerbehörde, Umsetzung von IMK-Beschlüssen durch die Innenverwaltung, Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Flüchtlinge usw. Mehrere parlamentarische Anfragen behandelten die (Profit-) Strukturen der kommerziellen Unterbringung bzw. die sozialen Lebensbedingungen von Flüchtlingen, andere sollten vor allem wichtige Daten erfragen (zur Abschiebehaft, zu Abschiebungen, Asylanträgen usw.).

Wie wenig das Instrument der parlamentarischen Anfrage dazu taugt, eine inhaltliche oder argumentative Auseinandersetzung mit dem Senat zu führen, möchte ich kurz illustrieren.

Die Abgeordnete Steinborn (PDS) fragte (Kl. Anf. Nr. 6472) am 21.2.1995:

„Ist der Senat nicht auch der Meinung, dass die Abschiebung von Deserteuren in das ehemalige Jugoslawien eine Verlängerung des Krieges bedeutet, und ist der Senat nicht gegen jede Art von Kriegshandlungen im ehemaligen Jugoslawien?“

Die Antwort von Innensenator Heckelmann (CDU):

„Der Senat sieht sich außerstande zu beurteilen, ob und durch welche Handlungen der Krieg im ehemaligen Jugoslawien verlängert wird. Der Senat weist jedoch in diesem Zusammenhang darauf hin, dass er jede Art von Kriegshandlungen ablehnt.“

So simpel geht es häufig im parlamentarischen Frage- und Antwortspiel zu – eingeforderte politische Stellungnahmen zu konkreten Themen werden meist unter Zuhilfenahme allgemeiner, nichts sagender Floskeln verweigert¹²⁷.

¹²⁶ Die Berliner Innenverwaltung drängte 1994 auf eine entsprechende „flächendeckende ED-Behandlung“ –rechtswidrigerweise, so der Datenschutzbeauftragte (vgl. taz vom 18.8.1994).

¹²⁷ Im Prinzip gibt es für den Fall ausweichenden Antwortverhaltens des Senats die Möglichkeit einer mündlichen Beschwerde beim Parlamentspräsidenten. Zudem kann vom Wissenschaftlichen Parlamentsdienst (WPD) ein Gutachten eingeholt werden, wenn Informationen aus nicht nachvollziehbaren Gründen dem Parlament vorenthalten werden. Ein solches Gutachten des WPD bezeichnete z.B. die mangelnde Auskunftsbereitschaft des Innensensors zur Telefonüberwachung als rechtlich fragwürdig (vgl. taz vom 20.10.1998).

Eine solche Rüge hätte sicherlich auch die Antwort von Innensenator Werthebach vom 12.7.2000 auf die Kl. Anf. Nr. 14/835 verdient, in der er – statt auf die gestellten Fragen zu antworten – auf eine „ausführliche Stellungnahme“, die

Natürlich kann grundsätzlich gefragt werden, inwieweit das schriftliche Anfrage-Instrument überhaupt zum politischen Meinungs­austausch taugt und inwieweit es sich auf die Abfrage ‚harter‘ Informationen beschränken sollte. Kleine Anfragen stellen jedoch eines der wenigen Mittel der Opposition und der Legislative insgesamt dar, um von der Exekutive eine öffentliche Begründung für konkrete Handlungen, Unterlassungen, Äußerungen und Entscheidungen einfordern zu können. Jede Fraktion kann pro Jahr auch nur maximal zwei ‚Aktuelle Stunden‘ einberufen, und nicht jede einzelne Maßnahme des Senats oder der Verwaltung lässt sich in einer solchen Form – im Plenum aller Abgeordneten – sinnvoll debattieren oder problematisieren.

Ein weiteres Beispiel, es geht um die Kleine Anfrage (Nr. 2635 vom 18.8.1992) des Abgeordneten Peter Meyer (SPD) zu „ausländerpolitischen Verlautbarungen des Herrn Innensenators“ (vgl. hierzu auch: taz vom 6.8.1992).

Innensenator Heckelmann hatte behauptet, dass es sich bei Asyl Suchenden „um hunderttausende von reinen Wirtschaftsasylanten“ handle, die die „Aufnahmekapazitäten“ für die jugoslawischen Bürgerkriegsflüchtlinge blockierten.

Meyer fragte nach, auf welche Gruppen der Innensenator sich hierbei beziehe, denn – so musste auch der Innensenator in seiner Antwort einräumen – die Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien stellten in der ersten Jahreshälfte 1992 in Berlin mit 36,3% die größte Gruppe aller Asyl Suchenden. Der Innensenator rechtfertigte seine verleumderische Rede jedoch wie folgt: „[...] Dass immerhin 30% aller Asylanträge als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden, belegt, dass in nicht unerheblichem Umfang Verfolgungsgründe offensichtlich nicht vorliegen. Im übrigen beträgt die Anerkennungsquote durch das Bundesamt lediglich 4,4%“. Der Innensenator verschwieg, dass nach § 30 Abs. 2 AsylVerfG Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge automatisch als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt werden – ohne dass dies die Vermutung rechtfertigen könnte, es handle sich um „reine Wirtschaftsasylanten“.

Meyer fragte weiter:

„2. Wie ist die Formulierung, dass ‚Aufnahmekapazitäten blockiert werden‘, damit vereinbar, dass die Senatsverwaltung für Soziales und das Deutsche Rote Kreuz erklären, keine Unterbringungsprobleme für Bürgerkriegsflüchtlinge und Asylbewerber zu haben.

3. Wie ist die Formulierung vom ‚Schauspiel des täglich weiter anschwellenden Asylantenstroms‘ damit zu vereinbaren, dass die Zahlen der gestellten Anträge in Berlin seit Januar bis Juni d. J. jeden Monat deutlich zurückgegangen sind?“

Antwort Heckelmann:

„Der Zugang und die Unterbringung von Asylbewerbern ist kein Problem, das Berlin allein betrifft. Es muss von Bund und Ländern vielmehr gemeinsam gelöst werden. Nur so sind die von Ihnen zitierten Äußerungen zu verstehen. Es geht nicht nur um die Frage, ob Unterbringungskapazitäten vorhanden sind, sondern vielmehr darum, wie und für wen sie genutzt werden. [...] Von wesentlichen freistehenden Aufnahmekapazitäten kann jedoch keine Rede sein“.

Die eigentliche Frage, warum der Innensenator in unverantwortlicher Weise die Probleme dramatisiert hatte, blieb somit unbeantwortet. Angesichts rückläufiger Zahlen in Berlin verwies der Innensenator Heckelmann einfach auf die Bundesebene¹²⁸:

„Es ist zutreffend, dass die Zugangszahlen für Berlin im Laufe dieses Jahres leicht rückläufig waren. Die Einreise von Asylbewerbern im gesamten Bundesgebiet – und darauf bezog sich die von Ihnen zitierte Presseerklärung – hat jedoch weiterhin wesentlich beträchtlich zugenommen.“

Zur Abrundung sei auch noch die letzte unergiebige Runde im parlamentarischen Frage- und Antwort-Spiel zitiert.

Die Frage Meyers

„5. Teilt der Senat meine Befürchtung, dass die Unterscheidung zwischen ‚echten Flüchtlingen‘ und ‚Scheinasylanten‘, die ‚Missbrauch treiben‘, für rechtsgerichtete und ausländerfeindliche Gruppen Anlass und Vorwand zu neuen Gewalttätigkeiten sein könnte und zwar ohne Unterscheidung zwischen willkommenen und unwillkommenen Ausländern?“

in einer Ausschusssitzung vorgelegt worden war, verwies. Die Fragen bezogen sich jedoch auf Sachverhalte, die in dieser Ausschusssitzung gerade *nicht* oder *nicht ausreichend* geklärt worden waren.

¹²⁸ Auch bundesweit stellten im ersten Halbjahr 1992 die Kriegsflüchtlinge aus Jugoslawien mit 38,3% die mit Abstand größte Gruppe aller Asyl Suchenden.

wurde von Prof. Dr. Dieter Heckelmann, Senator für Inneres, wie folgt beantwortet:

„5. Nein.“

Ismail Kosan von den Bündnisgrünen stellte am 11.6.1999 (Kl. Anf. Nr. 13/4960) dem Berliner Senat eine Frage, die sich auf die negativen psychologischen und psychosomatischen Konsequenzen der Zwangsunterbringung von Flüchtlingen in so genannten ‚Vollverpflegungsheimen‘, in denen den BewohnerInnen u.a. das Kochen eigener Speisen verboten wurde, bezog:

„6. Auf Grund welcher Erkenntnisse kann der Senat psychische Schäden wie totale Resignation und Depressionen bei den Flüchtlingen ausschließen, die durch die Vollverpflegung zur absoluten Passivität gezwungen sind und die letzte Möglichkeit der Selbstbestimmung über ihr Leben verloren haben?“

Die Antwort von Sozialsenatorin Hübner (CDU) entsprach dem üblichen Schema:

„Dem Senat liegen keinerlei Anhaltspunkte wissenschaftlicher oder tatsächlicher Art bezüglich psychischer Schäden auf Grund der Unterbringung mit Vollverpflegung vor.“

Als letztes Beispiel möchte ich auf eine weitere Anfrage des Abgeordneten Kosan (Kl. Anf. Nr. 13/4787 vom 8.4.1999) hinweisen. Er fragte Innensenator Werthebach (CDU), ob der Senat bereit sei, im Rahmen der Innenministerkonferenz

„darauf hinzuwirken, dass in die Bundesrepublik Deutschland geflüchtete serbische Deserteure ein Bleiberecht erhalten, da sie bei einer Rückkehr nach Jugoslawien mit schwerer Bestrafung zu rechnen haben und sie durch ihre Desertion zu einer Verringerung der Gefährdung auch deutscher Soldaten, die jetzt im Rahmen des NATO-Militäreinsatzes an den Kriegshandlungen beteiligt sind, beigetragen haben?“

Die Antwort des Senators war zwar nicht grundsätzlich falsch, sie wich aber der Frage nach einem *politischen* Signal und einer *politischen* Aufnahmeregelung für Deserteure (etwa nach § 30 AuslG) aus – Werthebach schob seine Verantwortung einfach weiter:

„Bei serbischen Deserteuren besteht die Möglichkeit des Vorliegens eines Abschiebungsverbot gemäß § 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes. Dies zu prüfen ist Aufgabe des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge.“

Innensenator Werthebach (CDU) konnte zu diesem Zeitpunkt nicht wissen, dass Bundesinnenminister Schily (SPD) ein Jahr später, im April 2000, das Bundesamt tatsächlich ‚anweisen‘ würde, bei Deserteuren und Wehrdienstverweigerern aus Jugoslawien das Vorliegen der Voraussetzungen der Genfer Flüchtlingskonvention zu prüfen bzw. festzustellen (vgl. Migrationsbericht 2002, 127), und damit völlig überraschend eine gefestigte negative Entscheidungspraxis des Bundesamtes und Rechtsprechung der Gerichte umstieß. Eine Aufnahmeregelung nach § 30 AuslG, die Ismail Kosan im Sinne hatte, hätte demgegenüber jedoch den Vorteil gehabt, dass nicht nur die knapp 400 Deserteure, die ab Herbst 1998 einen Asylantrag gestellt hatten, effektiven Schutz erhalten hätten, sondern auch die Vielzahl der lediglich geduldeten Deserteure, die in Kenntnis der Ablehnungspraxis von Behörden und Gerichten niemals Asyl beantragt hatten. In Berlin nämlich wurden dieselben Deserteure, die nach Auffassung der Bundesregierung, des Auswärtigen Amtes und der Bundestags-Ausschüsse für Inneres und Menschenrechte die Voraussetzungen der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllten (weil sie sich völkerrechtswidrigen militärischen Handlungen aus Gewissensgründen verweigert und sie unfaire Gerichtsverfahren und eine übermäßige Bestrafung im Falle ihrer Rückkehr zu erwarten gehabt hätten), von den bezirklichen Sozialämtern regelmäßig als ‚Sozialhilfemissbraucher‘ (§ 1 a AsylbLG) eingestuft, weil sie angeblich nur wegen des Geldes nach Deutschland geflohen seien.

Dass die Grundsätze eines Schutzes für Deserteure erstmalig und ausschließlich im Zusammenhang mit dem *völkerrechtswidrigen* NATO-Krieg unter deutscher Beteiligung gegen Jugoslawien auf Anweisung des Bundesinnenministers angewandt wurden – und nicht in anderen, vergleichbaren Fällen –, spricht dafür, dass es nicht um den Gedanken wirksamen Flüchtlingsschutzes, sondern um politische, ideologische und militärische Interessen des deutschen Staates ging getreu dem Motto: *Der Feind meines Feindes ist mein Freund.*

Die parlamentarische Arbeit im Ausländerausschuss

Grundsätzlich soll nach § 20 der Geschäftsordnung des Berliner Abgeordnetenhauses jedem Senatsressort ein eigener Ausschuss zugeordnet werden, zudem können jederzeit Ausschüsse zu speziellen Themen vom Abgeordnetenhaus einberufen werden. In den Ausschüssen werden in

erster Linie Vorlagen für das Plenum des Abgeordnetenhauses diskutiert und entsprechende Beschlüsse vorbereitet, sie dienen auch der Abstimmung und Diskussion. Die Ausschüsse des Parlaments können Senatsverwaltungen zur Anwesenheit, zu Auskünften und Stellungnahmen verpflichten.

Der Ausländerausschuss des Berliner Abgeordnetenhauses wurde im Jahr 1981 vom Regierenden Bürgermeister Richard von Weizsäcker (CDU) mit Unterstützung von SPD und Grünen auf der parlamentarischen Ebene eingerichtet, während zugleich auf der Regierungsebene das Amt der Ausländerbeauftragten geschaffen wurde. Im Ausländerausschuss bestand alle 14 Tage die Gelegenheit, über migrations- und flüchtlingspolitische Themen in all ihren sozialen, arbeitsmarktpolitischen, kulturellen und ausländerrechtlichen Aspekten zu diskutieren. Dabei konnte es nach Einschätzung von Frau Hopfmann (PDS) gelingen, auseinanderfallende Positionen, etwa der Innenverwaltung und der Ausländerbeauftragten, gegenüberzustellen und hierüber eine Diskussion auch innerhalb des Senats anzustoßen:

„Das war integratives Arbeiten über mehrere Politikfelder hinweg, so wie das auch wünschenswert ist in einer Stadt wie Berlin, wo sich doch die Probleme zuspitzen und potenzieren. Und es war von Seiten des Parlaments ein Zeichen nach außen, dass Migrations- und Flüchtlingspolitik in dieser Stadt durchaus ein wichtiges Politikfeld ist, dem auch ein eigener Ausschuss zugeordnet ist.“ (Karin Hopfmann im Gespräch mit mir am 21.1.1998)¹²⁹

Im Rahmen der so genannten „kleinen Parlamentsreform“ von 1997 (vgl. taz vom 27.2. und 12.4.1997) wurde der Ausländerausschuss entgegen der Bedenken der Opposition aufgelöst und in den neuen Ausschuss für Gesundheit, Soziales und Migration (GesSozMi) integriert. Für die Flüchtlings- und Migrationspolitik war diese Ausschusszusammenlegung nach übereinstimmender Ansicht der beiden von mir befragten ausländerpolitischen SprecherInnen, Herrn Barthel und Frau Hopfmann (SPD / PDS), fatal.

Bei nahezu jeder Beratschlagung eines ausländerpolitischen Antrages begann nach der Parlamentsreform nunmehr zuerst der Streit, in welchem Ausschuss (Innen- oder GesSozMi?) das Thema debattiert werden solle. Während etwa Herr Barthel darauf bestand, dass migrationspolitische Themen im Ausschuss für GesSozMi behandelt werden sollten, weil es im Innenausschuss in der Regel immer nur um „Ordnung, Sicherheit, Polizei“ gehe und die Migrations- und Flüchtlingspolitik von diesem ordnungspolitischen Stigma befreit werden müsse, forderte die CDU genau Gegenteiliges. Der Koalitionskompromiss zwischen SPD und CDU lautete dann, dass Fragen, die Migrationsthemen betreffen, im Migrationsausschuss, ausländerrechtliche Fragen jedoch *auch* im Innenausschuss behandelt werden sollten – doch da es praktisch keine migrationspolitischen Themen ohne ausländerrechtliche Bedeutung gibt, wurde mit dieser Formel der Streit um die Zuständigkeit nicht gelöst.

Hinzu kam, dass die ausländerpolitischen SprecherInnen aller Parteien, Eckhardt Barthel (SPD) ausgenommen, alle im Innenausschuss vertreten waren: Frau Hopfmann (PDS), Herr Gewalt (CDU), Herr Kosan (Bündnisgrüne) – die Fachkompetenz überwog also im weniger fachkundigen, jedoch politisch bedeutsameren (Innen-) Ausschuss, wie auch Eckhardt Barthel im Gespräch mit mir klagte:

„Ich habe eigentlich keinen mehr von der CDU im Ausschuss Migration, Soziales und Gesundheit, der sich mit diesem Thema beschäftigt, d.h. es gibt kaum eine Kommunikation mehr. Bei so einem wichtigen Thema gibt es kaum eine Kommunikation zwischen den Koalitionspartnern. Es gibt dann höchstens hin und wieder mal Knatsch. [Der CDU-Vertreter...] sagt eigentlich immer nur: *Wunschverhalten ist: Njet.*“

Vor der Parlamentsreform war es zumindest in Einzelfällen noch so, dass Anträge der Opposition, die im Ausländerausschuss eingebracht wurden, auf Initiative Barthels mit dem Koalitionspartner CDU besprochen und abgeändert werden konnten; danach war eine solche vermittelnde Tätigkeit nicht mehr möglich.

Auch Frau Hopfmann bestätigte, dass die CDU „im Sozialausschuss keinen sachkompetenten Abgeordneten sitzen hat, der sich mit migrationspolitischen Fragen beschäftigt und auskennt“, und auch sie betonte die wichtige Rolle des ‚Mittlers‘ Barthel:

¹²⁹ Zwar wurde auch im Ausländerausschuss manche Debatte parteipolitisch und polemisch geführt (zumeist, um ZuhörerInnen des öffentlich tagenden Ausschusses zu imponieren), doch stellten solche ‚Wahlkampfbeiträge‘ im Rahmen der Arbeit des Ausländerausschusses eher die Ausnahme dar, während sie in der parlamentarischen Debatte im Plenum zweifelsohne der Regelfall waren.

„In der Regel ist es Eckhardt Barthel, der versucht, ein Thema auf die Tagesordnung zu bringen, und der der CDU einen Vorschlag unterbreitet und das auch aushandelt. Und der kann sich manchmal durchsetzen und manchmal nicht. [...] Bei Anträgen der Opposition, die plausibel waren, versucht die SPD, der CDU einen Kompromiss abzurufen.“

Eckhardt Barthel selbst sagte in einem Gespräch mit Marina Mai (vgl. taz vom 8./9.1997):

„Eine Koalition funktioniert so, dass beide Partner sich um Konsens bemühen. Das ist in der Migranten- und Flüchtlingspolitik besonders schwer, weil die Kontroversen hier stark ausgeprägt sind. Vor den Ausschusssitzungen führen wir lange, zum Teil harte Gespräche mit der CDU, um sie über Änderungsanträge zu den Anträgen der Opposition mit ins Boot zu nehmen. [...]

Wir vertreten aber ein Politikfeld, das sich gegenwärtig leider auf Abwehr und nicht im Angriff befindet.“

Für die Oppositionsparteien stellte sich angesichts der regierungsinternen Kompromissfindung jedoch zumeist die Frage, ob sie solche Abänderungsanträge überhaupt noch mittragen konnten, weil diese ihrem ursprünglichen Anliegen zumeist gar nicht mehr entsprochen.

Frau Hopfmann machte noch auf eine weitere negative Folge der Auflösung des Ausländerausschusses aufmerksam, nämlich auf den „verlängerten parlamentarischen Weg“ der jeweiligen Anträge. Durch die Themenzusammenlegungen entstand für den Ausschuss GesSozMi eine sehr lange Warteliste, und wegen der Kompetenz-Streitigkeiten musste dasselbe Thema zudem häufig zusätzlich auf die Warteliste des Innenausschusses genommen werden. Dadurch, so die migrations- und flüchtlingspolitische Sprecherin der PDS, ist „der Weg der Anträge sehr lang geworden, und wir können oft gar nicht aktuell agieren“. Die Kontrollfähigkeit der ParlamentarierInnen gegenüber der Verwaltung wurde entsprechend geschwächt.

Die Bündnisgrünen forderten deshalb eine „Reform der Reform“ (die Wiedereinrichtung aufgelöster Ausschüsse), und auch die PDS-Fraktion setzte sich wegen der „Überlastung“ des Ausschusses GesSozMi und dem „schleppenden Bearbeitungstempo“ für die Wiedereinrichtung des Ausländerausschusses im „Interesse der Berliner MigrantInnen und Flüchtlinge“ ein (Mitteilung der PDS-Fraktion vom 11.11.1997).

Sowohl die Grünen als auch die PDS waren in nachfolgenden Jahren an der Regierung Berlins beteiligt. Ein besonderer Ausschuss, als parlamentarischer Ort der fachkundigen Auseinandersetzung zu migrations- und flüchtlingspolitischen Themen, wurde im Berliner Abgeordnetenhaus jedoch nicht wieder eingerichtet.

Dem institutionellen Verlust entsprach ein personeller: Mit dem späteren Wechsel Eckhardt Barthels von der Landes- in die Bundespolitik (1998) verlor die Berliner SPD ihren letzten an der Sache und für die Sache ‚wirklich‘ interessierten und flüchtlingspolitisch engagierten Politiker.

Im Ergebnis musste Karin Hopfmann dann zu Zeiten rot-roter Regierung als Politikerin einer Regierungspartei (PDS) die Rolle Barthels übernehmen, ohne dass es für sie in der SPD eine Ansprechperson oder ‚BündnispartnerIn‘ gegeben hätte.

Anträge / Beschlüsse des Abgeordnetenhauses

Für den Senat verbindliche *Gesetzesinitiativen* bedürfen einer Mehrheit im Parlament. Sie sind arbeitstechnisch häufig auch nur mit hohem Aufwand und mit Hilfe einer Verwaltungsbürokratie zu erstellen. Die Opposition versucht deshalb zumeist, mit Hilfe *parlamentarischer Anträge* den Senat auf bestimmte politische Vorgaben zu verpflichten. Diese Anträge müssen in den Ausschüssen abgestimmt und vorbereitet werden; sie sind jedoch, selbst wenn sie mehrheitlich im Plenum als *Beschluss* verabschiedet werden, *rechtlich* nicht verbindlich. Die Befolgung oder Nicht-Befolgung parlamentarischer Beschlüsse fällt lediglich in den *politischen* Verantwortungsbereich der jeweiligen SenatorInnen. Wird ein Beschluss des Parlaments missachtet, bleibt dies für die Exekutive folgenlos, es sei denn, ein nachfolgender Missbilligungs- oder Misstrauensantrag fände ebenfalls eine parlamentarische Mehrheit.

Die politische Diskussion über die Aufnahme von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien verlief zu Beginn des Krieges noch unter weitgehend positiven Vorzeichen. Dies zeigte sich unter anderem daran, dass von den durch meine Datenbank-Recherche erfassten (vgl. Anm. 116) acht Oppositionsanträgen in den Jahren 1991 bis 1994, die eine Verbesserung der Situation der

Kriegsflüchtlinge zum Inhalt hatten, sechs vom Berliner Abgeordnetenhaus angenommen wurden (meist allerdings erst nach erheblichen Abänderungen¹³⁰).

Die drei Oppositionsanträge der Bündnisgrünen aus dem Jahr 1995 zum Umgang mit Jugoslawienflüchtlingen wurden hingegen alle von der Regierungsmehrheit abgelehnt.

Von 1996 bis Mitte 1998 fanden nur noch drei der 14 Oppositionsanträge (nach entsprechender Abänderung) eine Mehrheit im Parlament.

Der *einzig*e Antrag der Regierungsparteien SPD und CDU zum Thema Kriegsflüchtlinge in den Jahren 1991 bis 1998 beschränkte sich auf die Forderung nach einer generellen ‚ED-Behandlung‘ (systematische Abnahme von Fingerabdrücken) von Bürgerkriegsflüchtlingen¹³¹.

Es gab in der Berliner Flüchtlingspolitik vereinzelte Versuche, der Innenverwaltung inhaltliche Vorgaben zu machen durch Mehrheitsbeschlüsse des Parlaments (mit den Stimmen der SPD, der Bündnisgrünen und der PDS – gegen die der CDU). Diese Beschlüsse wurden von der Ministerialbürokratie jedoch regelmäßig missachtet und umgangen, d.h. die Exekutive entzog sich auch in diesen Fällen des legislativen Korrektivs. Die Konzeption der Berliner Verfassung des Plenums als zentraler Ort der politischen Willensbildung erwies sich in der politischen Alltagspraxis abermals als illusionär.

Hierfür seien an dieser Stelle zwei Beispiele benannt¹³²:

1) Am 22.6.1995 beschloss das Berliner Abgeordnetenhaus mehrheitlich gegen die Stimmen der CDU, dass Flüchtlingen aus Serbien / Montenegro Duldungen erteilt werden sollten, da deren Abschiebung wegen der offiziellen Aufnahmeverweigerung Jugoslawiens ohnehin unmöglich sei. Dieser Beschluss unterschied sich vom Plenumsbeschluss vom 30.3.1995 (vgl. Anm. 130) darin, dass es nicht mehr der Verwaltung überlassen wurde festzustellen, *ob* tatsächliche Abschiebungshindernisse vorlagen oder nicht; die faktische Unmöglichkeit einer Ausreise und Abschiebung nach Jugoslawien wurde vielmehr vorausgesetzt und die Innenverwaltung aufgefordert, dementsprechend zu handeln.

Nach einer „umfassenden rechtlichen Prüfung“ behauptete Innensenator Heckelmann dann jedoch, es sei „rechtlich ausgeschlossen“, der Aufforderung des Abgeordnetenhauses Folge zu leisten (vgl. Schreiben des Innensensors an die Präsidentin des Abgeordnetenhauses vom 27.7.1995). Entgegen den Einschätzung des Parlaments, entgegen der offiziellen Auskunftslage¹³³ und entgegen Feststellungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit war Heckelmann der Auffassung, dass Abschiebungen nach Jugoslawien möglich seien¹³⁴. Außerdem sei eine „zwingende Voraussetzung für die Annahme des Abschiebungshindernisses der tatsächlichen Unmöglichkeit der Abschiebung [...] immer auch die Unmöglichkeit der freiwilligen Ausreise“ (a.a.O., 2) – dies war eine bereits auf den ersten Blick unsinnige Aussage, die jedoch durch die (irrig) Duldungsrechtsprechung des OVG Berlin legitimiert wurde: „An diese Rechtsprechung ist die

¹³⁰ So wurde aus der Oppositions-Forderung vom 6.12.1994 (Drs. 12/5074) nach einer klaren Duldungsregelung für jugoslawische Flüchtlinge der wirkungslose Parlamentsbeschluss, dass Flüchtlinge, die „nicht zurückkehren und nicht abgeschoben werden können“, eine Duldung erhalten sollten. Wirkungslos deswegen, weil diese Formulierung lediglich die (irrig) Rechtsprechung des Berliner OVG wiedergab und die Exekutive behauptete, *das* eine freiwillige Rückkehr und Abschiebung möglich sei. An der rechtswidrigen Duldungsverweigerungspraxis der Ausländerbehörde änderte sich durch den Parlamentsbeschluss also nichts. Der grüne Abgeordnete Kosan nannte den Beschluss deshalb einen „Ausdruck der Hilflosigkeit“ (vgl. auch: taz vom 9.2.1995).

¹³¹ Am 7.6.1996 wurde der Senat aufgefordert, auf eine diesbezügliche Änderung des AuslG hinzuwirken (Drs. 13/576).

¹³² Auf ein weiteres Beispiel habe ich bereits hingewiesen: die Zustimmung des Berliner Senats am 6.2.1998 zu einer AsylbLG-Änderung im Bundesrat entgegen den Vorgaben eines Abgeordnetenhausbeschlusses vom Vortag.

¹³³ Dass die jugoslawischen Behörden die Rücknahme ihrer Staatsangehörigen seit Ende 1994 verweigerten, wurde z.B. vom Bundesinnenministerium vorbehaltlos bestätigt (vgl. nur Schreiben des BMI vom 23.2.1996 an die 35. Kammer Berlin).

¹³⁴ Auf der Seite 2 seines Schreibens an die Abgeordnetenhauspräsidentin formulierte Heckelmann, dass Abschiebungen „über einen Drittstaat“ möglich seien; hiermit spielte er auf trickreich herbeigeführte „kontrolliert freiwillige Ausreisen“ *in* Drittstaaten an (hierzu später mehr).

Exekutive gebunden; eine Missachtung müsste als rechtswidriges Verwaltungshandeln angesehen werden“ (a.a.O., 3), rechtfertigte sich der Innensenator. Bei diesem Verweis auf den Gewaltenteilungsgrundsatz verschwieg er allerdings, dass die Berliner OberverwaltungsrichterInnen in einem Briefwechsel mit dem Innensenator eine *politische* Duldungsregelung für Jugoslawienflüchtlinge ausdrücklich eingefordert und auch in Beschlüssen („aus gegebenem Anlass“) ausdrücklich auf die Möglichkeiten einer generellen Duldungsregelung hingewiesen hatten (vgl. Tagesspiegel vom 14.9.1995, 14). Auch wenn es der Auffassung des OVG Berlin zufolge keinen einklagbaren Rechtsanspruch auf Duldung gab, so hätte die vom Berliner Abgeordnetenhaus beschlossene Duldungsregelung zweifelsohne im Einklang mit der Rechtslage und der Rechtsprechung gestanden – zumal auch die Möglichkeit einer *freiwilligen* Rückkehr von Flüchtlingen in die BR Jugoslawien zum damaligen Zeitpunkt mit guten Gründen bezweifelt werden konnte (dies taten z.B. die beiden Fachkammern des Verwaltungsgerichts, die 19. und die 35. Kammer).

Der Innensenator hätte sich zur Umsetzung des Parlamentsbeschlusses auch auf die ständige Rechtsprechung der 35. Kammer des Verwaltungsgerichts beziehen können, die – wie andere Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte in Deutschland auch – von der offenkundig unhaltbaren Rechtsprechung des OVG in Berlin abwich¹³⁵. Die Ministerialbürokratie verfügt, solange eine strittige Rechtsfrage nicht höchstrichterlich entschieden ist, über einen weiten Ermessensspielraum hinsichtlich der Frage, welcher Rechtsprechung sie sich anschließen möchte¹³⁶ – im vorliegenden Fall hätte dieser Ermessensspielraum also zweifelsohne im Sinne des Parlamentsbeschlusses genutzt werden können. Ohnehin gilt auch in diesem Bereich das Sprichwort, *wo kein Kläger, da kein Richter*, d.h. gegen eine die Betroffenen begünstigende Duldungsregelung wäre kein Flüchtling juristisch vorgegangen, so dass auch eine richterliche Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer solchen Regelung ausgeblieben wäre.

Im Ergebnis fehlte erkennbar lediglich der Wille des Innensensors, einen für ihn missliebigen Mehrheitsbeschluss des Abgeordnetenhauses umzusetzen – rechtlich war er hieran keinesfalls gehindert.

Dass praktisch alle anderen Bundesländer generell Duldungen an jugoslawische StaatsbürgerInnen erteilten, war für den Innensenator „ohne Belang“ (S. 3, a.a.O.) – nicht die „bundeseinheitliche Verwaltungspraxis“, sondern „die Bindung an höchstrichterliche Entscheidungen“ sei entscheidend (ebd.).

Eine solche höchstrichterliche Entscheidung des BVerwG erging dann bekanntlich im September 1997, und sie besagte, dass eine Duldung zwingend erteilt werden *muss*, wenn eine Abschiebung wegen tatsächlicher Abschiebehindernisse nicht möglich ist, und zwar unabhängig von der Frage einer ‚freiwilligen‘ Ausreisemöglichkeit. Indem sich der Berliner Innensenator 1995 den Vorgaben des Parlaments entzog, zeichnete er für eine jahrelange rechtswidrige Praxis in Berlin verantwortlich, die tausendfache Rechtsverstöße und nicht einschätzbares Leid zur Folge hatte.

„Das ist das Berliner Landrecht“, kommentierte Eckhardt Barthel in der taz vom 8.8.1995 die bundesweit einmalig restriktive Praxis und Rechtsauffassung in Berlin nach der Missachtung des Abgeordnetenhausbeschlusses durch den Berliner Innensenator. Auch der FDP-Sprecher Thomas Seerig fragte: „Wo sind Legislative und Exekutive? Ich erwarte, dass sich eine Ver-

¹³⁵ En passant betrieb Heckelmann in seinem Schreiben an die Abgeordnetenhauspräsidentin (a.a.O., S. 3) jedoch ‚Richterschelte‘ gegenüber der 35. Kammer: „Die 36 Kammern des Verwaltungsgerichts Berlin“ seien der Rechtsprechung des OVG, „soweit sie bisher mit solchen Fällen befasst waren, mit einer Ausnahme gefolgt. Allein die 35. Kammer des Verwaltungsgerichts hält die Auslegung [...des OVG Berlin; T.H.] für unzutreffend“. Dies war eine irreführende Darstellung des Sachverhalts, da zum damaligen Zeitpunkt im Wesentlichen nur zwei (und nicht 36) Kammern mit der strittigen Frage überhaupt befasst waren und da auch die 19. Kammer von der Unmöglichkeit von Abschiebungen und ‚freiwilligen‘ Ausreisen ausging.

¹³⁶ Prinzipiell kann eine Verwaltung im Einzelfall auch gegen die höchstrichterliche Rechtsprechung entscheiden, sie ist dann allerdings in besonderer Weise argumentations- und beweispflichtig (vgl. Ossenbühl 1981, 104; Badura 1981, 330). Eine Abweichung von der Berliner Rechtsprechung stellte für den Senat auch kein Problem dar, wenn diese Urteile zu ‚flüchtlingsfreundlich‘ ausgefallen sein sollten, wie es etwa bei pauschalen Sozialhilfekürzungen 1996/97 in Bezug auf bosnische Flüchtlinge der Fall war (der 6. Senat des OVG Berlin befand, dass diese rechtswidrig seien; vgl.: OVG 6 S 127.96, B.v. 13.6.1996 und OVG 6 S 415.96, B.v. 17.2.1997). Sozialsenatorin Hübner (CDU) setzte sich über diese Grundsatzentscheidungen hinweg (vgl. taz vom 22./23.2.1997).

waltung an einen Parlamentsbeschluss hält“, und auch er wies darauf hin, dass eine Duldungsregelung zumindest solange möglich sein müsse, wie es keine einheitliche Rechtsprechung gebe (ebd.).

Die vom ausländerpolitischen Sprecher der Bündnisgrünen, Ismail Kosan, angekündigten parlamentarischen Mittel, um Druck auf den Innensenator auszuüben, den Beschluss des Abgeordnetenhauses doch noch umzusetzen, blieben folgenlos, denn, so sah er es richtig voraus: „Dann kommt es darauf an, ob die SPD wankelmütig wird [...]“ – und an einem Flüchtlings-thema wollte die SPD bekanntlich die Koalition nicht scheitern lassen (ebd.).

2) Am 25.1.1996 bekannte sich das Berliner Abgeordnetenhaus einhellig durch Beschluss (vgl. Drs. 13/91-1-) u.a. zu folgendem Grundsatz für die Bosnien-,Rückführungspolitik:

„Aufgabe der internationalen Staatengemeinschaft muss es sein, zur Stabilisierung der friedlichen Entwicklung beizutragen. Dies ist auch bei der geplanten Rückführung der Flüchtlinge zu beachten. Sie darf nicht zur neuerlichen Verdrängung von Bevölkerungsgruppen führen und muss dem Sicherheitsinteresse der Flüchtlinge Rechnung tragen. Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass die Rückführung der bosnischen Flüchtlinge entsprechend dem Dayton-Abkommen (Annex 7, Artikel 1, Nr. 5) erfolgt.“

Am 12.9.1996 wurde infolge einer Vermittlungs-Initiative von Eckhardt Barthel außerdem ein CDU/SPD-Abänderungsantrag beschlossen, demzufolge der Senat sich auf der Innenministerkonferenz (IMK) vom 19.9.1996 für folgende Grundsätze einsetzen sollte (vgl. Drs. 13/705, 13/741 bzw. 741-1-):

- Für den Vorrang der freiwilligen Rückkehr und eine Unterstützung des Wiederaufbaus
- Für eine Rückführung „unter Berücksichtigung der Grundsätze des Vertrags von Dayton“
- „Die Sicherheitslage in Bosnien-Herzegowina muss das entscheidende Kriterium bei einer Rückführung sein.“
- Die Rückführung soll gestaffelt erfolgen und folgende Kriterien berücksichtigen: Eine Rückführung „nur in Gebiete, in denen Sicherheit und ausreichende Lebensgrundlage gewährleistet sind“, „nach Möglichkeit in Heimatregionen“; Traumatisierte „sollen vor ihrer Rückkehr die Möglichkeit der Behandlung erhalten“; Deserteure sollten „erst nach entsprechender Amnestieregelung rückgeführt werden“.

Frau Hopfmann (PDS) beklagte im Gespräch mit mir, dass die ursprüngliche Beschlussvorlage der Opposition (nach einer Beibehaltung des Abschiebestopps) durch die Änderungen der Koalitionsmehrheit zu einer typischen „Kompromissgeschichte“ und zu einem „sehr verwaschenen Beschluss“ geworden sei – und in der Tat implizierte der Grundsatz des *Vorrangs* der ‚Freiwilligkeit‘ *nachrangige* Abschiebungen, und eine ‚Rückführung‘ *nach Möglichkeit* in die Heimatregionen beinhaltete die Abschiebung in andere Orte im Falle der *Unmöglichkeit* einer Rückkehr in die Herkunftsregion.

Dessen ungeachtet versuchten die Oppositionsparteien immer wieder, die Exekutive wenigstens auf die parlamentarischen Mehrheitsbeschlüsse der Regierungsparteien zu verpflichten. In dem Fall der oben zitierten Beschlüsse war es ja offenkundig, dass die Ausschaffungspolitik des Berliner Senats sich gerade *nicht* am Grundsatz der Freiwilligkeit, den Sicherheitsinteressen der Betroffenen oder gar am Daytoner Abkommen (Annex 7) orientierte. Jedoch, so Frau Hopfmann: „Dann ist es aber eben so, dass man von dem Senat einen Bericht bekommt, in dem sie behaupten, *dass* sie es tun.“

“Wir bitten, den Beschluss damit [mit Erlass einer entsprechenden Weisung; T.H.] als erledigt anzusehen“, lautete denn auch die Quintessenz der abschließenden Mitteilung von Innensenator Schönbohm vom 1.10.1996 (Drs. 13/925) zum Abgeordnetenhaus-Beschluss vom 25.1.1996. Dies war eine offene Missachtung und Täuschung des Parlaments, denn dass die ‚Rückführung‘ der bosnischen Flüchtlinge den Vorgaben der ParlamentarierInnen entsprechen sollte, wie von Schönbohm behauptet, war in keiner Weise nachvollziehbar.

Dass die Innenverwaltung auch gegen den zweiten Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 12.9.1996 systematisch verstieß, werde ich im nächsten Kapitel noch im Detail zeigen; dass die

zitierten hehren Grundsätze des Parlaments der Berliner Ausschaffungspolitik geradezu diametral entgegen standen, war jedoch auf den ersten Blick ersichtlich.

Obwohl zum Beispiel auf der IMK vom 19.9.1996 der Weg für Abschiebungen frei gemacht wurde und erst mit dem IMK-Beschluss vom 6.6.1997 eine – zumindest in Ansätzen – regionale Berücksichtigung der Sicherheitslage in Bosnien erfolgte (doch wurde diese Sonderregelung für Flüchtlinge aus der Republika Srpska in Berlin gerade *nicht* umgesetzt), behauptete der Innensenator am 12.11.1996 (Beantwortung der kleinen Anfrage 13/1282), der Parlamentsbeschluss vom 12.9.1996 sei in die Berliner Weisung „eingeflossen“¹³⁷. In einer Mitteilung vom 16.6.1997 (Drs. 13/1856) behauptete Schönbohm sogar, dem Antrag des Abgeordnetenhauses sei insgesamt „umfassend Rechnung getragen worden. Wir bitten, den Beschluss damit als erledigt anzusehen“¹³⁸.

Wolfgang Wieland von den Bündnisgrünen hielt dem Innensenator in seiner Abgeordnetenhausrede vom 26.9.1996 (PIPr 13/14, 985) entgegen, „seit Frühjahr dieses Jahres die Rolle des Vorreiters in der Bewegung ‚Jetzt aber raus mit den Flüchtlingen!‘ übernommen“ und sich auf den Innenministerkonferenzen – ganz entgegen des Parlamentsauftrags – sogar für besonders frühzeitige Abschiebungen eingesetzt zu haben.

Nach der Massen-Abschiebungsaktion des Innensensors vom Juli 1998 illustrierte ein Änderungsantrag der SPD (eines bündnisgrünen Antragsentwurfs; vgl. Drs. 13/2998) die Hilf- und Machtlosigkeit der Legislative gegenüber der Exekutive, denn er erschöpfte sich in folgenloser Unverbindlichkeit: Eine „Rückkehraktion wie die vom 9. und 10. Juli 1998“ dürfe sich nicht wiederholen, das „Prinzip des Vorranges der freiwilligen Rückkehr“ sei „anzuerkennen“ und durch Rückkehrprogramme zu unterstützen, und schließlich: „Der Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 12. September 1996 über die Rückkehr bosnischer Flüchtlinge ist einzuhalten“ (a.a.O.). Dies forderten die SPD-Abgeordneten, nachdem der besagte Beschluss vom 12.9.1996 von der Verwaltung bereits seit beinahe zwei Jahren systematisch missachtet worden war! Politik erschöpfte sich in purer Symbolik.

Die (selbstverschuldete) Machtlosigkeit der Legislative

Karin Hopfmann umschrieb im Gespräch mit mir das Dilemma der Legislative wie folgt:

„Selbst dann, wenn noch Kompromisse auf parlamentarischer Ebene möglich sind, [werden] diese Beschlüsse unterwandert [...] von den Verwaltungen. Wobei man, wenn man die Berichterstattung [vom Senat; T.H.] abfordert, eine Positivberichterstattung bekommt, und die Exekutive ja nur dann kritisiert werden kann oder ein anderes Handeln durchgesetzt werden kann, wenn parlamentarische Mehrheiten auch dahinterstehen, die diese Berichte so nicht akzeptieren und sie auch als Scheinberichte oder Positivberichterstattung einschätzen - und das passiert ja in der Regel nicht! Der Senat macht die Vorlagen [...] und lässt sich von der Parlamentsmehrheit legitimieren. Das Parlament hat meiner Meinung nach da oft nur ganz wenige Eingriffsmöglichkeiten und wenig zu sagen, weil vorher parteipolitisch festgelegt wird, was wünschenswert ist.“

Das Parlament stellt also keine wirksame Initiativ- oder Kontrollinstanz innerhalb der Gewaltenteilung dar, sondern es dient in erster Linie als ein das Regierungshandeln politisch legitimierendes Hilfsorgan – von *Eurer exekutiven Hobeit Gnaden*. Das parlamentarische Geschäft liefert nur unbedeutende und hübsch anzusehende Girlanden der alltäglichen Regierungsarbeit, die nach außen hin (Medien, Öffentlichkeit) den Schein der Humanität, Liberalität und Demokratie vorspiegeln sollen, in Wirklichkeit jedoch für die Entscheidungsfindung innerhalb der politischen Sphäre, und erst recht für das konkrete Verwaltungshandeln, zumeist gänzlich irrelevant sind. In der Flüchtlingspolitik jedenfalls schien das Handeln der Legislative, vor allem der RegierungspolitikerInnen, in erster Linie ihrer eigenen Gewissensberuhigung und Gesichtswahrung und der Profilierung gegenüber dem politischen Gegner zu dienen – die von der Politik betroffenen

¹³⁷ Durch die Regelung einer ‚Rückführung‘ ‚nur‘ in so genannte „geeignete Gebiete“; durch das 2-Phasen-Modell und die Traumatisierten-Regelung (Detailliertes hierzu im nächsten Kapitel).

¹³⁸ Da der Abgeordnetenhausbeschluss vom 12.9.1996 lediglich die Forderung beinhaltete, der Innensenator solle sich auf der Innenministerkonferenz für bestimmte Grundsätze der Rückführung *einsetzen*, hätte Schönbohm eigentlich nur behaupten müssen, *dass* er dies – jedoch vergeblich – getan habe.

Flüchtlinge hatten jedenfalls keinen konkreten Nutzen von der inkonsequenten Haltung und der vorwiegend symbolischen Politik etwa der SPD-ParlamentarierInnen.

Die zweite Regierungspartei in Berlin, die CDU, fühlte sich ungeachtet der Folgenlosigkeit der parlamentarischen Bemühungen von der Vielzahl politischer Vorgänge im Bereich der Flüchtlingspolitik gestört. Der CDU-Abgeordnete Gewalt etwa bezeichnete am 16.1.1997 im Abgeordnetenhaus drei Anträge der Opposition (inhaltlich ging es um die Forderung nach der Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen bzw. von Duldungen für bosnische und kosovo-albanische Flüchtlinge) als „die Spitze des Eisbergs einer geradezu inflatorischen Flut von Drucksachen zur Jugoslawienproblematik, mit der die Opposition nun schon seit Monaten dieses Haus förmlich bombardiert“ (PIPr 13/21, 1555). Dies geschehe in der Absicht, „CDU und SPD in dieser Frage auseinanderzuidividieren“ und „[...] die Rückführung der Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien zu Lasten des Berliner Landeshaushalts und der Berliner Steuerzahler [...] zu sabotieren“ (ebd., 1555). Auch Eckhardt Barthel beklagte bei derselben Gelegenheit eine „Flut von Detailanträgen“ (ebd., 1556), allerdings aus dem Grunde, „weil wir durch diese inflationäre Behandlung dieses Themas die Luft herausnehmen, was ich unverantwortlich finde“ (ebd., 1557)¹³⁹.

Beide Koalitionäre ‚vergaßen‘ bei ihrer Klage über die Vielzahl von Oppositionsanträgen jedoch, dass den kleinen Parteien gar nichts anderes übrig blieb, als durch immer neue Anträge zu versuchen, eine parlamentarische Debatte anzustoßen, Öffentlichkeit herzustellen und auf das Handeln des Senats in ihrem Sinne Einfluss zu nehmen. Viele Parlamentsanträge wären tatsächlich vermeidbar gewesen, wenn die Exekutive sich an geltendes Ausländerrecht oder an Beschlüsse des Parlaments gehalten und *von sich aus* aktuellen Entwicklungen in der Flüchtlingspolitik Rechnung getragen hätte¹⁴⁰. Die Regierungsparteien beklagten sich bei näherer Betrachtung also darüber, dass die Opposition versuchte, ihrem Verfassungsrecht und -auftrag einer „gleichberechtigten“ Oppositionspolitik in Anbetracht der Mehrheitsverhältnisse einer Großen Koalition nachzukommen.

Es gab auch Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den beiden Oppositionsparteien PDS und Bündnisgrünen, wenn etwa in kürzester Zeit mehr oder weniger gleich lautende Anträge eingereicht wurden¹⁴¹. Da es jedoch keine Koalition in der Opposition gibt, war dies nicht weiter verwunderlich; die ähnlich lautenden Anträge konnten auch ohne großen parlamentarischen Mehraufwand zusammen behandelt, beraten und abgestimmt werden – zur Regierungsklage bestand mithin kein Anlass.

Debatten im Berliner Abgeordnetenhaus

Zu wichtigen aktuellen Themen „von allgemeinem Interesse“ (§ 52 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Berliner Abgeordnetenhauses) kann eine *Aktuelle Stunde* beantragt werden, und jede Fraktion

¹³⁹ ‚Einzelkämpfer‘ Barthel befand sich wieder einmal auf einer schmalen Gratwanderung, die gezeichnet war von Loyalitätskonflikten: In einer Ausschusssitzung (GesSozMi 13/3 vom 5.6.1997) bezeichnete er sowohl die Forderung nach einem generellen Abschiebestopp als auch die Hervorhebung von Abschiebungen als „verschiedene Seiten ‚einer populistischen Münze‘“ (Sitzungsprotokoll, S. 3). Seine Fraktion lehne einen Antrag auf Abschiebestopp ab, weil „[...] Abschiebungen möglich sein sollten, wenn Flüchtlinge sich trotz erfüllter Rückkehrvoraussetzungen weigerten zurückzukehren. Dies müsse differenziert gesehen werden [...] Es bedürfe keiner ‚Kurskorrektur‘ der Berliner Politik hierzu per Antrag, höchstens per Praxis“ (ebd.). Barthel machte allerdings nicht deutlich, wie er eine andere Praxis der Ausländerbehörde in seinem Sinne ohne entsprechende politische Beschlüsse bzw. Vorgaben an die Senatsverwaltung für Inneres durchsetzen wollte.

¹⁴⁰ So musste die Oppositionsforderung nach einem Abschiebestopp für Kosovo-AlbanerInnen vom 12. März 1998 angesichts der sich verschlechternden Lage im Kosovo am 11. Juni 1998 noch einmal wiederholt werden – der Senat blieb jedoch dauerhaft untätig und erließ selbst für die Dauer des späteren NATO-Bombardements keinen Abschiebestopp nach § 54 AuslG.

¹⁴¹ Dem grünen Antrag auf „Erlass eines Abschiebestopps für bosnische Flüchtlinge“ vom 8.4.1997 folgte am 9.4.1997 der PDS-Antrag zur „Kurskorrektur der Politik des Berliner Senats zur Rückkehr der Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina I+II“. Die Forderung nach einem Abschiebestopp für Kosovo-AlbanerInnen vom 12.3.1998 und 11.6.1998 wurden von beiden Parteien zeitgleich aufgestellt.

hat Anspruch auf zwei Aktuelle Stunden im Jahr. Sie ermöglichen eine öffentlichkeitswirksame Problematisierung aktueller politischer Ereignisse, doch auch hier gilt, dass das bunte Feuerwerk des parlamentarischen Schlagabtausches den grauen Alltag der Verwaltungspraxis kaum zu erhellen vermag und dass die maßgeblichen politischen Entscheidungen hiervon zumeist unberührt bleiben.

Obwohl das parlamentarisch-politische Geschehen im Rahmen meiner Untersuchung nur bloßes ‚Umfeld‘ des von mir in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückten Verwaltungshandelns darstellt, ist die Rekonstruktion der Debattenbeiträge im Abgeordnetenhaus in zweifacher Hinsicht von Interesse: Zum einen wird hierdurch der allgemeine (Un-) Kenntnisstand der politisch Verantwortlichen und die entsprechende Realitätsferne vieler politischer Vorgaben für die Verwaltung deutlich. Zum anderen dienen die Reden im Parlament (auch) der Legitimierung einer rigiden Verwaltungspraxis, die mit den *offiziellen* politischen Vorgaben häufig *nicht* übereinstimmt. Diesen politischen ‚Betrug‘ gilt es nachzuweisen.

Nach dem Abschluss des Daytoner Abkommens Ende 1995 wurde im Rahmen der ‚Rückführungsdebatte‘ in Deutschland der Umgang mit Kriegsflüchtlingen mehrfach im Berliner Abgeordnetenhaus thematisiert. Ich berücksichtige im Folgenden Debattenbeiträge vom 25.1.1996 (Aussprache zum 1. ‚Dayton-Beschluss‘ des Abgeordnetenhauses; Drs. 13/91-1; PIPr 13/3, 105 ff), vom 12.9.1996 (Beratung des 2. ‚Dayton-Beschlusses‘; Drs. 13/741 u.a.; PIPr 13/13, 924 ff), vom 26.9.1996 (Aktuelle Stunde nach dem IMK-Beschluss vom 19.9.1996; PIPr 13/14, 978 ff), vom 28.11.1996 (Große Anfrage der PDS zur „Situation der Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien“; PIPr 13/19, 1366 ff), vom 16.1.1997 (Aussprache zu diversen Oppositionsanträgen; PIPr 13/21, 1555 ff), vom 10.4.1997 (Oppositionsanträge zur Bosnienpolitik; PIPr 13/26, 1992 ff) und vom 5.2.1998 (Beratung eines PDS-Antrages zur AsylbLG-Novelle; PIPr 13/40, 3123 ff), außerdem das Protokoll der Ausschusssitzung (GesSozMi 13/3) vom 5.6.1997 (Anträge in Bezug auf bosnische Flüchtlinge).

Vorweg ist festzustellen, dass nur sehr wenige Personen sich an der flüchtlingspolitischen Debatte beteiligten und dass in der Regel die immergleichen ExpertInnen der jeweiligen Parteien an der Aussprache teilnahmen (diese Aufspaltung des Parlaments in spezielle ‚Fachzirkel‘ dürfte sich nicht auf den Bereich der Flüchtlingspolitik beschränken). Die HauptrednerInnen waren: Roland Gewalt (seltener: Dieter Hapel) von der CDU, Eckhardt Barthel (SPD), Ismail Kosan bzw. Hartwig Berger von den Bündnisgrünen, Karin Hopfmann (seltener: Giyasettin Sayan) von der PDS.

Debatte vom 25.1.1996

Die parlamentarische Debatte vom 25.1.1996 (folgende Zitate in: PIPr 13/3, 105 ff), die in einem einhelligen Beschluss des Berliner Abgeordnetenhauses mündete, verlief in einem ausgesprochen moderaten, sachlichen und umgänglichen Ton ohne polemische Ausfälle.

Am selben Tag wurde allerdings auch der neue Innensenator Schönbohm (CDU), dessen Person und Äußerungen in der Folgezeit extrem polarisierend wirken sollten, ins Amt gewählt.

Frau Hopfmann (PDS) kritisierte die Berliner Innenverwaltung, die Anfang 1996 „im voraus-eilenden Gehorsam“ unterschiedslos alle in der Ausländerbehörde vorsprechenden bosnischen Kriegsflüchtlinge zur Ausreise aufgefordert hatte, was zu großer Verunsicherung, Panik und Ängsten unter den Betroffenen geführt habe. Sie verwies auf Annex 7 des Daytoner Abkommens und auf die dort vorgesehene Zuständigkeit des UNHCR hinsichtlich der Planung eines freiwilligen Rückführungsprogramms. Frau Hopfmann forderte den Innensenator auf, an dem vom Berlin-Brandenburgischen Bischof Huber initiierten Runden Tisch zur Lage der bosnischen Vertriebenen in Berlin teilzunehmen, um zu sachgerechten Lösungen in Zusammenarbeit mit den Betroffenen kommen zu können.

Auch *Ismail Kosan (Grüne)* wies auf den Drei-Stufen-Plan des UNHCR hin, nach dem Rückführungen aus den westlichen Aufnahmeländern *zuletzt* erfolgen sollten. Er forderte Sonderregelungen für bestimmte Flüchtlingsgruppen (Traumatisierte, vergewaltigte Frauen) und die Ermöglichung von Orientierungsreisen als Vorbereitung für eine Rückkehr. Kosan plädierte weiter-

hin für einen „Kostenausgleich“ bei der Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen innerhalb der Bundesrepublik, um die besonderen finanziellen Belastungen Berlins gerechter verteilen zu können.

Die Forderung nach einer solchen „Kostenverteilung“ war auch Teil des Abgeordnetenhausbeschlusses vom 25.1.1996 und kann als ‚Konsens des Hauses‘ bezeichnet werden: Alle Parteien in Berlin forderten seit Jahren Ausgleichsregelungen zwischen den Bundesländern oder die Anwendung des § 32 a AuslG.

Eckhardt Barthel (SPD) schloss sich der Kritik Karin Hopfmans an den voreiligen Abschiebungsvorbereitungen der Berliner Innenverwaltung an, die sogar die Kritik der Vereinten Nationen hervorgerufen habe:

„Es hat mich auch sehr unangenehm berührt, dass, bevor die Tinte unter dem Dayton-Vertrag getrocknet war, schon der Ruf erschallt: Jetzt müssen wir mit der Rückführung beginnen! - Wer so etwas sagt, hat sich noch nie in die Lage versetzt, in der sich die Flüchtlinge befinden, die in Deutschland sind.“ (PIPr 13/3, 107)¹⁴²

Da der Friede in Bosnien noch keineswegs sicher sei, beinhalte „der Kern unseres Antrages“ (des späteren Beschlusses), so Barthel, eine Rückführung nur nach den Vorstellungen und Planungen des UNHCR (im Einklang mit Annex 7 des Daytoner Abkommens) vorzunehmen. Barthel betonte zweifach, dass durch diese Bindung des Verwaltungshandelns an das Daytoner Abkommen sowie an die Vorgehensweise des UNHCR und anderer Aufnahmeländer weitere „negative Sonderwege“ in Zukunft ausgeschlossen werden sollten, um „neue ethnische Verdrängungen in Bosnien“ zu verhindern. Er betonte, dass der Bürgerkriegsstatus zwar nur ein „Status auf Zeit“ sei, es gehe jedoch „um die Art und Weise, den Zeitpunkt [einer Rückkehr; T.H.] und die Berücksichtigung der Lage im Herkunftsland“. Ein gesondertes Bleiberecht in Einzelfällen (er nannte vergewaltigte Frauen, binationale Familien) wurde von ihm ausdrücklich nicht ausgeschlossen. Seine abschließend formulierte Hoffnung, der Berliner Innensenator möge sich auf der IMK gegen einen Sonderweg Deutschlands / Berlins und für die Zusammenarbeit mit dem UNHCR entschließen, wurde tags darauf – mit dem IMK-Beschluss vom 26.1.1996 – zer schlagen¹⁴³.

Die Rede von *Roland Gewalt (CDU)* vom 25.1.1996 verdient vor allem deshalb zitiert zu werden, weil sie eklatant von später von ihm geäußerten Allgemeinplätzen abwich. Herr Gewalt sagte, der Antrag der PDS-Fraktion „[...] suggeriert ein wenig, als ob der größte Teil der Flüchtlinge, die sich in Berlin und in der Bundesrepublik aufhalten, nicht in ihre Heimat zurückkehren will“, und er hielt dem entgegen, dass er nach der Unterzeichnung des Daytoner Abkommens von mehreren Flüchtlingen angerufen worden sei, die ihn immer wieder gefragt hätten:

„Wann ist meine Rückkehr in die Heimat möglich? - Ich gehe davon aus - ich glaube, das ist auch die natürlichste Sache der Welt -, dass der weitaus größte Teil der Flüchtlinge, die bei uns Zuflucht gesucht haben, nichts sehnlicher wünschen, als in ihre Heimat zurückkehren zu können. Das ist erstmal die Basis!“ (PIPr 13/3, 107)

Diese Aussage war deshalb bemerkenswert, weil in späteren Stellungnahmen der Berliner CDU und von Herrn Gewalt stets der Eindruck erweckt wurde, die Flüchtlinge *wollten* nur nicht nach Bosnien zurückkehren. Am 25.1.1996 jedenfalls stellte auch Herr Gewalt noch fest, dass nicht das Land Berlin die Faktoren der Rückkehr beeinflussen kann, sondern dass vielmehr die „Völkergemeinschaft“, der UNHCR, die Bosnien-Kontaktgruppe sowie die SFOR-Soldaten und die Bundeswehr durch eine „Befriedung der Region“ die Voraussetzungen dafür schaffen

¹⁴² Es war Innenstaatssekretär Böse, der sogar noch *vor* der Unterzeichnung des Daytoner Abkommens den Abschluss entsprechender Rücknahmeabkommen gefordert hatte (vgl. taz, 23.11.1995).

¹⁴³ National und international wurde der IMK-Beschluss vom 26.1.1996, der einen frühzeitigen Abschiebebeginn auf den 1.7.1996 festlegte, mit Entsetzen aufgenommen. Der Sprecher des Innenministeriums von Norwegen, Roger Ingebrigsten, sagte: „Es ist äußerst unglücklich, dass Deutschland hier einen Sololauf gestartet hat“. Er befürchtete ein „Wettrennen“ zwischen den Staaten, die Flüchtlinge möglichst schnell zurückzubringen (FR, 29.1.1996). Der UN-Sonderbeauftragte in Bosnien, Sören Jesse-Petersen, bezeichnete Pläne für eine baldige Rücksendung als „unverantwortlich“ und gegen den Geist von Dayton gerichtet. Rückkehrer stünden vor dem Nichts und würden eine neue Spirale der Gewalt auslösen (FR, 9.3.1996). UNHCR, NGOs und ExpertInnen wiederholten die Forderung nach einer ausschließlich freiwilligen Rückkehr (FR, 7.2.1996). Auf einer vom UNHCR organisierten Konferenz in Oslo (FR, 9.3.1996) wurde erneut herausgestellt, dass eine gut organisierte Rückkehr die Voraussetzung für einen dauerhaften Frieden in Bosnien sei und zwangsweise Rückführungen die ethnische Aufteilung des Landes zementierten.

müssten, „[...] dass die Rückkehr der Flüchtlinge, die in ihrer überwältigenden Mehrheit - davon bin ich fest überzeugt - in ihre Heimat zurückkehren wollen, rasch gewährleistet ist“ (ebd.)¹⁴⁴. Diese grundlegende Erkenntnis, dass es die unsicheren Bedingungen vor Ort waren, die eine Rückkehr der mehrheitlich rückkehrwilligen Flüchtlinge verhinderten, sollte der Berliner CDU im Verlauf des Jahres 1996 gänzlich verloren gehen.

Debatte vom 12.9.1996

Die Debatte vom 12.9.1996 über den (vermeintlichen) Sozialhilfemissbrauch bosnischer Flüchtlinge markierte den eklatanten Wandel im parlamentarischen Umgangston gegenüber den bosnischen Kriegsflüchtlingen in Berlin (folgende Zitate in: PIPr 13/13, 924 ff).

Der Abgeordnete *Kosan* machte eine „beispiellose Hetzkampagne gegen Flüchtlinge aus Bosnien“, inszeniert vor allem von PolitikerInnen der CDU-Fraktion, für das Schwinden der ursprünglich „großen Hilfsbereitschaft“ in der Bundesrepublik verantwortlich. Er forderte eine sachgerechte und ehrliche Information der Öffentlichkeit durch die Politik und keine hetzerische „Volksverdummung“. Er wies darauf hin, dass das Arbeitsverbot die Bürgerkriegsflüchtlinge in Sozialhilfeabhängigkeit brächte und die Zwangsunterbringung in Heimen unnötige und zusätzliche Kosten verursache, die dann wiederum den Flüchtlingen vorwurfsvoll entgegengehalten würden: „Es soll der Eindruck erweckt werden, die Flüchtlinge seien an der Finanzmisere schuld“, um von einer Spar- und Verteilungspolitik, „die die sozial Schwachen weiter belastet und die Besitzenden weiter entlastet“ ablenken zu können. Auch die CDU/SPD-Forderung nach einer generellen erkennungsdienstlichen Erfassung von Bürgerkriegsflüchtlingen habe diesem Zweck gedient. Der programmatische „Hand-aufhalten“-Ausspruch Jörg Schönbohms wurde von Kosan in diesem Zusammenhang zitiert und von CDU-Abgeordneten bejubelt. Kosan:

„Man schreckt auch nicht davor zurück, so weit zu gehen und zu sagen: Die Flüchtlinge sollen in der Heimat Hand anlegen, anstatt die Hand aufzuhalten.“

Im Protokoll ist an dieser Stelle notiert: „[Bravo! und Beifall bei der CDU]“ (PIPr 13/13, 925).

Der Abgeordnete *Gewalt* wehrte sich zu Beginn seiner Rede gegen den Vorwurf der PDS, die Berliner Behörden würden in der Flüchtlingspolitik „humanes durch fiskalisches Denken“ ersetzen, belegte dann aber im Folgenden eindrucksvoll, was die PDS meinte:

„Ich mache aber keinen Hehl daraus, dass meine Fraktion erwartet, dass, nachdem der Termin [für den Beginn von Abschiebungen; T.H.] bereits dreimal [richtig war: zweimal; T.H.] verschoben worden ist, nun endlich am 1. Oktober bundesweit die Rückführung der Flüchtlinge beginnt. Bei einer Belastung des Berliner Landeshaushalts von jährlich 500 Millionen DM an direkten Sozialhilfeleistungen und 300 Millionen DM an indirekten Leistungen wäre eine weitere Verzögerung - und das sage ich hier mit aller Deutlichkeit - dem Berliner Steuerzahler nicht mehr zuzumuten.“ (PIPr 13/13, 925 f)

Auf die realen Rückkehrhindernisse meinte Herr Gewalt – anders als noch bei seinen Ausführungen im Januar 1996 – nun nicht mehr eingehen zu müssen. Seine damalige Einsicht ignorierend, dass es in erster Linie die Flüchtlinge selber seien, die alsbald zurückkehren wollten, formulierte er nun die Erwartung, „[...] dass die Flüchtlinge in ihre Heimat zurückkehren und diese wieder aufbauen“.

¹⁴⁴ In einem Pressebericht vom 9.12.1995 (FR) werden Stimmen aus einem Berliner Flüchtlingsheim zitiert: „Schreiben Sie, dass wir alle wieder nach Bosnien zurückkehren wollen, aber dass wir nicht mit den Mördern unserer Angehörigen zusammenleben können.“ Und: „Sicher, wir möchten gerne nach Hause. Lieber heute als morgen. Aber was machen wir denn, wenn wir zurückgehen und nach einem Jahr zieht die Nato ab?“ Bereits einmal, wird die Meinung dieses Flüchtlings wiedergegeben, habe ihn sein Vertrauen auf den Schutz des Westens beinahe das Leben gekostet: „Die gleiche Dummheit wird Sefik nicht noch einmal begehen.“

Exkurs: Missbrauchte Zahlen

Herr Gewalt veranschaulichte mit seiner Rede, wie durch die einseitige Betonung der Aufnahmekosten die Flüchtlingspolitik auf fiskalische Größen – aus „Sicht des Steuerzahlers“ – verengt und wie diese Kosten manipulativ übersteigert in der Öffentlichkeit dargestellt wurden.

Die vom Land Berlin für jugoslawische Bürgerkriegsflüchtlinge aufgebrauchten Aufnahmekosten von bis zu maximal 500 Mio. DM jährlich waren in der Tat eine beachtliche Summe. Dass jedoch nicht die Flüchtlinge für die *überdurchschnittliche* finanzielle Belastung Berlins verantwortlich gemacht werden konnten, sondern dass dies eine Folge der Nichtanwendung bestehender Gesetze war (der Verteilungsregelung nach § 32 a AuslG), stellte der Abgeordnete *Barthel* in seinem Beitrag vom 12.9.1996 heraus. Auch an den erheblichen *Mehrkosten* durch die Abschreckungslogik der deutschen Flüchtlingspolitik traf die Betroffenen keine Schuld, im Gegenteil: An ihrem Unglück verdienten vor allem die ‚gemeinnützigen‘ und privaten Betreiber von Wohnheimen und Dienstleistungsunternehmen des ‚Wirtschaftszweiges‘ Asyl¹⁴⁵, während die Flüchtlinge zu ZwangssozialhilfeempfängerInnen 2. Klasse degradiert und in unwürdigen Elendsquartieren untergebracht wurden.

Hierauf ging Herr Gewalt in seiner Rede jedoch nicht ein, sondern er sattelte auf den offiziellen Betrag von ca. 500 Mio. DM Aufnahmekosten noch weitere 300 Mio. DM „indirekte Leistungen“ drauf. Diese Zahl von 300 Mio. DM (die bereits in einer Presseerklärung Gewalts vom 28.8.1996 erwähnt worden waren) wurde später auch von Innensenator Schönbohm verwandt (vgl. PIPr 13/14, 984) – sie sollte die Kosten der „Verwaltung und Justiz“ widerspiegeln¹⁴⁶.

Die Innenverwaltung musste auf Nachfrage (vgl. Kl. Anf. 13/1054 vom 29.8.1996) jedoch einräumen, dass sich „die Kosten der Verwaltung und der Justiz“ „nicht annähernd bestimmen“ ließen. Die Berliner Sozialverwaltung führte weiterhin aus (vgl. Beantwortung der Kl. Anf. 13/1309 vom 28.10.1996), dass eine Aufspaltung in direkte und indirekte Kosten dem Senat nicht bekannt sei und dass die Berechnung der als „indirekte‘ Sozialleistungen bezeichneten Summe in Höhe von 300 Mio. DM nicht nachvollzogen werden“ könne.

In einer späteren Rede vom 28.11.1996 (PIPr 13/19, 1373) erklärte der Abgeordnete Gewalt, dass „bei aller notwendigen Fürsorge für die Flüchtlinge [...] der Senat eine mindestens ebenso große Verantwortung gegenüber den Berliner Bürgern und Steuerzahlern hat“, und er versuchte zu begründen, wie er die Kosten weit über 500 Mio. DM – bereits dies sei „eine für den Landeshaushalt nicht mehr zu verkraftende Last“ – berechnet hatte: durch Addition derjenigen Mittel, die über die Versorgung und Unterbringung hinaus „[...] auch durch andere Senatsverwaltungen aufgewendet werden – ich nenne nur das Stichwort Prozesskostenhilfe oder die Aufwendungen für beratende und betreuende Organisationen [...]“.

Beide Stichworte desavouierten den Redner: Dass Herr Gewalt die Prozesskostenhilfe den Kosten der Aufnahme zuschlug, war unredlich, da das Institut der Prozesskostenhilfe eine zwingende Konsequenz des Verfassungsgebots effektiven Rechtsschutzes darstellt. Da Prozesskostenhilfe ohnehin nur dann gewährt wird, wenn die Betroffenen in ihren Rechten verletzt wurden und wenn zumindest eine gewisse Aussicht auf Erfolg des Rechtsstreits besteht, spiegelten diese Kosten vielmehr die indirekten Kosten der rechtswidrigen Verwaltungspraxis der Ausländerbehörde wieder!

¹⁴⁵ Der Abgeordnete *Sayan* (PIPr 13/14, 987) machte darauf aufmerksam, dass der „Wirtschaftszweig Asyl“ in Deutschland jährlich ca. 8 Mrd. DM umsetze - vor allem durch die unverhältnismäßig teure Zwangsunterbringung (und -versorgung) von Flüchtlingen in Heimen: „Auf politische Kosten der Flüchtlinge findet eine grandiose Umverteilung von Geld aus öffentlichen in private Kassen statt.“

¹⁴⁶ Kosten für Straßenbau / ÖPNV, Polizei- und Finanzwesen, Schulen usw. wurden den Flüchtlingen nicht gesondert in Rechnung gestellt. Die positiven monetären und wirtschaftlichen Auswirkungen der Flüchtlingsaufnahme, z.B. Lohnsteuern und Sozialabgaben der ca. 10% erwerbstätigen Flüchtlinge, umsatzfördernde und beschäftigungs- und profitwirksame Folgen der Flüchtlingsaufnahme, -versorgung und -unterbringung (im Lebensmittel- und Kleingewerbehandel, bei Wachschutzgesellschaften, bei der Heimbetreuung usw.) wurden niemals errechnet.

Ähnlich verhielt es sich mit den „Aufwendungen für beratende und betreuende Organisationen“, deren Arbeit zu wesentlichen Teilen erst infolge der willkürlichen und rigorosen Ausschaffungspolitik des Berliner Senats erforderlich wurde – wobei unklar war, welche Organisationen der Abgeordnete Gewalt den Flüchtlingen überhaupt in Rechnung stellen wollte, denn die Beratungs- und Betreuungsorganisationen der Stadt mussten natürlich weitgehend ohne finanzielle Unterstützung des Senats auskommen.

Dass der CDU-Fraktionsvorsitzende Klaus Landowsky nur wenige Monate später (vgl. Kl. Anf. 13/1931) sogar von – völlig unbelegten – insgesamt 1 Mrd. DM Kosten der Flüchtlingsaufnahme sprechen sollte, belegt die Systematik und Mutwilligkeit der Verbreitung falscher Zahlen im Rahmen einer „beispiellosen Hetzkampagne gegen Flüchtlinge“ (Abgeordneter Kosan, s.o.).

Wenn es noch einer Illustration der weitgehenden Reduzierung der Berliner Flüchtlingspolitik auf reine Kostenfaktoren bedurfte, so wurde diese im März 1997 erbracht. Anlässlich der ersten Abschiebung bosnischer Kriegsflüchtlinge aus Berlin profilierte sich der parlamentarische Geschäftsführer der CDU-Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus dadurch, dass er die Zahl der aus seiner Sicht Abzuschiebenden aus dem Berliner Haushalt errechnete: „Wenn das Einsparvolumen im Landesetat von 100 Millionen Mark eingehalten werden solle, müssten rund 4.000 Flüchtlinge abgeschoben werden“, rechnete Liepelt laut Berliner Zeitung vom 14.3.1997 vor.

Der ausländerpolitische Sprecher der CDU, Roland Gewalt, verteidigte die Abschiebungen mit den Worten: „Das wütende Geschrei der Opposition [beweise], dass ihr lediglich das Verantwortungsgefühl gegenüber den Berliner Steuerzahlern“ fehle, die jährlich 500 Mio. Mark allein an Sozialhilfe für Kriegsflüchtlinge aufbringen müssten (taz vom 15./16.3.1997).

Der Wandel in der Debatte

Der atmosphärische Wandel zwischen den beiden parlamentarischen Debatten vom Januar 1996 bzw. vom September 1996 war enorm, obwohl sich auch der zweite Bosnien-Beschluss des Abgeordnetenhauses formell auf das Daytoner Abkommen berief und mehrheitlich eine Rückkehr in Sicherheit und Würde gefordert wurde. Vor allem zwei Faktoren waren für diesen Wandel verantwortlich:

1) Die von den deutschen Innenministern geschürte unrealistische und voreilige Erwartung, nach dem Daytoner Friedensschluss würde es zu einer schnellen Rückkehr aller Flüchtlinge aus Deutschland nach Bosnien kommen, erwies sich angesichts der anhaltenden Konflikte vor Ort, den fortgesetzten Vertreibungen, der fortdauernden politischen Herrschaft der Kriegsverbrecher und dem nur sehr zögerlichen Wiederaufbau in Bosnien als Illusion. Dieser Entwicklung trugen die politisch Verantwortlichen in Deutschland nur ungenügend und verzögert Rechnung (durch die zweimalige Verschiebung des Beginns von Abschiebungen; durch eine regionale Differenzierung erst ab dem 6.6.1997 usw.). Die objektiven Rückkehrhindernisse wurden von den PolitikerInnen jedoch zugleich medienwirksam umgedeutet in eine angeblich subjektive Rückkehr*unwilligkeit* der Flüchtlinge; diese mussten entsprechend delegitimiert und verleumdet werden, ihnen wurde der Missbrauch des Gastrechts, der Sozialhilfe usw. unterstellt. Der partielle Verzicht auf Zwangsabschiebungen wurde (über)kompensiert durch eine Erhöhung des Ausreisedrucks (Illegalisierung des Aufenthalts, Verschlechterung der sozialen Lage / Unterbringung, öffentliche Anfeindungen und psychologische Verunsicherung).

2) Die populistische „Hetzkampagne“ gegen Flüchtlinge als ‚Sozialbetrüger‘ sollte ebenfalls dazu dienen, den bosnischen Kriegsflüchtlingen das gewährte Aufenthaltsrecht und die Unterstützung der Bevölkerung zu entziehen. Gegenteilige Beteuerungen, nur die (wenigen) ‚Betrüger‘ und nicht die (vielen) ‚ehrlichen‘ Flüchtlinge seien vom Vorwurf des Missbrauchs betroffen, waren unehrlich, da die entsprechenden Sanktionen (ED-Behandlung, Duldungsverweigerung und Abschiebung, Sozialhilfekürzungen usw.) *alle* Bürgerkriegsflüchtlinge gleichermaßen trafen und den PolitikerInnen die allgemeinen Auswirkungen ihrer Kampagnen sehr wohl bewusst waren.

Eine Bosnierin beschrieb ihre Wahrnehmung der öffentlichen Kampagne im Januar 1998 im Gespräch mit mir:

„Ich habe Angst, weil ich merke – durch die Polizei, die Massenmedien und alles –, dass die Stimmung ‚kocht‘, dass gegen uns Flüchtlinge gearbeitet wird. [...] Ich habe Angst, dass das Gericht einen Brief schickt, in dem steht, dass ich innerhalb von zwei Wochen oder so gehen muss und dass dieser Brief irgendwie verloren geht und gar nicht im Heim ankommt, so dass ich ahnungslos bin und auf einmal die Polizei auftaucht und mich abholt. Davor habe ich panische Angst.“

Auch *Eckhardt Barthel* (SPD) arbeitete in seiner Rede vom 26.9.1996 (vgl. PIPr 13/14, 981) drei Aspekte der populistischen Profilierungsversuche und Vereinfachungen „in Richtung Stamm-tisch“ heraus: „Erstens die Gleichsetzung mit der Situation nach 1945 in Deutschland – eine sehr unhistorische Betrachtungsweise –, zum zweiten die Instrumentalisierung der schlimmen Betrugsaffären mit der Sozialhilfe und als drittes der Verweis auf die sinkende Aufnahme-bereitschaft in Deutschland“, der durch ständige Wiederholung dazu benutzt würde, „um diese möglicherweise sinkende Akzeptanz in Deutschland und in Berlin erst zu schaffen“.

Barthel beklagte außerdem die „Unehrllichkeit“ und das „populistische Herangehen an diese schwierige Frage“ [Abschiebung der bosnischen Flüchtlinge; T.H.] und bezeichnete es als „großen Fehler“, „hier mit Stichtagen zu operieren“. So würden zum einen falsche Erwartungen (seitens Aufnahmegesellschaft auf eine schnelle Rückkehr der Flüchtlinge) und zum anderen pauschale Ängste (seitens der Flüchtlinge) geweckt. Die Stichtage zum Abschiebungsbeginn seien willkürlich festgelegt worden und hätten deshalb bereits mehrmals verschoben werden müssen.

Seine grundsätzliche Kritik an der „Politik einer Stichtagsregelung“ wiederholte er im Parlament nochmals am 28.11.1996 (PIPr 13/19, 1375). Er machte zu diesem Zeitpunkt auch keinen Hehl mehr aus seiner Verzweiflung angesichts der irrational geführten Debatte:

„Warum schaffen wir es nicht, bei einem so emotionalen Thema wie der Flüchtlingsfrage sachlich mit den Fakten, Situationen, Interessen und dem Problem umzugehen?“ (PIPr 13/19, 1374)

Noch einmal versuchte er, Konsens stiftend zu wirken und argumentativ einen Weg aufzuzeigen, wie die Interessen des Landes Berlin mit denen der Flüchtlinge zusammengebracht werden könnten: Die Verwaltung solle zunächst nicht mehr so handeln, „als könne jeder Bürgerkriegs-flüchtling schon morgen von einer Abschiebung betroffen sein“, sondern sie müsse die Aus-setzung der Abschiebung „schriftlich bestätigen, das heißt, sie müsste ihnen eine Duldung geben“. Nur wenn auf diese Weise die Unsicherheit der Betroffenen gemindert und ent-sprechendes Vertrauen geschaffen würde, könnte die Zeit des Abschiebestopps durch den Senat dafür genutzt werden, „um zu informieren, zu beraten und uns beim Wiederaufbau auch in den Herkunftsländern zu beteiligen, koordinierend und unterstützend“ (PIPr 13/19, 1375).

Die unqualifizierten Zwischenrufe, die der SPD-Politiker Barthel aus den Reihen der CDU während seiner Rede erdulden musste¹⁴⁷, ließen kaum die Hoffnung aufkommen, dass der Koalitionspartner CDU sich an einer solchen sachlichen Debatte und an dem Versuch einer rationalen und auf die Betroffenen Rücksicht nehmenden Politik beteiligen würde:

„Ich weiß, es gibt eine selektive Wahrnehmung. Man sucht sich lieber einen kernigen Spruch gegen Flüchtlinge aus, als dass man sich anguckt, wie die Situation dort ist. [...] Das ist eben mein Problem bei der Debatte um Flüchtlinge. Man ist nicht bereit, diese Facts auch nur einmal in Erwägung zu ziehen.“

Frau *Hopfmann* (PDS) versuchte, den ‚Bruch‘ in der parlamentarischen Debatte in ihrer Rede vom 12.9.1996 deutlich zu machen: Sie berichtete, dass sie „als Neuparlamentarierin“ das Entstehen des ersten Bosnien-Beschlusses vom Januar 1996 als „Sternstunde der parlamentarischen Arbeit“ und als einen seltenen Moment, in dem „politischer Kompromiss möglich ist“, erlebt habe. Der damalige Koalitions-Abänderungsantrag der ursprünglich von der PDS eingebrachten Forderung, auf Zwangsrückführungen gänzlich zu verzichten, habe für sie durch die Berufung auf den

¹⁴⁷ Das Protokoll vermerkte: „[Borgis (CDU): Der weiß nicht, wovon er redet!]“. Schon am 14.11.1996, als es um die „Ausbildung und berufliche Qualifizierung junger bosnischer Flüchtlinge“ ging, musste Barthel sich im Plenum unqualifizierter Zwischenrufer erwehren (PIPr 13/18, 1279B): „[Steffel (CDU): Die bleiben doch hier, wenn sie ausgebildet werden.] - Barthel: Es ist schlimm, wenn Leute, die keine Ahnung haben, so dummes, blödes Zeug losblöken!“ Am 10.4.1997 notierte das Protokoll (PIPr 13/26, 1999) zu der Frage der Abgeordneten Hopfmann: „Ich weiß nicht, ob Sie überhaupt schon einmal ein solch persönliches Gespräch mit den Flüchtlingen gesucht und sie nach ihren Befindlichkeiten befragt haben“ den Zwischenruf von „[Ziolko (CDU): Wie reden mit unseren Wählern!]“

Annex 7 des Daytoner Abkommens ein „Kompromissangebot auf Minimalkonsensbasis“ dargestellt:

„Wir haben damals diesen Konsens in dem Glauben mitgetragen, dass wir damit eine verbindliche Beschlusslage des Parlaments hätten und dass auch die Mitglieder des Berliner Senats und die Politikerinnen und Politiker in dieser Stadt an diese Beschlusslage gebunden wären - nämlich alle, die in diesem Haus sitzen. Dem ist aber anscheinend nicht so. Der Berliner Innensenator verkündet seit Monaten presseöffentlich: Nun mal Schluss mit lustig und Hand-aufhalten. Ab 1. Oktober wird zurückgeführt - notfalls auch zwangsweise.“ (PIPr 13/13, 926)

Aufgrund dieser Erfahrung habe sie sich beim 2. Bosnien-Beschluss des Abgeordnetenhauses der Stimme enthalten, denn:

„Der Antrag ist nach seinem Wortlaut durchaus konsensfähig. Aber so, wie Sie damit umgehen, ist er verlogen.“ (ebd.)

Denn die „politische Praxis“ sei „eine ganz andere“ als die Kompromissformel des Abgeordnetenhausbeschlusses, lautete die ernüchterte Feststellung Hopfmanns.

Aktuelle Stunde vom 26.9.1996 – parteipolitischer Populismus

Letzte Illusionen in Bezug auf die Ernsthaftigkeit oder gar ‚Würde‘ der parlamentarischen Debatte zerschlugen sich in der Aktuellen Stunde im Berliner Abgeordnetenhaus vom 26.9.1996 zum IMK-Beschluss vom 19.9.1996 (folgende Zitate in: PIPr 13/14, S. 978 ff).

Roland Gewalt (CDU), der im Januar noch attestiert hatte, „dass der weitaus größte Teil der Flüchtlinge, die bei uns Zuflucht gesucht haben, nichts sehnlicher wünschen, als in ihre Heimat zurückkehren zu können“ (s.o.), gab nunmehr zu Protokoll:

„Es steht völlig außer Frage, dass eine freiwillige Rückkehr einer Abschiebung mit allen ihren negativen Begleiterscheinungen vorzuziehen ist; darüber besteht Konsens im Hause. Das Problem ist aber, dass alles darauf hindeutet, dass der größte Teil der Flüchtlinge leider nicht die geringste Neigung verspürt, freiwillig in die Heimat zurückzukehren.“ (PIPr 13/14, 979)

Es fehle an der Bereitschaft, an der „Rückführung mitzuwirken“, deswegen müssten Abschiebungen „notgedrungen vorgenommen werden“. Gewalt bedauerte, dass auf der IMK kein „einheitliches Verfahren“ beschlossen worden sei (Bundesinnenminister Kanther hatte es den Bundesländern überlassen, mit Abschiebungen bis zum Frühjahr 1997 zu warten), und behauptete, es könne infolge dieser „Nichteinigung“ zu „Wanderungen innerhalb der Bundesrepublik“ in die mit Abschiebungen zögernden Bundesländer kommen. Dies war eine geradezu absurde Panikmache, denn ein ‚Umzug‘ von geduldeten Bürgerkriegsflüchtlings in ein anderes Bundesland ist rechtlich unmöglich. Herr Gewalt machte sich bei dieser Gelegenheit auch das zynische Argument des Bayerischen Innenministers Beckstein zu eigen, nachdem mit der „Rückführung“ „zügig“ begonnen werden müsse, solange noch IFOR-Soldaten im Lande seien – d.h. *bevor* es erneut zu kriegerischen Auseinandersetzungen in Bosnien komme¹⁴⁸.

Es muss an dieser Stelle daran erinnert werden, was die Berliner CDU zusammen mit der SPD zwei Wochen zuvor im Abgeordnetenhaus beschlossen hatte: den Vorrang der freiwilligen Rückkehr, eine Rückführung „unter Berücksichtigung der Grundsätze des Vertrags von Dayton“, „die Sicherheitslage in Bosnien-Herzegowina [müsse] das entscheidende Kriterium bei einer Rückführung sein“, eine Rückführung solle gestaffelt und „nur in Gebiete, in denen Sicherheit und ausreichende Lebensgrundlage gewährleistet sind“ und „nach Möglichkeit in Heimatregionen“ erfolgen.

Dass der IMK-Beschluss vom 19.9.1996 diesen Forderungen Rechnung getragen haben sollte, war abwegig. Herr Gewalt behauptete jedoch:

„Die Differenzierung, die die Innenministerkonferenz nach dem Alter und nach dem Familienstand der Flüchtlinge getroffen hat, berücksichtigt letztlich die vorhandene Lebensgrundlage in der Heimat.“ (ebd.)

Was das Alter oder der Familienstand der Betroffenen über die jeweiligen „Lebensgrundlagen in der Heimat“ hätte aussagen können – diese hingen in erster Linie ab von der ‚ethnischen‘ Zuge-

¹⁴⁸ Beckstein hatte angesichts des drohenden Abzugs der US-Truppen davor gewarnt, dass die IFOR dann nicht mehr genügend Autorität besitzen würde, um den Ausbruch erneuter Konflikte zwischen den ethnischen Gruppen zu verhindern (vgl. FR vom 18.7.1996). Da *dann* eine geregelte Rückführung nicht mehr möglich sei, wollte er *vorher* möglichst viele Flüchtlinge ins potenzielle Kriegsgebiet nach Bosnien abschieben - er war „überzeugt, dass wir nicht viel Zeit haben“. Andernfalls würde der weitere Aufenthalt der Flüchtlinge noch etwa 10 Jahre andauern (ebd.).

hörigkeit der Betroffenen, den politischen Verhältnissen vor Ort und dem Zustand der Häuser usw. – erläuterte Herr Gewalt nicht.

Wichtig war es ihm jedoch darauf hinzuweisen, dass nach dem IMK-Beschluss ‚Straftäter‘ (angeblich) *zuerst* abgeschoben werden sollten, denn dies werde „von den Berliner Bürgern ganz besonders gewünscht“. Mit der Abschiebungsrealität hatte dieser Grundsatz jedoch wenig gemein. Der offiziellen Abschiebungsstatistik (vgl. Kl. Anf. 13/3589) zufolge befanden sich unter den 84 BosnierInnen, die 1997 aus Berlin abgeschoben wurden, vermutlich nur 6 ‚StraftäterInnen‘¹⁴⁹.

Als ‚Straftäter‘ galt nach den Vorgaben der Innenminister bereits, wer zu einer Strafe von mehr als 50 Tagessätzen verurteilt worden war. Viele dieser ‚Straftäter‘, die zusätzlich zu ihrer strafrechtlichen Verurteilung mit einer Abschiebung ins Nichts bestraft werden sollten, waren vermutlich bloße ‚Verkehrssünder‘: Fahren ohne (deutschen)¹⁵⁰ Führerschein, Falschparken usw. waren meiner persönlichen Erfahrung nach geradezu ‚klassische Delikte‘ von in Deutschland ‚straffällig‘ gewordenen bosnischen Kriegsflüchtlingsen.

Die 50-Tagessatz-Grenze war auch durch einen einfachen Ladendiebstahl, etwa in Verbindung mit einem einmaligen unerlaubten Verlassen Berlins (Verstoß gegen das AuslG), schnell überschritten¹⁵¹.

Eine pauschale ‚Sonderbehandlung‘ im Rahmen von Abschiebungen war meines Erachtens nach aufgrund solcher geringfügiger ‚Delikte‘ nicht zu rechtfertigen. Angesichts der massiven Auswirkungen des allgegenwärtigen Kriminalitätsdiskurses waren öffentlich jedoch kaum Stimmen vernehmbar, die sich dagegen aussprachen, derart ‚niedrigschwellig‘ einen an sich für notwendig erachteten Schutzstatus unter Hinweis auf die angebliche ‚Kriminalität‘ der Betroffenen aufzukündigen¹⁵².

Das bayrische Abschiebungsmotto *Straftäter und Sozialhilfeempfänger zuerst* brachte das Ineinandervirken des Kriminalitäts- und Sozialmissbrauchsdiskurses in der Debatte um die Abschiebung bosnischer Flüchtlinge auf den Punkt¹⁵³.

Einen Gipfel des Populismus und der ‚Wortverdreherei‘ erklomm *Innensenator Schönbohm* (CDU) mit seinem Beitrag in der Aktuellen Stunde vom 26.9.1996 – der grüne Abgeordnete Wieland hielt dem Innensenator daraufhin eine Abwandlung des Ausspruchs Tucholskys *Sie haben die Bibel so lange gedreht, bis schließlich der Satz ‚Du sollst töten‘ unten rausfiel*, entgegen:

„Einige Innensensatoren, Sie an der Spitze, haben das Grundgesetz, die Genfer Flüchtlingskonvention und das Dayton-Abkommen so lange gedreht, bis der Satz ‚Du sollst abschieben‘ unten herausgefallen ist.“ (PIPr 13/14, 985)

In der Tat war die Bosnien-‚Rückführungs‘-Debatte geprägt von gezielten ‚Um-Drehungen‘ von ExpertInnen-Einschätzungen und Lageberichten. So wurde etwa aus der Aussage, dass *einige* Flüchtlinge in ihre Heimatsorte *freiwillig* zurückgehen könnten, die Behauptung, *alle* Flüchtlinge könnten zurück bzw. dann auch (legitimerweise) *abgeschoben* werden. Ich habe auf diese (Un-)Logik der Schuldzuweisung bereits hingewiesen.

¹⁴⁹ Eine Person war wegen Verstoßes gegen das BtmG verurteilt worden, fünf hatten (nicht näher bezeichnete) Straftaten begangen. Zwar wurden bei weiteren 22 Abgeschobenen „sonstige Gründe“ benannt, doch handelte es sich hierbei vermutlich um Ordnungswidrigkeiten nach dem AuslG oder vergleichbare ‚Delikte‘. Bei Abschiebungen in die BR Jugoslawien waren von den 1996/97 abgeschobenen 15 bzw. 16 Personen je drei ‚StraftäterInnen‘ - darunter kein Verstoß gegen das BtmG.

¹⁵⁰ Einen (bosnischen) Führerschein besaßen die meisten der verurteilten BosnierInnen durchaus; viele versäumten jedoch, diesen innerhalb einer bestimmten Frist formell nach deutschem Recht übertragen zu lassen.

¹⁵¹ Von der ersten Bayrischen Massen-Abschiebungsaktion vom 4.12.1996 sollen 13 so genannte ‚Straftäter‘ und 11 andere Personen betroffen gewesen sein. Der Leiter des Übergangsheims in Bosnien, in dem die Deportierten zunächst untergebracht wurden, befand dementsprechend, nachdem er die Papiere der Abgeschobenen studiert hatte: „Niemand von denen ist kriminell“. Einige hätten Geldstrafen bekommen, weil sie kleine Diebstähle begangen hätten oder weil sie mit ihrem bosnischen Führerschein Auto gefahren seien. Bei wirklich Kriminellen hätte auch eine entsprechende Benachrichtigung / Warnung durch Interpol erfolgen müssen (vgl. ZEIT vom 13.12.1996).

¹⁵² Die Flüchtlingsorganisation Pro Asyl protestierte dagegen, dass die Abschiebung straffällig gewordener Kosovo-AlbanerInnen trotz des offenen Konflikts im Kosovo auch im Sommer 1998 unvermindert fortgeführt wurde (vgl. FR, 4.8.1998).

¹⁵³ Nach der ersten Massenabschiebung aus Bayern behauptete Innenminister Beckstein, man habe „mit Augenmaß“ ausschließlich Straftäter und Sozialhilfeempfänger abgeschoben (FR vom 5.12.1996). Die Angewiesenheit auf soziale Unterstützungsleistungen wurde nach dieser Logik einem Verbrechen nahe gerückt; sie wurde zumindest in gleicher Weise ‚sanktioniert‘ (vorrangige Abschiebung).

Ein Beispiel für bekennende Inhumanität bot der bayrische Ministerpräsident Edmund Stoiber, als er gegenüber BerlinerInnen prahlte: „Ihr schließt Theater, wir bauen neue Museen und schieben allerdings auch nach Bosnien ab“ (FR, 5.11.1996).

Auch Schönbohm rechtfertigte den IMK-Abschiebebeschluss vom 19.9.1996 (vgl.: PIPr 13/14, 982 f), indem er sich auf die Aussage der Innenminister Wrocklage, Glogowski und Beckstein nach deren Bosnien-Reise¹⁵⁴ bezog, wonach „die Rückkehr eines Teils der bosnischen Flüchtlinge [...] schon jetzt möglich“ sei.

Der ehemalige EU-Administrator für Mostar, Hans Koschnick, berichtete bei der Verleihung des Moses-Mendelssohn-Preises in Berlin, dass er ursprünglich eingeladen worden war, der IMK über seine langjährigen Erfahrungen aus Bosnien zu berichten. Die Innenminister hätten ihn dann jedoch wieder ausgeladen, weil sie sich bei ihrer schwer wiegenden Entscheidung lieber auf die Eindrücke dreier Innenminister nach einem viertägigen Kurz-Besuch stützen wollten (vgl. auch die Rede von Barthel; PIPr 13/13, 927).

Der ebenfalls über langjährige Landeskenntnisse verfügende Internationale Streitschlichter für Bosnien-Herzegowina, Christian Schwarz-Schilling (CDU), urteilte entsprechend: „Hier entscheiden Minister über Menschenleben, die die Lage vor Ort nur unzureichend während einer kurzen Rundreise kennengelernt haben“ (vgl. die Rede von Hopfmann; PIPr 13/13, 980).

Im April 1997 rechtfertigte Schönbohm seine Abschiebungspolitik erneut mit einer Bosnien-Visite der Innenminister (diesmal waren es Beckstein, Glogowski und Geil) im Februar 1997 und deren Eindruck, dass eine Rückkehr erwünscht und möglich sei (vgl. PIPr 13/26, 1994). Der grüne Abgeordnete Berger, der direkt nach den drei Innenministern in Bosnien war, mutmaßte, ob „diese drei Herren“ nicht vielleicht „ganz woandershin gefahren“ sein könnten (vgl. ebd., 1997): „Wir haben genau das Gegenteil erfahren, und zwar zum Teil von denselben Politikern, mit denen jene gesprochen haben. Man hat uns dort im Land gesagt und sich darüber beschwert, dass den dortigen Politikern später gleichsam das Wort im Munde herumgedreht worden sei.“

Schönbohm bezog sich in seiner Rede vom 26.9.1996 zur Rechtfertigung von Abschiebungen auch auf den Bericht des Auswärtigen Amtes – und es stellte sich die Frage, ob der Innensenator diesen überhaupt gelesen hatte (oder ob er lediglich stillschweigend davon ausging, dass er schon in seinem Sinne ausgefallen sein mochte), denn der Lagebericht brachte die desaströse Lage und die katastrophalen Menschenrechtsbedingungen in Bosnien relativ unumwunden zum Ausdruck:

In dem AA-Lagebericht vom 7.6.1996 wurde ausgeführt, dass es in der Republika Srpska (RS) immer noch zu Vertreibungen kam, dass in den kroatisch dominierten Gebieten die Rückkehr Vertriebener durch die örtliche Polizei verhindert wurde und dass selbst in die bosniakisch dominierten Gebiete der Föderation „eine Rückkehr - zumindest weitgehend - nicht möglich ist“ (AA 514-516.80/3 BOS, S. 3).

Als Gründe wurden benannt: „die Blockadehaltung der lokalen Behörden“, „fehlender Wohnraum“ (in Verbindung mit den Gesetzen über verlassenen Wohnraums, die ein Rückkehrrecht der Eigentümer negierten), „Schikanen und Diskriminierungen gegenüber ‚Heimkehrern‘“ usw. Das Land sei zu 65%, der Wohnungsbestand zu 60% zerstört, die industrielle Produktion sei auf 8-12% des Vorkriegsniveaus gesunken, nur 1% der Bevölkerung habe Arbeit in der Produktion; 80% lebten von humanitären Hilfsgütern und Überweisungen von Verwandten aus dem Ausland (vgl. ebd., 7). Das Auswärtige Amt, ansonsten für eher diplomatische und unkritische Lageberichte bekannt, urteilte schließlich: „Die Rückkehr einer größeren Anzahl von Flüchtlingen würde zu einer Verschlechterung der Versorgungslage und zu Wohnraumproblemen führen“ (ebd.). Auch in den kroatischen Teilen der Föderation könnte „die Rückkehr auswärtiger Flüchtlinge die Lage noch verschärfen“ (ebd., 5).

In dem AA-Lagebericht vom 30.1.1997 wurde festgestellt, dass sich die Menschenrechtslage „nicht verbessert“ habe (S. 2), dass Pilot-Projekte des UNHCR für eine „Minderheiten-Rückkehr“ stark behindert würden (S. 4) und dass somit insgesamt die Fortschritte bei der Rückkehr „gering“ seien (S. 2). Eine Rückkehr in die RS, wo die Vertreibungen von Nicht-SerbInnen anhielten, sei „nach wie vor so gut wie ausgeschlossen“; genauso werde die Rückkehr in die „systematisch ‚ethnisch gesäuberte‘“ „Herzeg-Bosna“ von der lokalen Polizei verhindert (S. 4); auch die Rückkehr Vertriebener serbischer Nationalität in bosniakische Gebiete werde „weitgehend sowohl von staatlicher als auch nicht-staatlicher Seite unterbunden“ (S. 5).

Der Innensenator behauptete in seiner Rede im Abgeordnetenhaus sogar, dass die „Wahlen [in Bosnien; T.H.] funktioniert haben“ (ebd., 983) – was eine äußerst euphemistische Formulierung

¹⁵⁴ Innenminister Beckstein (CSU) äußerte sich laut FAZ (vom 24.2.1997) in schlichter Offenheit wie folgt: „Der UNHCR sage schließlich selbst, dass es grundsätzlich schon möglich sei, freiwillig zurückzukehren. ‚Wir sagen: Dann ist das auch zwangsweise möglich‘“. Beckstein wies demselben Artikel zufolge die Forderung, bei der Rückführung solle die Herkunft der Flüchtlinge berücksichtigt werden, mit der Bemerkung zurück, niemand dürfe „wegen seines Geschlechts, seiner Rasse oder seiner Herkunft“ benachteiligt oder bevorzugt werden (vgl. FAZ, 24.2.1997)!

Der Zynismus der Innenminister steigerte sich mit den Jahren noch: Als es um Abschiebungen in den Kosovo ging, sagte Beckstein: „Wir bemühen uns sehr, das jetzt in größter Beschleunigung vorzunehmen. Ich halte es auch für eine Frage der Humanität [!], dass man versucht, das schneller insgesamt zu erledigen als es früher der Fall war“ (Wortprotokoll eines Panorama TV-Beitrages vom 25.8.2005). Die Forderung nach einem Bleiberecht für bedrohte Minderheiten aus dem Kosovo wies der baden-württembergische Innenminister Rech (CDU) mit den Worten zurück, dass so „die ethnische Vertreibung“ zementiert würde (FR vom 25.6.2005) – diese Auffassung wurde beispielsweise auch vom Berliner Staatssekretär Freise (SPD) vertreten.

war, da mit den Wahlen – unter anderem mit massiven Manipulationen und Wahlfälschungen – die für den Krieg verantwortlichen PolitikerInnen, die nationalistischen Parteien und insgesamt die ‚ethnischen‘ Trennungslinien des Landes bestätigt worden waren (vgl. Hanusch u.a. 1997).

Dass sich Innensenator Schönbohm schließlich auch noch auf die vom UNHCR benannten 22 Aufbauregionen in Bosnien-Herzegowina als Begründung für Abschiebungen ab dem 1.10.1996 berief, war eine Täuschung der Öffentlichkeit und des Parlaments. Schönbohm zitierte aus dem IMK-Beschluss:

„Der Bundesminister des Inneren erklärt zu Protokoll, dass zur Zeit die 22 vom UNHCR benannten Gebiete diejenigen sind, in die man zurückkehren oder auch zurückführen [d.h. abschieben; T.H.] kann.“ (ebd.)

Die 22 „target areas“ („Zielgebiete für Wiederaufbau und freiwillige Rückkehr“, drei von ihnen in der RS) waren vom UNHCR unter dem Gesichtspunkt zusammengestellt worden, dass hier die Initialisierung von Wiederaufbauprojekten aufgrund der örtlichen Gegebenheiten, vor allem in Bezug auf die Zusammenarbeit mit den Behörden, möglich und sinnvoll erschien. Gebiete mit einem *geringen* Zerstörungsgrad – in die eine ‚Rückführung‘ also noch am ehesten vertretbar gewesen wäre – waren nicht in die Liste möglicher Wiederaufbaugebiete aufgenommen worden!

In einem Brief an den IMK-Vorsitzenden Wrocklage vom 23.9.1996 stellte die Vertreterin des UNHCR in Deutschland, Frau Dr. Judith Kumin, deswegen klar, dass *vor* (!) einer *freiwilligen* (!) Rückkehr in diese Aufbauregionen „das allgegenwärtige Problem fehlender Unterbringungs-kapazitäten und einer stark beschädigten Infrastruktur angegangen werden“ müsse und dass auch dann noch sei die „Rückkehrmöglichkeit zumeist auf solche Personen begrenzt, die zu der im jeweiligen Zielgebiet dominanten Volksgruppe gehören“. Die instand gesetzten Häuser sollten entsprechend der allgemeinen UNHCR-Planung zudem in erster Linie *inländisch* vertriebenen Flüchtlingen zur Verfügung gestellt werden¹⁵⁵.

Bereits *vor* der IMK-Beschlussfassung hatte Frau Kumin die Innenminister in einer Presseerklärung vom 18.9.1996 darüber aufgeklärt, dass die Liste der 22 Regionen „keinesfalls eine Aufstellung sicherer Gebiete, in die gefahrlos abgeschoben werden kann“, darstelle. Es müssten zunächst 31.000 Häuser instand gesetzt werden, damit Binnenvertriebene wie Flüchtlinge aus dem Ausland zurückkehren könnten. Die Innenminister kümmerte es nicht und sie taten genau das, wovor sie Frau Kumin gewarnt hatte, d.h. sie missbrauchten wissentlich die Liste des UNHCR mit „Zielgebieten für den Wiederaufbau und die freiwillige Rückkehr“ als Zielgebiets-Liste für ihre Abschiebungspläne.

Nach der deutlichen Kritik Kumins an der Instrumentalisierung der UNHCR-Liste durch die Innenminister beschwerten sich sogar sowohl der Staatssekretär des Inneren, Kurt Schelter, bei Frau Kumin als auch Bundesinnenminister Kanther bei deren Vorgesetzter, bei UNHCR-Flüchtlingskommissarin Sadako Ogata!

Kanther äußerte in seinem Brief an Frau Ogata vom 4.10.1996 sein „Befremden“ über die Kritik an den IMK-Planungen; nicht die beschlossenen Abschiebungen, sondern die Kritik hieran sei „verantwortungslos und besorgniserregend“. Aus der Feststellung des UNHCR, dass eine *freiwillige* Rückkehr *unter bestimmten Bedingungen* möglich sei, wurde von Kanther erneut der (Fehl-) Schluss gezogen, dass dann auch *zwangsweise* Rückführungen möglich sein müssten.

Schelter wiederum behauptete in seinem Brief vom 2.10.1996 an Frau Kumin, dass weder der Bundesinnenminister noch die Länderinnenminister bei ihrem Beschluss vom 19.9.1996 „pauschal von der Existenz ‚sicherer‘ Gebiete ausgegangen“ seien. Hierbei handelte es sich um einen rein semantischen Einwand, denn tatsächlich hatten die Innenminister nicht von „sicheren“, sondern von „geeigneten“ Gebieten gesprochen – was an der Sache nichts änderte¹⁵⁶.

Die unzulässige Instrumentalisierung der UNHCR-Liste durch die Innenminister ist trotz der Bitte von Frau Kumin niemals rückgängig gemacht worden. Auch in der Folgezeit wurde be-

¹⁵⁵ Über die erbärmlichen Lebensbedingungen in den so genannten „Zielgebieten“ (beispielhaft: Ripac und Odzak) berichtete die Berliner Presse: vgl. Berliner Zeitung vom 5.10.1996: „Ausgewiesen in Ruinen“ und Tagesspiegel vom 6.10.1996: „Mehl und Speiseöl zum Überleben“.

¹⁵⁶ Nach dem Wortlaut der IMK-Beschlussniederschrift vom 19.9.1996 sollten im Rahmen der ersten Rückführungsphase zunächst diejenigen Bürgerkriegsflüchtlinge zurückkehren – oder aber abgeschoben werden –, „die aus den für eine Rückkehr geeigneten Gebieten stammen“; und in der Anlage 2 zum IMK-Beschluss hieß es: „Hierunter sind derzeit jedenfalls die 22 vom UNHCR benannten Gebiete zu verstehen“.

hördlicherseits stets von angeblich vom UNHCR benannten „geeigneten Gebieten“ für eine „Rückführung“ gesprochen¹⁵⁷.

Dass sich bundesdeutsche PolitikerInnen nicht an die Empfehlungen des UNHCR halten, der – dies sollte nicht vergessen werden – durch das Daytoner Abkommen ausdrücklich zur Planung und Organisation der Rückkehr der bosnischen Flüchtlinge berufen worden war, ist in der Flüchtlingspolitik durchaus nicht ungewöhnlich. Ungewöhnlich war jedoch, dass eine abweichende UNHCR-Position – entgegen ausdrücklicher Proteste des UNHCR – für die eigene Abschiebungspolitik dauerhaft und auf geradezu ‚betrügerische‘ Art und Weise instrumentalisiert wurde.

Obwohl Karin Hopfmann am 26.9.1996 vor der Rede des Innensensors im Abgeordnetenhaus die oben erwähnte klarstellende Presseerklärung von Judith Kumin vorgelesen und die Position des UNHCR dargestellt hatte, wiederholte Innensensor Schönbohm kurz darauf am Rednerpult hiervon ungerührt die bewusste Fehlinterpretation der UNHCR-Liste. Den 1.343 Personen in Berlin, die nach seinen Angaben aus einem der 22 „geeigneten“ Gebiete stammten und deren Duldung im Oktober 1996 auslief, drohte er unverhohlen die Abschiebung an:

„Wir appellieren daran, dass freiwillig zurückgekehrt wird. Wenn dies nicht geschieht, müssen wir auch zwangsweise zurückführen, damit dieses Land aufgebaut werden kann. Sonst würde das Angebot des Hohen Flüchtlingskommissars keinen Sinn machen.“ (PIPr 13/14, 983)

Das „Angebot“ des UNHCR war wohlgermerkt ein Angebot zur *freiwilligen* Rückkehr *nach* einem Wiederaufbau von Wohnungen und der Infrastruktur vor Ort.

Manche Ausführungen Schönbohms im Berliner Abgeordnetenhaus zur Lage in Bosnien ließen Fachleute ob ihrer realitätsfernen Naivität fassungslos den Kopf schütteln. Ein Beispiel:

„Auch in die Serbische Republik ist eine freiwillige Rückkehr möglich. Man kann nach Sarajewo fliegen und von dort aus in 3 Stunden Fußmarsch - wie ich sage, Sie sagen vielleicht Wanderung¹⁵⁸ - nach Pale gehen und sich dort niederlassen. Die Behörden haben überhaupt nichts dagegen.“ (ebd.)

Erneut kamen angesichts solcher Ausführungen Zweifel auf, ob der Innensensor die Berichte des Auswärtigen Amtes, auf die er sich in seiner Rede kurz zuvor berufen hatte, überhaupt gelesen haben mochte. Gleiches galt für die folgende Passage:

„Aus Bosnien-Herzegowina sind ca. 900.000 Menschen geflohen¹⁵⁹. Zur Zeit hat Bosnien-Herzegowina pro Quadratkilometer 68 Einwohner. Es ist ein leeres Land. In Brandenburg gibt es 86 Einwohner pro Quadratkilometer [...]. Da Sie Brandenburg kennen, können Sie erkennen, wie leer Bosnien-Herzegowina ist. Wie wollen Sie dieses Land ohne Menschen aufbauen? Zum Aufbau fehlen Menschen.“ (ebd.)

Die Auffassung Schönbohms, die Bevölkerungsdichte eines Landes könne ein Kriterium für die Rückkehrmöglichkeit von Flüchtlingen sein, disqualifizierte ihn im Grunde genommen für eine ernsthafte Debatte über die Gefahrenlage und Hindernisse in Bezug auf eine Rückkehr nach Bosnien-Herzegowina.

Der Innensensor nutzte die Gelegenheit zudem für eine ideologische Abrechnung mit dem alten ‚Kalte-Kriegs-Gegner‘:

„Auch ein anderer Punkt muss berücksichtigt werden. Das Land hat *nicht nur* unter 40 Jahren kommunistischer Herrschaft gelitten; es hat *auch* unter dem Bürgerkrieg gelitten [Kursive von mir; T.H.]. Beides kommt hier zusammen. Die Menschen, die den Bürgerkrieg überlebt haben und zum Teil geflohen sind, werden das Land nicht aus eigener Kraft aufbauen können, weil sie im vorherigen Leben unter dem Kommunismus nicht gelernt haben, Initiative und Selbständigkeit zu entwickeln.“ (ebd.)

Diese Worte kamen einer Verhöhnung der Kriegsoffer gleich: Die Unterstellung, die BewohnerInnen Bosniens hätten unter der „kommunistischen Herrschaft“ genauso oder sogar mehr gelitten als unter den Folgen des Krieges der 90er Jahre, war unerträglich. Zudem

¹⁵⁷ Auch die Ausländerbeauftragte John trug die manipulative Umwidmung der UNHCR-Aufbaugebiete in „sichere Gebiete“ für Abschiebungen mit, wie sich der Berliner Flüchtlingsrat in einem Protestschreiben vom 26.9.1996 an die ORB-Sendung „Auftakt“ beklagte.

¹⁵⁸ Der Innensensor kokettierte an dieser Stelle damit, dass er Bundeswehr-General war.

¹⁵⁹ Diese Zahl war eindeutig falsch und umfasste nur diejenigen, die ins fernere (westliche) Ausland geflohen waren. Weitere ca. 1,2 Mio. Menschen aus Bosnien sind jedoch in die ehemaligen jugoslawischen Nachbarrepubliken geflohen, etwa genauso viele Flüchtlinge blieben Binnenvertriebene im eigenen Land.

reduzierte Schönbohm die äußerst realen Probleme des Wiederaufbaus eines kriegszerstörten und politisch zerstrittenen Landes unter den Bedingungen andauernder Vertreibungen, Zerstörungen und Gewalt auf die vermeintliche ‚Unselbständigkeit‘ der in ihrem ‚vorherigen Leben‘ von ‚kommunistischer Herrschaft‘ geknechteten Menschen.

Wie tief das Niveau einer parlamentarischen Debatte im Abgeordnetenhaus sinken kann, soll an dieser Stelle illustriert werden. Frau Hopfmann hatte in ihrer Rede auf ein Bibel-Zitat zurückgegriffen („Du sollst das Recht des Fremdlings und des Waisen nicht beugen [...]“), und Schönbohm entgegnete dem in geradezu volksverhetzender Manier:

„Frau Hopfmann, Sie hätten auch ein anderes Bibelzitat nennen können, das lautet: Sie säen nicht, sie ernten nicht, und sie leben doch!¹⁶⁰ - Das aber wollten Sie nicht bringen. [...] Was ist der Anlass für eine Rückkehr? - Wenn eine vierköpfige Familie hier lebt, hat sie ca. 1500 DM pro Monat plus Naturalleistungen. Wenn sie nach Hause geht, hat sie Glück, wenn sie 100 DM hat. Insofern kann es keinen Anreiz zur Rückkehr geben, wenn wir die Bürgerkriegsflüchtlinge nicht gemeinsam darauf hinweisen, dass sie auf Dauer keine Zukunft in dieser Stadt haben.“ (PIPr 13/14, 984)

Der Abgeordnete Klein (PDS) warf dem Innensenator daraufhin vor, seine Ausführungen verkämen in moralischer Hinsicht zu einer Rechenaufgabe (vgl. PIPr 13/14, 984).

Dessen ungeachtet ließ Schönbohm nicht davon ab, erneut die bekannte Zahl von 500 Mio. DM Kosten pro Jahr „plus“ dubiosen „200 bis 350 Millionen DM Sachleistungen pro Jahr“ den Flüchtlingen vorwurfsvoll in Rechnung zu stellen. Er sei als Innensenator „verantwortlich [...] für das Gemeinwesen Berlin und nicht für Klientel“, er höre deshalb auf die „Stimmung in Berlin“ und die „Empfindungen der Bürger“. „Sie [die Bürger; T.H.] sagen, sie hätten in der Notzeit geholfen, jetzt müssten sie [die Flüchtlinge; T.H.] nach Hause gehen und arbeiten und – ich sage bewusst – Hand anlegen, weil es praktische Arbeiten sind“ (ebd., 984).

Die Abgeordnete Hopfmann (PDS), die in der Aktuellen Stunde vom 26.9.1996 als zweite Rednerin aufgetreten war, hatte mithin vergeblich an die Verantwortung der Politik appelliert, „jeden Sozialneid“ und „jede Art von Diffamierung und Rassismus“ zurückzuweisen (vgl. PIPr 13/14, 980). Nach der Rede Schönbohms war auch klar, was sie meinte, als sie der Spitze der Berliner CDU „elenden Populismus“, „der mit den Schlagworten ‚Gastrecht‘ und ‚Sozialmissbrauch‘ betrieben wird“, vorgeworfen hatte. „Hören Sie doch auf, den Bürgerinnen und Bürgern Berlins zu erzählen, dass uns die Flüchtlinge unberechtigt auf der Tasche liegen und uns fast ins Elend stürzen“ (ebd.).

Diese Appelle Karin Hopfmans verhalten scheinbar ungehört im parlamentarischen Raum.

Auch der CDU-Abgeordnete *Hapel* lieferte im Abgeordnetenhaus am 26.9.1996 ein geradezu mustergültiges Beispiel für die von Hopfmann kritisierte Demagogie:

„Was die Berlinerinnen und Berliner aber jetzt erbost ist, dass die Gefahr besteht, dass die Gutmütigkeit ausgenutzt und überstrapaziert wird. Die Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen war und ist Hilfe auf Zeit. Wer unsere großzügige Gastfreundschaft missbraucht, indem z.B. jetzt die Gerichte über Jahre bemüht werden sollen, macht deutlich, dass er vor allem weiterhin die Vorteile des Sozialstaats in Anspruch nehmen will. Wer sich so verhält, tut vor allen Dingen eines: Er verweigert sich dem Aufbau seiner eigenen Heimat. [...] Es ist ja nicht nur die zeitlich begrenzte Gastfreundschaft, die die Bürger der Stadt bewegt, es ist auch der anhaltende Missbrauch von Sozialhilfe bis zur Kriminalität, die leider auch tagtäglich stattfindet und die Menschen ärgert und verunsichert. Und ich meine dabei immer - und sie erwarten diese Klarstellung - nicht die rechtstreuen Flüchtlinge, sondern diejenigen, die dem Ruf dieser Menschen Schaden zufügen, indem sie eben kriminell sind.“ (PIPr 13/14, 986)

Hapels Rede von der (angeblich) „großzügigen Gastfreundschaft“, die (angeblich) „missbraucht“ worden sei, von der „Verweigerung des Aufbaus der eigenen Heimat“ und vom „Missbrauch von Sozialhilfe bis zur Kriminalität“ enthielt alle wesentlichen Stichwörter und Verleumdungen, mit denen in den „heißen“ Debatten-Jahren 1996 und 1997 eine sachliche Auseinandersetzung über

¹⁶⁰ Dieses Bibelzitat war in gewisser Weise eine Variante des *Die Flüchtlinge sollten Hand anlegen und nicht die Hand aufhalten*.

Der Entgleisung Schönbohms entgegnete der Abgeordnete Schellberg (Grüne), dass die Vögel, die nicht säen, ernten und trotzdem gut leben, in der Bibel als *positives* Beispiel verwandt würden, und dass es den bosnischen Flüchtlingen durch das Arbeitsverbot verwehrt sei, „zu säen und sie insofern auch nicht ernten können“ (vgl. PIPr 13/14, 984).

die Rückkehrmöglichkeiten von Bosnienflüchtlingen in der deutschen und Berliner Innenpolitik verhindert wurde. Die vorhandene Aufnahme- und Hilfsbereitschaft der deutschen Bevölkerung wurde auf diese Weise systematisch unterminiert, Ressentiments und Fremdenfeindlichkeit wurden geschürt.

Hapel trug den rassistischen ‚Volkszorn‘ sogar ins Parlament, indem er zum Abschluss seiner Rede aus einem an ihn gerichteten Brief „eines Berliner Bürgers“ („Jahrgang 1930“) zitierte: „Wir konnten nicht aus Berlin türmen, im anderen Land um Asyl bitten: So, hier sind wir, nun versorgt uns mal schön!“ (vgl. PlPr 13/14, 986) Die empörten Reaktionen von Oppositionsabgeordneten deutete Hapel so, dass „Ihnen das, was die Menschen in dieser Stadt denken“ und bewegt, „ob zu Recht oder zu Unrecht“, „vollkommen Wurst ist“.

Der PDS-Abgeordnete *Sayan* wies in seiner Rede noch einmal darauf hin, dass es sich bei den Kriegsflüchtlingen nicht um bloße „Gäste“ handelte, sondern um „Schutzbedürftige“, die einen Rechtsanspruch auf Schutz hätten; Schutzbedürftige, „für die wir eine Verantwortung haben, die nicht per Stichtag 1. Oktober entsorgt werden kann“.

Sayan konstatierte, dass die „schwerwiegende Frage“, ob sich die Flüchtlingsrückkehr am Fortschritt des Friedensprozesses und an der politischen und sozialen Lage der Region orientieren oder sich „primär nach inner- und parteipolitischen Erwägungen in der Bundesrepublik“ richten solle, entschieden wurde – und zwar „zuungunsten der Betroffenen“ und mit „möglicherweise weitergehenden Folgen für die Lage in Bosnien“.

Sayan erklärte die Wandlung in der parlamentarischen Debatte wie folgt:

„Ich kann mich des Eindrucks nicht erwehren, dass in diesem Hohen Haus, das sich noch unlängst zu humanitären Prinzipien der freiwilligen Rückkehr der bosnischen Flüchtlinge bekannt hat, nun ein Zustand eingetreten ist, in dem die Berliner Flüchtlingspolitik faktisch durch parteipolitische Erwägungen kolonisiert worden ist.“ (PlPr 13/14, 986)

Große Anfrage der PDS vom 28.11.1996 zur „Vertreibungspolitik des Senats“ – Schönbohms Rede

Die PDS-Fraktion beantragte am 20.11.1996 eine außerordentlich Plenarsitzung zum Thema „Vertreibungspolitik des Senats gegenüber Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien“ (vgl. Schreiben an den Präsidenten des Abgeordnetenhauses vom 20.11.1996).

Nach Auffassung der PDS-Fraktion unterlief die Innenverwaltung den Abgeordnetenhaus-Beschluss vom 12.9.1996, mit dem eine vorrangig freiwillige Rückkehr in Sicherheit und unter Berücksichtigung des Daytoner Abkommens gefordert worden war, indem die Ausländerbehörde alle Flüchtlinge unterschiedslos zur Ausreise aufforderte, ihre Pässe einzog und statt Duldungen nur noch Papiere mit Ausreisefristen erteilte. Die „allgemeine Verunsicherung und Angst“ unter den Flüchtlingen werde verstärkt durch die Absenkung der Sozialleistungen, durch die generelle Unterbringung in Sammelunterkünften und die Gutscheine-Versorgung durch einzelne Bezirksamter. Die PDS-Fraktion sprach von „einer demütigenden Vertreibungspolitik“ des Senats und von „massivem Druck“; „der Grundsatz der freiwilligen Rückkehr“ würde „ad absurdum geführt“.

Der Freitod des Flüchtlings Senad Becirovic, der sich (soweit rekonstruierbar) aus Angst vor einer Abschiebung in Berlin erhängt hatte, war für die PDS ein Ausdruck der verzweifelten Lage und der sich ausbreitenden Verunsicherung der Flüchtlinge. Der Vorfall bestärkte sie darin, „eine humanitäre Wende in der Berliner Flüchtlingspolitik einzufordern“.

Ein bosnischer Flüchtling ist an der Behandlung durch die Berliner Politik zweifelt und in den Tod gegangen.
In Schmerz und Scham nehmen wir Abschied von

Senad Becirovic

geb. am 4. Juni 1962 in Prijepolje
gest. am 4. November 1996 in Berlin

In Januar 1994 ist er aus der Provinz Sandjak im heutigen Jugoslawien nach Berlin geflüchtet. Während des Bürgerkrieges im benachbarten Bosnien waren im Sandjak zwischen 1992 und 1994 zahlreiche Entführungs- und Tötungsdelikte an Moslems durch serbische paramilitärische Kräfte bekanntgeworden. Wegen seiner Verwandten in Sarajewo wurde Senad Becirovic bis zu seiner Flucht ständig drangsaliert, mehrfach warfen Unbekannte die Fensterscheiben seiner Wohnung ein. Bis Juli 1994 wurde er in Berlin ausländerrechtlich geduldet und erneut ab März 1995, nachdem die bosnische Regierung ihn wie zahlreiche andere Muslime aus dem Sandjak unter ihren Schutz genommen und eingebürgert hatte.

Am 14. Oktober 1996 entzog ihm die Ausländerbehörde auf Anweisung der politisch verantwortlichen Senatsverwaltung für Inneres den Paß, forderte ihn zur Ausreise auf und wiederholte die bereits im April 1996 schriftlich ausgesprochene Abschiebungsandrohung.

Diese Anweisung erging, obwohl den politisch Verantwortlichen bekannt ist, daß die Flüchtlinge wegen der angespannten Sicherheits- und Versorgungslage im kriegszerstörten Bosnien nicht zurückkehren und abgeschoben werden können.

Am 1. November äußerte Senad Becirovic gegenüber einem Verwandten, für seine Schwester, die in Sarajewo in einem völlig zerstörten Stadtteil lebe, würde er nur eine Belastung sein.

Drei Tage später nahm er sich das Leben.

Möge dies ein Anstoß zum Umdenken sein. Dann ist Senad Becirovic nicht umsonst gestorben.

Internationale Liga für Menschenrechte
Alisa Fuss

<p>Asyl in der Kirche e. V. Pfr. Jürgen Quandt</p> <p>Für die Asylberatung Elisabeth Reese</p> <p>Für den Verein SOS Rassismus Heidi Bischoff-Pflanz</p>	<p>Für den Flüchtlingsrat Berlin Frauke Hoyer Rita Kantemir Joachim Ruffer</p> <p>Rechtsanwältin Ellen Apitz</p>
---	--

Am 4. Dezember 1996 um 17:00 Uhr findet vor dem Mahmal für Cemal Kemal Altun vor dem alten Verwaltungsgericht Hardenbergstraße 12 eine Trauerfeier statt. Wir bitten um Spenden für die Familie unter dem Stichwort „Becirovic“ auf das Konto des Vereins „Asyl in der Kirche“, Berliner Bank, BLZ 100 200 00 Kontonummer: 0 560 926 700.

Giyasettin Sayan (PDS) spitzte die Vorwürfe im Abgeordnetenhaus noch zu, indem er sagte: „Der Vorreiter der rigiden Rückführungspolitik, Innensenator Jörg Schönbohm, spielt mit dem Leben von Flüchtlingen“ (dieses und alle folgenden Zitate in: PIPr 13/19, S. 1366 ff).

Die Forderung der PDS nach einer Sondersitzung des Parlaments wurde von der Koalitionsmehrheit von CDU und SPD genauso abgelehnt wie die nach Einberufung einer Aktuellen Stunde. Die PDS stellte daraufhin eine dringliche Große Anfrage, die in der Abgeordnetenhaus-sitzung vom 28.11.1996 ‚behandelt‘ wurde.

Beantwortet wurden die zwölf Fragen der PDS-Fraktion an diesem Tag jedoch nur sehr lückenhaft und völlig unzureichend, wie auch die Abgeordnete Hopfmann (PDS) monierte (ebd., 1371). Die Debatte war zudem auf das Niveau einer parteipolitischen ‚Schlammschlacht‘ herabgesunken. Der wegen des Todes Becirovics in der Kritik stehende Innensenator Schönbohm ‚wehrte‘ sich, indem er bei der Beantwortung der Großen Anfrage mehrmals die PDS als „Erben der SED“ für den „Tod vieler Menschen an der innerdeutschen Grenze“ (ebd., 1368) verantwortlich machte.

Im Wortlaut:

„Der tragische Freitod des Flüchtlings erfüllt uns [...] mit aufrichtiger Trauer. Ein Selbstmord weist immer auf eine scheinbar ausweglose Situation hin. Zum selben Zeitpunkt hat ein Kriminalkommissar Selbstmord verübt, über den wird hier nicht gesprochen.“ (PIPr 13/19, 1368)

Soviel zur ‚Aufrichtigkeit‘ der Trauer.

„Dieses Gefühl der Anteilnahme wird nicht durch die Feststellung berührt, dass es für diese Selbsttötung keine objektive Zwangslage gab. Es ist schon [...] ein bemerkenswerter Akt von Geschmacklosigkeit, wenn die Nachfolgepartei der SED den Suizid eines Bürgerkriegsflüchtlings missbraucht, um die Politik des Senats zu diffamieren. [...] Die SED hat Menschen an der innerdeutschen Grenze erschießen lassen, um die Bevölkerung am Recht auf Freizügigkeit zu hindern, und Sie - die Erben der SED - instrumentalisieren mit tränenumflorter Stimme den Selbstmord eines Menschen! Sie kritisieren die Bundesrepublik Deutschland dafür, dass sie von ihrem Recht auf Selbstbestimmung Gebrauch macht und fremde Staatsbürger ausweist.“ (ebd.)

Die „Kolonialisierung der Flüchtlingspolitik“ (Sayan) durch parteipolitische Interessen war offenkundig. In seiner gesamten Rede – und es war eine lange Rede – kam Schönbohm nicht auf die Lage in Bosnien, und somit auf die Gründe für den weiteren Aufenthalt der Bürgerkriegsflüchtlinge in Berlin, zu sprechen. Die Reduzierung und Zuspitzung der Debatte auf

Deutschlands „Recht auf Selbstbestimmung“ und auf die Ausweisung „fremder Staatsbürger“ war symptomatisch.

Statt die zwölf konkreten Fragen der PDS im Detail zu beantworten, gab der Innensenator mit gewagten generalisierenden Ausführungen Anlass für weitere Nachfragen. Er sagte z.B.:

„Dabei wenden wir das liberalste Ausländergesetz der Welt an. Die Rechtssicherheit und soziale Unterstützung von Ausländern braucht keinen Vergleich zu scheuen. [...]

Gerade wir Berliner kennen aus eigener geschichtlicher Erfahrung das Kriegs- und Flüchtlingselend und waren deshalb bereit zu helfen und werden es auch weiterhin tun. [...]

Ich stimme daher ausdrücklich Frau John, unserer Ausländerbeauftragten, zu, wenn sie in den letzten Tagen Berlin zur tolerantesten Stadt Deutschlands erklärt hat. In der Tat fühlen sich unsere ausländischen Mitbürger sehr wohl in Berlin. [...]“ (PIPr 13/19, 1368 ff)

Die Rede Schönbohms bestand teilweise aus einer Aneinanderreihung solch äußerst realitätsfern anmutender Ansichten:

„Deutschland hat in diesem Jahrhundert wie kein anderes Land in Europa schlimme Erfahrungen mit Krieg, Zerstörung und Flucht gemacht [d.h. schlimmere Erfahrungen als die von Deutschland überfallenen Länder, unter ihnen Jugoslawien!; T.H.]. Aus dieser Erfahrung heraus hat die Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg innerhalb des Grundgesetzes das liberalste Asylrecht der Welt verankert [und 1993 wieder ausgehebelt; T.H.], um Menschen aus der ganzen Welt auf der Flucht vor Kriegen und Verfolgung Schutz zu gewähren [die Flucht vor Kriegen führt nach gültiger Gesetzeslage zur Ablehnung eines Asylgesuchs als ‚offensichtlich unbegründet‘; T.H.]. [...] Auf diese Aufnahmebereitschaft, die Gewährung von Schutz und die Kultur der Hilfe dürfen wir zu Recht stolz sein. [Hier ist im Protokoll ‚Beifall bei der CDU‘ vermerkt; T.H.] Nach denselben Prinzipien der Liberalität und Toleranz ist auch das deutsche Ausländerrecht konzipiert, das grundsätzlich sicherstellt, dass das Einzelschicksal des Ausländers berücksichtigt wird.“ (PIPr 13/19, 1368 ff)

Gerade dieser letzte Satz war in Kenntnis der Rechtslage und vor allem der Anwendungspraxis, auf die ich noch im Detail zu sprechen kommen werde, unhaltbar. Es wirkte auch einigermaßen befremdlich, dass sich Schönbohm als ausgewiesener ‚Hardliner‘ in der Ausländer- und Flüchtlingspolitik in seiner Rede auf eine angebliche „Liberalität und Toleranz“, auf das vermeintlich liberalste Ausländer- und Asylgesetz der Welt und sogar auf eine „Kultur der Hilfe“ in Deutschland *positiv* berufen wollte. Sein Versuch, Deutschland als ein für Flüchtlinge offenes Land darzustellen, war angesichts der dramatischen Verschlechterungen in der Asyl- und Flüchtlingspolitik – und auch angesichts seiner eigenen Ausschaffungspolitik in Berlin – offenkundig absurd¹⁶¹. Dabei kann offen gelassen werden, ob der Innensenator subjektiv tatsächlich glaubte, was er sagte (ob er also einer grandiosen Selbsttäuschung unterlag), oder ob er das Parlament und die Öffentlichkeit *bewusst* zu täuschen versuchte.

Die Schwedische Regierung gab der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2000 dann ein Beispiel für eine angewandte „Kultur der Hilfe“, indem sie abschiebebedrohten bosnischen Flüchtlingen *aus Deutschland* Schutz gewährte. Sie folgte dabei den Empfehlungen des UNHCR, der in dem Fall einer bosnischen Minderheitenfamilie darauf verwiesen hatte, dass deren zwangsweise Rückkehr gegen das Daytoner Abkommen verstoßen würde. Die Familie hatte zuvor vier Jahre lang in Deutschland gelebt und hätte entsprechend des Dubliner Abkommens eigentlich nach Deutschland zurückgeschoben werden müssen. Die schwedische Regierung machte jedoch von ihrem Selbsteintrittsrecht des Dubliner Abkommens Gebrauch und erteilte den Betroffenen ein Bleiberecht aus humanitätspolitischen Gründen – selbst angesichts womöglich weiterer tausender bosnischer Minderheitenflüchtlinge, die in Deutschland eine Abschiebung fürchten mussten (vgl. taz vom 12.9.2000: „Stockholm stellt Berlin bloß“).

Auch die folgende Sentenz aus der Rede Schönbohms war denkbar weit von der Realität entfernt:

„Selbst wenn die Anwendung des Ausländergesetzes und demnächst auch die des Rücknahmeabkommens mit Bosnien-Herzegowina im Einzelfall Furcht oder Verunsicherung hervorrufen würde, wäre dies zum einen Ergebnis einer falschen Vorstellung der Flüchtlinge, zum anderen aber auch Folge Ihrer [gemeint ist die PDS; T.H.] Propaganda, die Ängste schürt, weil Sie für Ihre Politik auf Ängste angewiesen sind.“ (PIPr 13/19, 1368 ff)

Die Kritik an den Abschiebungsplänen, und nicht etwa die massiven Abschiebungsandrohungen, sollte demnach für die Ängste der Flüchtlinge verantwortlich sein, wenn nicht sogar die „falschen Vorstellungen der Flüchtlinge“ – die Vorstellung also, zumindest so lange Schutz zu erhalten, wie eine Rückkehr in ihre Heimat unzumutbar war.

Schönbohm weiter:

¹⁶¹ Bereits Knuth Dohse (1981, 252) machte darauf aufmerksam, dass es in der Asylpolitik in Deutschland oftmals „zu geradezu grotesken Missverständnissen“ kommt.

„Dem Senat ist durchaus bekannt, dass sich bei einigen Flüchtlingen im Lauf der Jahre die irrije Vorstellung entwickelt hat, erst dann zurückkehren zu müssen, wenn in der Heimat in etwa die Lebensbedingungen geschaffen sind, die vor Ausbruch des Krieges herrschten. Daraus leiten einige ein faktisch unbegrenztes Bleiberecht ab. Es ist jetzt also an der Zeit, mit falschen Vorstellungen und Unterstellungen aufzuräumen und damit auch die Grundlagen für die Verunsicherung zu beseitigen. Der Senat erwartet von den ehemaligen [!] Flüchtlingen, dass sie alles unternehmen, um jetzt oder im Frühjahr in ihr Heimatland zurückzukehren. Vielleicht besteht hierüber Einvernehmen. Diejenigen, deren Duldung ausgelaufen ist und die die Möglichkeit zur freiwilligen Rückkehr nicht genutzt haben, werden grundsätzlich nach Abstimmung mit den bosnischen Behörden abgeschoben.“ (ebd., 1369)

Zwar sprach auch Schönbohm davon, dass „auf die Möglichkeiten der Aufnahme von ehemaligen [!] Flüchtlingen aus Bosnien und Herzegowina Rücksicht genommen werden muss“, doch zog er aus diesem verbalen Zugeständnis an keiner Stelle seiner Rede – und erst recht nicht in der Verwaltungspraxis – eine wirksame Konsequenz. Im Gedächtnis der Öffentlichkeit sollte vor allem die Suggestion hängen bleiben, dass eine Rückkehr *allen* bosnischen Flüchtlingen möglich sei, die von ihm – insofern konsequent – immer wieder *ehemalige* Flüchtlinge genannt wurden, ganz so, als wenn sie im Geiste schon abgeschoben worden wären. Der Rede Schönbohms entsprach, dass die Berliner Ausländerbehörde zur selben Zeit in die Pässe *aller* bosnischen Flüchtlinge in fetten Buchstaben unterschiedslos die höhnischen Worte „*Freiwillige Rückkehr möglich*“ einstempelte¹⁶².

Innensenator Schönbohm sah wegen der stockenden Rückkehr bosnischer Flüchtlinge sogar den „sozialen Frieden in der Stadt, dessen Aufrechterhaltung auch ich als Innensenator mit zu gewährleisten habe“, gefährdet¹⁶³. Angesichts der „unübertroffenen Hilfsbereitschaft“ der Berliner Bevölkerung bestünde nach Schönbohm

„für diejenigen, die das Gastrecht in Anspruch nehmen konnten, auch die Verpflichtung, dann in die Heimat zurückzukehren, wenn die Situation, die ihre Flucht begründet hat, nicht mehr vorliegt. Sie bewahren damit die Berliner Bevölkerung vor nicht mehr zumutbaren Belastungen. Ich erwarte daher, dass sie nunmehr Zug um Zug in ihre Heimatgebiete zurückkehren und sich am Aufbau ihres zerstörten Landes beteiligen.“ (ebd., 1370)

Die hohle Phrase „*Gastfreundschaftlichkeit könne man nicht erzwingen*“ (Schönbohm laut taz vom 4.1.1996) wurde in der Debatte um die Rückkehr bzw. Abschiebung der bosnischen Flüchtlinge in Deutschland zum geflügelten Wort.

Ein Artikel von Bernd C. Hesslein in der ZEIT vom 17.5.1996 illustriert, was „Gastfreundschaft“ bedeuten könnte, und ruft nebenbei in Erinnerung, dass Deutschland *in jeder Beziehung* Grund gehabt hätte, sich gegenüber den bosnischen Flüchtlingen großzügig zu zeigen – es geht um den Umgang mit *deutschen* Kriegsflüchtlingen nach 1945 in Dänemark:

„Es gibt auch ein wenig bekanntes Gegenbild, das in den Chroniken von Menschen steht, die 1945 über die Ostsee geflohen sind. Rund 200 000 - vorwiegend Frauen, Kinder und alte Männer - hatten noch kurz vor Kriegsende Zuflucht im besetzten Dänemark gefunden, wo sie von der deutschen Kriegsmarine abgesetzt worden waren. Sie durften auch nach Kriegsende - und nach fünf Jahren deutscher Besatzung - bleiben. Fast eine halbe Milliarde Mark wendete das dänische Volk auf, um die ehemaligen Feinde zu nähren, zu kleiden und ihnen über Jahre menschliche Lebensbedingungen zu ermöglichen, mit Selbstverwaltung, eigenen Schulen und Kirchen. Die letzten deutschen Flüchtlinge kehrten im Februar 1949 in das bereits aufblühende Deutschland zurück. Ohne Zwang.“¹⁶⁴

Schönbohm zum deutsch-bosnischen Rückübernahme-Abkommen

Schönbohm ging in seiner Rede vom 28.11.1996 auch auf den Abschluss des deutsch-bosnischen Rückübernahmeabkommens vom 20. November 1996 ein und illustrierte in diesem Zusammenhang sein Verständnis von ‚Verantwortung‘.

Die bosnische Regierung hatte sich in Erwartung deutscher Finanzhilfen und aufgrund ihrer politischen Unerfahrenheit und Abhängigkeit bei den Verhandlungen zum Rückübernahmeabkommen von Deutschland mehr oder weniger ‚über den Tisch ziehen lassen‘. Während die *jugoslawische* Regierung ein Rückübernahmeabkommen (vom 10.10.1996) aushandelte, bei dem sie einer Rückübernahme *in jedem Einzelfall vorab ausdrücklich* zustimmen

¹⁶² Dies beruhte auf dem IMK-Beschluss vom 19.6.1996 (TOP 1.3), wonach „Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina die Möglichkeit der freiwilligen Rückkehr offensteht“ (Beschlussniederschrift). Dies geschah mit der Absicht, *allen* bosnischen Flüchtlingen die Sozialhilfe zu kürzen – was in dem Beschluss jedoch nicht offen ausgesprochen wurde.

¹⁶³ Ähnliches gab auch die Sprecherin der Senatssozialverwaltung, Gabi Lukas, von sich: „Wenn die Flüchtlinge erst dann zurückkehren, wenn sie sich ins gemachte Nest setzen können, wird es große soziale Unruhen geben.“ (BZ vom 27.8.1996). Frau John hatte diesbezüglich angeblich sogar vor *brennenden Straßen in Berlin* gewarnt (vgl. Anm. 67).

¹⁶⁴ Es gibt in jüngerer Zeit allerdings auch erhebliche Einwände gegen ein solch ‚idyllisches‘ Bild der Aufnahme Deutscher in Dänemark nach Kriegsende (Dissertation der Ärztin Kirsten Lyloff; vgl. FR vom 18.4.2005, S. 3).

musste (Art. 4) und sich hierdurch eine Kontrolle über den Zeitpunkt und den Umfang der Abschiebungen bewahrte, trat nach Art. 4 III des deutsch-bosnischen Rücknahmeabkommens eine „fiktive“ Zustimmung zur Rückübernahme nach Ablauf von drei Wochen bereits dann ein, wenn eine Überprüfung und Beantwortung eines Rücknahmeersuchens in diesem Zeitraum (aus welchen Gründen auch immer) nicht erfolgen konnte.

Die bosnische Regierung hat von ihrem Recht, das Abkommen „aus wichtigem Grund“ zu „suspendieren“ oder zu „kündigen“ (Art. 13), nie Gebrauch gemacht, obwohl sie hierzu angesichts ihrer Überforderung bei der Aufnahme und Reintegration zurückkehrender / abgeschobener Flüchtlinge berechtigt gewesen wäre.

In dem Abkommen wurde in Art. 5 festgelegt – Schönbohm zitierte diese Passage im Berliner Abgeordnetenhaus –, dass die „Zuständigkeit und Verantwortung für die Aufnahme, Verteilung und Weiterleitung der Rückkehrer [...] bei den zuständigen Flüchtlingsbehörden in Bosnien und Herzegowina [liegt]“ (vgl. ebd., 1369). Das im Dayton-Vertrag festgehaltene Recht auf eine freie Rückkehr an den früheren Aufenthaltsort verpflichtete nach der Auffassung Schönbohms nur die direkten Vertragsparteien. Der Unterzeichnerstaat Deutschland (als ‚Zeuge‘ des Daytoner Abkommens) sei hingegen bei seiner Abschiebungspolitik nicht an die Grundsätze des Daytoner Vertrages gebunden und dürfe auch solche Personen abschieben, deren Rückkehrrecht in ihre Heimatorte in der Praxis nicht durchsetzbar war. Der Innensenator missachtete somit offen die Parlamentsbeschlüsse vom 25.1. und 12.9.1996, mit denen die Beachtung der Grundsätze des Daytoner Abkommens im Rahmen der Berliner Abschiebungspolitik ausdrücklich gefordert worden war.

Schönbohm bestritt auch jegliche Verantwortung für das weitere Schicksal der in seiner Verantwortung abgeschobenen Menschen. Er forderte stattdessen von der bosnischen Regierung in Sarajevo, dass die aus Deutschland bzw. Berlin abgeschobenen Flüchtlinge „nur in Gebiete geführt werden, in denen sie ethnisch sicher sind“ (ebd.) – bereits die Wortwahl des Innensensors war erschreckend¹⁶⁵. Dass die bosnische Regierung mit der Aufgabe einer menschenwürdigen und sicheren Unterbringung der intern vertriebenen und aus dem Ausland zurückkommenden / abgeschobenen Flüchtlinge völlig überfordert war, interessierte Schönbohm nicht. Der „Hohe Flüchtlingskommissar“ habe in diesem Zusammenhang „eine besondere Verantwortung übernommen“ (ebd.) – die allerdings gerade nicht, wie der Innensenator meinte, darin bestand, Vertreibungen des Krieges durch die Neu-Ansiedlungen abgeschobener Flüchtlinge in ‚ethnisch sichere‘ Gebiete zu verfestigen¹⁶⁶.

Schönbohm erklärte nicht, warum sich bosnische PolitikerInnen an die Bestimmungen des Daytoner Vertrages halten sollten, wenn nicht einmal der wohlhabende Unterzeichnerstaat BR Deutschland meinte, auf die Lage vor Ort bei seiner Abschiebungspolitik Rücksicht nehmen zu müssen¹⁶⁷. Und schließlich ‚vergaß‘ der Innensenator auch zu erwähnen, dass nach Abs. III des

¹⁶⁵ Schönbohms Staatssekretär Böse tat es ihm später, in der Fragestunde der 28. Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 15.5.1997 (PIPr 13/28, 2130), auf eine furchtbare Weise gleich: „Das gegenwärtige Gebiet der Republik Srpska ist ethnisch von Bosniaken und Kroaten - wie Sie wissen - gereinigt worden. Das ist ein Fakt, der sicherlich sehr traurig ist. [...] Es ist Aufgabe - ich wiederhole mich - der dortigen Regierung und der dortigen Institutionen, dafür Sorge zu tragen, dass die Bürgerkriegsflüchtlinge entsprechend ihrer Ethnie oder - besser gesagt - ihrer Religionszugehörigkeit in Gebiete kommen, die für sie sicher sind. Das ist nicht Aufgabe der Bundesrepublik Deutschland.“ Es klang beinahe so, als ginge es darum, in Bosnien einen ‚artgerechten‘ Zoo einzurichten, in dem jede ‚Rasse‘ (‚Ethnie‘) ihren eigenen Käfig erhalten sollte.

¹⁶⁶ Im Daytoner Abkommen (Art. 3 Abs. 7 und Art. 5 des Annex 7) wurde die „führende humanitäre Rolle“ des UN-Flüchtlingskommissars bei allen Rückkehrfragen festgelegt und er wurde ausdrücklich dazu ermächtigt, „in enger Zusammenarbeit mit den Asylländern und den Vertragsseiten einen Repatriierungsplan“ für eine geordnete Rückkehr in Phasen auszuarbeiten.

Nach seiner dreitägigen Bosnien-Reise im Jahre 1998 hatte sich Innensenator Schönbohm damit gebrüstet, dass führende Politiker in der Republika Srpska Verständnis für Abschiebungen aus Deutschland geäußert hätten – *allein (!)* der UNHCR hätte das Verhalten Berlins kritisiert (so die Wiedergabe in der taz vom 2.10.1998).

¹⁶⁷ In Art. 4 des Abkommens hieß es: „Die Ortsbestimmung der Rückkehr bleibt Einzelpersonen oder Familien überlassen, wobei das Prinzip des Zusammenbleibens der Familie gewahrt bleiben sollte. Die Vertragsseiten werden sich nicht in die Ortsbestimmung der Rückkehrer einmischen, noch werden sie sie zwingen, sich in Situationen ernster Gefährdungen oder Unsicherheiten zu begeben oder in diesen zu bleiben bzw. in Gebiete zu gehen, in denen die für eine Fortsetzung eines normalen Lebens notwendige Infrastruktur fehlt.“

Schönbohm behauptete, eine Ausnahmeregelung hinsichtlich der Abschiebung von Kriegsdienstverweigerern (ebenso Bestandteil des Annex 7, Art. 6 des Daytoner Abkommens) sei nicht notwendig, denn das Amnestiegesetz des

von ihm zitierten Art. 5 des Rücknahmeabkommens die „Rückführung [...] unter Berücksichtigung der tatsächlichen Entwicklung in Bosnien und Herzegowina“ erfolgen sollte¹⁶⁸.

Der von Schönbohm zitierte Art. 5 des Abkommens, wonach die „Zuständigkeit und Verantwortung“ für die Unterbringung und Sicherheit der aus Berlin abgeschobenen Flüchtlinge *allein* bei den bosnischen Behörden läge, sollte von nun an sowohl von ihm als auch von der ihm unterstellten Verwaltung geradezu gebetsmühlenartig wiederholt werden – als ein Freibrief für Abschiebungen in allen erdenklichen Härtefallkonstellationen.

Der *Verantwortungsbegriff* des Innensenators ließe sich auch als ein typisch bürokratischer Reflex deuten, denn er erschöpfte sich darin, die eigene (*Nicht-*) *Zuständigkeit* zu erklären. Die quasi ‚natürliche‘ Reaktion eines Bürokraten, wenn es um die Erledigung ‚unangenehmer‘ Aufgaben geht, ist bekanntlich, unter Hinweis auf formale Regelungen („die Vorschriften“) die eigene Verantwortung – soweit es irgend geht – zu leugnen und in eine *Nicht-Zuständigkeit* zu verwandeln. Schönbohm beschrieb die Aufgabe der ihm unterstellten Ausländerbehörde in diesem Zusammenhang übrigens in wünschenswerter Eindeutigkeit:

„Aufgabe der Berliner Ausländerbehörde ist es [...], Vorkehrungen nicht für den Verbleib der Flüchtlinge, sondern für deren schrittweise Rückführung [Abschiebung; T.H.] oder die freiwillige Ausreise zu treffen.“ (ebd., 1369)

Ganz ähnlich entledigte sich Schönbohm auch jeglicher Verantwortung für die von Berlin aus abgeschobenen *jugoslawischen* Flüchtlinge: nämlich mit einem Verweis auf das im Oktober 1996 unterzeichnete Abkommen mit der BR Jugoslawien.

In Art. 2 II dieses Abkommens war von beiden Seiten¹⁶⁹ versichert worden, dass „die Rückführung und Rückübernahme [...] unter voller Achtung der Menschenrechte und Würde der rückkehrenden Personen“ erfolgen solle. Deshalb sah es Schönbohm als gesichert an, dass nach einer Abschiebung von Flüchtlingen „keine diskriminierenden Unterschiede in bezug auf ihre ethnische Herkunft gemacht werden. Dies gilt auch und gerade für Albaner aus dem Kosovo“ (PIPr 13/19, 1370). Die dem entgegenstehenden zahlreichen Berichte über Zurückweisungen, Menschenrechtsverletzungen, systematische Diskriminierungen, Verhaftungen, Verhöre und Misshandlungen gerade von kosovo-albanischen Flüchtlingen nach ihrer Abschiebung¹⁷⁰ nahm Schönbohm nicht zur Kenntnis.

Historische Parallelen

Zum Abschluss seiner Rede sagte Schönbohm:

„Gerade der Umgang mit einer großen Flüchtlingsgruppe, die vor grausamem Elend gewichen ist, verlangt Sachlichkeit und Sensibilität.“ (PIPr 13/19, 1371)¹⁷¹

Gesamtstaates BuH vom 12.2.1996 erfasse alle Streitkräfte (PIPr 13/19, 1370). Wiederum hatte Schönbohm seine Quelle (vermutlich der AA-Lagebericht vom 7.6.1996, S. 6) nur selektiv genutzt, denn dort wurde ausdrücklich ausgeführt, dass vor allem in der RS keinerlei rechtliche Durchsetzungsmöglichkeiten dieses Amnestiegesetzes bestünden, weil die Legitimität der Bundesorgane dort nicht anerkannt werde; darüber hinaus lagen „Berichte über Verhaftungen und Verletzungen des BuH-Amnestiegesetzes“ vor (ebd.). Das spätere Amnestiegesetz der RS vom 19.6.1996 war ein eindeutiger Verstoß gegen das Daytoner Abkommen, denn Wehrdienstverweigerer und Deserteure wurden ausdrücklich von der Strafbefreiung ausgenommen (vgl. auch: AA-Lagebericht vom März 1998, 9 ff). Andere Bundesländer hatten - im Gegensatz zu Berlin - entsprechende Abschiebeschutzregelungen für Deserteure aus der Republika Srpska erlassen.

¹⁶⁸ Bereits die Präambel des Abkommens widersprach der einseitigen Verantwortungsdelegation Schönbohms auf die bosnische Regierung und den UNHCR. Dort war die Rede von einer Aufgabe „gesamteuropäischer Dimension [...]“, bei der die Regierung von Bosnien und Herzegowina internationaler Hilfe bedarf“; ebenso von der notwendigen „politischen Unterstützung“ der BRD „bei der Umsetzung des Daytoner Abkommens“ und der Notwendigkeit „konkreter Einzelprojekte durch die Europäische Union“.

¹⁶⁹ Rückübernahmeabkommen werden stets in vorgegebener Beiderseitigkeit formuliert, d.h. auch die BR Deutschland verpflichtet sich zur Rücknahme deutscher Staatsangehöriger aus Bosnien und Jugoslawien – eine diplomatische ‚(N)et(t)ikette‘ und realpolitische Farce.

¹⁷⁰ Vgl. nur die Dokumentation „Probleme bei der Rückkehr / Misshandlungen von RückkehrerInnen“ von Michael Stenger (1997, S. 68-84); dokumentiert wurden Menschenrechtsverletzungen nach Abschiebungen *nach* Inkrafttreten des deutsch-jugoslawischen Abkommens am 1.11.1996, das angeblich die „volle Achtung der Menschenrechte und Würde“ der Betroffenen garantierte.

¹⁷¹ „Ekelhafte Heuchelei!“, hatte ihm Frau Demba von den Bündnisgrünen – allerdings bereits zuvor – zugerufen.

Der Innensenator versprach, dass der Senat eine „verhältnismäßige und am Einzelfall orientierte Rückführungspolitik“ betreiben wolle (ebd., 1370). Er verwahrte sich ausdrücklich gegen den Begriff der „Massenrückkehr“, weil hierdurch die „Sprache auf suggestive Weise missbraucht“ und Ängste geschürt würden:

„Ängste davor, dass auf die Situation des einzelnen keine Rücksicht genommen wird, Sorgen darüber, dass Familien zerrissen und in ein ungewisses Schicksal entlassen werden. Der in Deutschland historisch auf entsetzliche Weise belastete Begriff der Massendeportation scheint hier mitzuschwingen. Man sagt es nicht, aber die Sorge der Flüchtlinge, eine Deportation stünde bevor, wird nicht beseitigt, sondern politisch genutzt. Das ist beschämend und auch unwürdig. Unser Rechtsstaat hat dies nicht verdient!“ (PIPr 13/19, 1371)

Der im deutschen Kontext in der Tat heikle Begriff der „Deportation“¹⁷² war allerdings spätestens auf die Massen-Abschiebungsaktion des Berliner Innensenats vom Juli 1998 zweifelsohne anwendbar (Hans Koschnick: „Gestapo-Methoden“) – hierauf werde ich noch im Detail eingehen. Dass darüber hinaus die ganz alltägliche Abschiebungspraxis der Berliner Ausländerbehörde vom Zerreißen von Familien, davon, „dass auf die Situation des einzelnen keine Rücksicht genommen“ und die Betroffenen „in ein ungewisses Schicksal“ entlassen werden, geradezu gekennzeichnet war – dass also der ungute „mitschwingende“ Begriff der ‚Massendeportation‘ keine beliebige Suggestion, sondern vielmehr eine sich aus der Sache ergebende *berechtigte* Assoziation war –, werde ich ebenfalls noch im Detail belegen. Die Assoziation lag nur insofern falsch, als sie das Mittel der ‚Deportation‘, d.h. der Abschiebung, einseitig hervorhob, während die Ausschaffung der bosnischen Flüchtlinge durch den von Schönbohm in Schutz genommenen deutschen „Rechtsstaat“ wesentlich auch auf den Mitteln der Abschreckung, der Demütigung, Entrechtung, Illegalisierung und behördlichen Einschüchterung basierte – allerdings waren Deportationen auch im Vernichtungsprozess der europäischen Juden, Sinti und Roma usw. ‚nur‘ *ein* behördliches Instrument, dem die systematische Entrechtung, Diskriminierung und ideologisch-demagogische Inkriminierung der Betroffenen vorausging.

Auch die Abgeordnete *Hopfmann (PDS)* wies in ihrer Rede den Innensenator darauf hin, dass sie und ihre Partei gar nicht von „Massenabschiebungen“ gesprochen hätten und dass mit der Großen Anfrage der PDS vielmehr eine „ganz diffizile demütigende Vertreibungspolitik in Berlin“ (ebd.) angeprangert werden sollte, die sich gerade nicht in Abschiebungen erschöpfe und die darin bestehe, Menschen ohne Rücksicht auf reale Rückkehrmöglichkeiten die Abschiebung anzudrohen, ihnen die Duldung zu entziehen, die Sozialhilfe zu kürzen usw.

Sie dokumentierte in ihrer Rede einen Einzelfall, der die mit einer solchen ‚Vertreibungspolitik‘ verbundenen Ängste illustrieren sollte: Es handelte sich um ein 67-jähriges Ehepaar ohne jegliche Verwandte in Bosnien, dem ärztlicherseits ‚Reiseunfähigkeit‘ attestiert worden war, das aber zugleich von der Berliner Ausländerbehörde aufgefordert worden war, sich mit einem „Flugticket oder einer Bahnfahrkarte für die Heimreise“ zu melden. Frau Hopfmann:

„Erst am Einzelbeispiel wird die entwürdigende und unmenschliche Politik des Berliner Senats deutlich. Die Betroffenen empfinden das mit voller Berechtigung als Psychoterror und sind hilflos ausgeliefert. Eine solche Politik – und eine solche Verwaltungspraxis, die das ja nach sich zieht – erinnert an die schlimmsten Zeiten deutscher Geschichte.“ (PIPr 13/19, 1372)

Frau Hopfmann stellte die arbeitsteilige Form solcher behördlicher Menschenrechtsverletzungen in organisierter Verantwortungslosigkeit heraus:

Der Abgeordnete *Kosan (Bündnisgrüne)* kritisierte die Berliner Abschiebungspolitik ebenfalls mit scharfen Worten: Das Kriegsziel der „ethnischen Säuberung“ werde durch die vorzeitige erzwungene Rückkehr der Flüchtlinge unterstützt, der Senat mache sich derart „[...] zum Handlanger der Kriegsverbrecher Karadzic und Mladic“ (PIPr 13/26, 1993). Der Abgeordnete *Berger (Bündnisgrüne)* stellte fest, dass Schönbohm, indem er „Angst und Terror“ unter den Flüchtlingen verbreite, um sie zu „vergraulen“, die ursprünglich „großzügige Gastfreundschaft und Aufnahmebereitschaft“ in Berlin sowie den guten Ruf und das „Ansehen der Stadt“ zerstöre (vgl. PIPr 13/26, 1997).

¹⁷² Die Abgeordneten *Kosan* und *Berger* wiesen entsprechend der Erfahrungen ihrer Bosnien-Reise darauf hin (vgl. PIPr 13/26, 1992 f und 1996 f), dass der Begriff „Deportation“ von den bosnischen PolitikerInnen vor Ort gebraucht wurde und dass Zwangsabschiebungen von den Betroffenen auch als „Deportation“ - als ‚zweite Vertreibung‘ - erlebt wurden. Der Begriff „Deportation“ wurde auch von UNHCR-MitarbeiterInnen (vgl. ZEIT vom 13.12.1996) sowie von bosnischen Medien verwandt („deportaci“; vgl. auch die diesbezüglichen Ausführungen von Frau Hopfmann: PIPr 13/26, 1999).

„Die Mitarbeiter in der Ausländerbehörde [...] berufen sich auf die Weisung der Senatsinnenverwaltung, die Mitarbeiter in der Innenverwaltung berufen sich auf die Weisungen des Innensenators oder seines Staatssekretärs, der Senator beruft sich auf den Beschluss der Innenministerkonferenz, die Innenminister berufen sich darauf, dass Deutschland bereits genug Opfer gebracht habe. Alle berufen sich auf das Gesetz. Ich denke, das kennen wir zur Genüge aus der Geschichte.“ (ebd.)

Der stellvertretende Parlamentspräsident Führer wies im Anschluss an die Rede Hopfmanns diesen „Vergleich nachdrücklich zurück“. Die „Bundesrepublik Deutschland und natürlich auch das Berliner Parlament [lassen] sich in keiner Weise mit den dunkelsten Vergangenheiten der deutschen Geschichte vergleichen“, so Führer (vgl. PIPr 1/19, 1372). *Dunkelste Vergangenheiten der deutschen Geschichte*, diese Redeweise passte nur zu gut in ein überkommenes Geschichtsverständnis, wonach der Nationalsozialismus quasi über Nacht und von außen als absolut Böses über die Deutschen gekommen sei – ohne dass es inhaltliche, personelle oder strukturelle Verbindungen mit der Gesellschaft vor 1933 bzw. nach 1945 gegeben hätte.

Parlamentsvizepräsident Führer hatte Frau Hopfmann, die ja gerade auf die *formale Rechtsförmigkeit* unmenschlichen bürokratischen Handelns hingewiesen hatte, offenkundig nicht verstanden, als er weiter sagte:

„Wir leben hier in einem Rechtsstaat, das ist wohl ein himmelweiter Unterschied zu der Vergangenheit.“ (ebd.)

Wie wenig das formale Signum eines Rechtsstaats über die Wahrung der Menschenrechte in der konkreten behördlichen Praxis aussagt, werde ich noch im Detail darlegen¹⁷³.

Auch einer Äußerung Schönbohms in seiner Rede vom 28.11.1996 war allerdings bei genauer Lesart bereits zu entnehmen, dass die Praxis des Rechtsstaats keineswegs „himmelweit“ von „der Vergangenheit“ entfernt sein muss:

„Auch bei der Rückführung einer größeren Zahl von Menschen in ihre Heimat handelt es sich nicht um eine Massenrückkehr, sondern um eine große Anzahl von Einzelfallprüfungen, deren Ergebnis zu diesen Entscheidungen führt.“ (PIPr 13/19, 1371)

Und ein Parteikollege Schönbohms, Bremens Innensenator Bernt Schulte (CDU), formulierte an anderer Stelle noch deutlicher:

„Die [staatenlosen Flüchtlinge aus dem Libanon / Türkei; T.H.] werden jetzt der Reihe nach im Einzelfallprüfungsverfahren sehr sorgfältig, rechtsstaatlich korrekt und einwandfrei so behandelt, [...] dass sie dann zur Abschiebung kommen.“ (zit. nach FR vom 27.7.2001, S. 6)

Bewertung

Dem Behördenverfahren, in dem Menschen „sehr sorgfältig, rechtsstaatlich korrekt und einwandfrei so behandelt“ werden, „dass sie dann zur Abschiebung kommen“, werde ich mich vor allem im übernächsten Kapitel widmen.

An dieser Stelle kam es mir vor allem auf die – womöglich nicht besonders neue oder originelle – Feststellung an, dass die Legislative der Exekutive im politischen Alltagsgeschäft systematisch unterlegen ist. Dies gilt für das System der Bundesrepublik Deutschland im Allgemeinen – für mein konkretes Thema der Flüchtlingspolitik in Berlin (zumal unter den Bedingungen einer Großen Koalition) galt dies, wie gezeigt, umso mehr. Dass es keine wirksame politisch-parlamentarische Kontrolle der Ausschaffungspolitik der Berliner Innenverwaltung gab, bedeutete im Gegenzug, dass diese im Grunde genommen ‚schalten und walten‘ konnte, wie sie wollte. Politische Kompromisse, etwa Projekte zur Förderung einer ‚freiwilligen Rückkehr‘, ergänzten die laufende ‚Abschiebungsmaschinerie‘ und den allgemeinen Ausreisedruck lediglich und standen dem Ziel der Ausschaffung der Flüchtlinge nicht im Wege.

Dass sich die Berliner CDU und deren Innensensoren zur Erreichung dieses Ziels (das mit wahl- und parteitaktischen Motiven eng verknüpft war) geradezu schamlos propagandistischer Mittel und populistischer Hetzkampagnen bedienten, kann in Anbetracht des hysterischen Verlaufs der Asyldebatte in den 90er Jahren nicht verwundern. Erschreckend war für mich allerdings, welch tiefes Niveau manche gesprochenen Beiträge im Parlament erreichten und wie Falschdarstellungen systematisch zur Legitimierung des eigenen politischen Handelns eingesetzt wurden. Über

¹⁷³ Auch die Nazis bemühten sich im Übrigen um ein *formal* ‚korrektes‘, ‚geordnetes‘ und ‚gesetzliches‘ Vorgehen gegen die Juden (vgl. Hilberg 1990, 39 ff). Innenminister Frick betonte 1935 Raul Hilberg zufolge (ebd., 42), „die Judenfrage werde man auf völlig legale Art und Weise zu lösen wissen“.

flüchtlingspolitische Themen kann in der öffentlichen parteipolitischen Auseinandersetzung offenkundig nicht sachlich gestritten werden, und humanitäre Gesichtspunkte werden unter der ideologischen Last des abwehrenden Misstrauens geradezu erstickt.

Dabei möchte ich das Thema nicht parteipolitisch oder gar personell zuspitzen, denn zumindest in wenigen Einzelpunkten gab es auch in der Ära Schönbohm positive Veränderungen in der konkreten Flüchtlingspolitik, während es nach dem späteren Wechsel des Innenressorts in SPD-Hände Innensenator Ehrhart Körting war, der zumindest partiell die Rolle des strengen ‚Zuwanderungsbegrenzers‘ und populistischen ‚Einpeitschers‘ übernahm – wenn auch in deutlich ‚leiseren Tönen‘¹⁷⁴.

Wenige Beispiele nur:

Innensenator Körting profilierte sich Anfang 2005 damit, beinahe jeder dritten Empfehlung der nach § 23a AufenthG neu eingerichteten Härtefallkommission *nicht* zu folgen¹⁷⁵; unter den (ohne nachvollziehbaren Grund) Abgelehnten befanden sich auch mehrere traumatisierte bosnische Kriegsflüchtlinge.

Im Interview mit der Berliner Morgenpost (vom 25.2.2004) unterstellte Innensenator Körting der Ausländerbehörde einen „angemessenen“ Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen – zumal es „Missbrauchsversuche“ gebe. Weiter:

„Wir leisten keine Wiedergutmachung für alle, die Schreckliches erlebt haben [natürlich hatte niemand etwas Ähnliches gefordert; T.H.]. Die schrecklichen Vorgänge um Srebrenica hatten die Innenminister bewogen, einen umfangreicheren Schutz zuzubilligen. Wer dort [sofern sich dies auf Srebrenica und nicht auf Bosnien bezog, war dies falsch; T.H.] traumatisiert wurde, soll ausweisch seiner Einreise, Diagnose und Therapie vor einem Stichtag bei uns seine seelischen Verletzungen behandeln lassen können – im Grunde auf Zeit [dies war *eindeutig* falsch: der IMK-Beschluss vom 24.11.2000 vermittelte dieser Personengruppe ein *dauerhaftes* Bleiberecht; T.H.]“.

In seinem Artikel „Bleiberecht gilt nur auf Zeit“ (TSP vom 27.8.2004), mit dem der Innensenator Abschiebungen von (traumatisierten) Flüchtlingsfamilien nach über 10 – 12-jährigem Aufenthalt in Deutschland rechtfertigen wollte, behauptete Körting in Bezug auf die Aufnahme bosnischer Flüchtlinge, es würde von Betroffenen und Flüchtlingsorganisationen nicht selten vergessen, „welche großzügige und umfassende humanitäre Hilfe wir geleistet haben“, und er suggerierte, die Bürgerkriegsflüchtlinge (aus aller Welt) würden in erster Linie wegen des „Wohlstandes“ in Deutschland verbleiben wollen:

„Wir haben ihnen [den Kriegsflüchtlingen; T.H.] nicht gesagt: [...] ‚Weil ihr es einmal schwer gehabt habt, irgendwo draußen in der Welt, ist die Bundesrepublik Deutschland jetzt auf Dauer bereit, für euch da zu sein, mit allen Konsequenzen, gegebenenfalls einer lebenslangen Versorgung“.

Einer abschließenden Regelung für die in Berlin noch verbliebenen traumatisierten Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien (Bosnien) – vier Jahre nach dem Bleiberechtsbeschluss der IMK vom 23./24.11.2000 – verweigerte sich Körting, entgegen der Forderung des Integrationsbeauftragten Piening (vgl. taz vom 16.8.2004), des Regierungspartners PDS, der Grünen und zahlreicher prominenter Einzelpersonen, Fachverbände und Institutionen in der Stadt („Appell für eine Berliner Bleiberechtsregelung“; vgl. ND vom 27.11.2004). Philipp Gessler kommentierte in der taz vom 19.8.2004: „Mehr als ein Jahrzehnt nach dem Bosnienkrieg muss die Hauptstadt, regiert von einer sozialdemokratisch-sozialistischen Regierung, beweisen, dass sie noch weiß, was Solidarität und Empathie ist, wie Brandt es gesagt hat“ – allein, *sie tat es nicht*.

Innensenator Körting hatte auch Schwierigkeiten bei einer nüchternen Realitätswahrnehmung: Auf einer öffentlichen Fachveranstaltung im September 2004 sprach er Anwesenden zufolge von 1 Mio. (!) BosnierInnen, die nach Deutschland gekommen seien!

Im Abgeordnetenhaus (vgl. PIPr 15/56, 4630 f) stellte sich Innensenator Körting am 9.9.2004 vorbehaltlos vor die Berliner Ausländerbehörde, als der Abgeordnete Mutlu (Grüne) bemerkte, es sei kein Geheimnis, „dass sich die Ausländerbehörde in der Vergangenheit nicht immer an die Weisungen des Innensensors in ausländerrechtlichen Fragen gehalten hat“, was in letzter Zeit „bei ‚Hauruck-Abschiebungen““ deutlich geworden sei [Hervorhebung von mir; T.H.]:

„Im Übrigen weise ich die Unterstellung zurück, dass sich die Mitarbeiter meiner Ausländerbehörde an bestimmte Weisungen nicht halten. Die Ausländerbehörde arbeitet im Rahmen des Ausländergesetzes und im Rahmen unserer Weisungen. Bei Einzelfällen, die in der Öffentlichkeit hochgezogen werden, wenn die Ausländerbehörde Abschiebungen durchführt, können Sie sicher sein, dass diese Maßnahmen mit meiner Behörde abgestimmt sind. Sie

¹⁷⁴ Auch Victor Pfaff befand in einem Kommentar zum Zuwanderungsgesetz („Wirt eine Maus daraus“, <http://www.proasyl.de/texte/mappe/2004/94/14.pdf>): „Was Recht und Gesetz wird, bestimmt die Ministerialbürokratie von Bund und Ländern, und sonst niemand: Deutschland ist *kein* Einwanderungsland – und dabei bleibt es“.

¹⁷⁵ Vgl. taz vom 21.2.2005 und 8.4.2005: Demnach erkannte der Innensenator von 151 in der Kommission beratenen Fällen 57 als ‚Härtefälle‘ an, 33 wurden an die Ausländerbehörde zurückverwiesen, weil eine andere Rechtsgrundlage zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in Betracht komme, 21 wurden noch nicht entschieden. In 40 Fällen lehnte Körting das Härtefallersuchen der Kommission ab. Werden nur tatsächlich entschiedene Fälle berücksichtigt, ergab sich eine nochmals schlechtere ‚Anerkennungsquote‘ des Innensensors (40:57 = 41%). Das Kommissionsmitglied Traudl Vorbrodts von Pax Christi äußerte den Eindruck, dass anscheinend nur die bleiben dürfen, die für Deutschland als ‚nützlich‘ gelten.

sind mit der Innenverwaltung abgestimmt, das heißt, **alle Beteiligten wissen, was sie tun. Sie tun es sehenden Auges** und nicht an der einen Verwaltung vorbei. [...] **Die Behörde tut, was sie soll.**“

Wie diese Behördentätigkeit aussieht, dazu komme ich wohlgemerkt später.

Im nächsten Kapitel möchte ich mich zunächst noch der ‚Nahtstelle‘ zwischen Politik und Ausländerbehörde widmen, der Senatsverwaltung für Inneres.

