

Die Senatsverwaltung für Inneres

Frau Hopfmann (PDS) stellte in ihrer Abgeordnetenhausrede vom 28.11.1996 eine grundsätzliche Frage, die auch eine der Kernfragen dieses Kapitels berührt:

„Wer bestimmt überhaupt in Berlin noch die Politik? Ist es das Berliner Abgeordnetenhaus mit seinen Beschlüssen, oder ist es das Diktat eines Staatssekretärs [...]?“ (PIPr 1/19, 1372)

Anlass, dies zu fragen, war ein Brief des Staatssekretärs für Inneres, Dr. Kuno Böse, vom 26.6.1996 an die Senatsverwaltung für Soziales und Gesundheit, aus dem Frau Hopfmann im Abgeordnetenhaus zitierte. Böse schrieb demnach zur Rechtfertigung pauschaler Sozialleistungskürzungen bei allen bosnischen Kriegsflüchtlingen:

„Es muss also [bei Abschiebungen; T.H.] auf die Möglichkeiten der erst im Aufbau befindlichen staatlichen und kommunalen Einrichtungen in Bosnien-Herzegowina zur Verteilung der Rückkehrer im Lande Rücksicht genommen werden. Dieser Gesichtspunkt spielt für die freiwillige Rückkehr jedoch keine Rolle, weil hier die private Initiative fehlende staatliche Steuerungsmöglichkeit ersetzen kann. Die Absenkung der Sozialleistungen ist ein Anstoß zur Aktivierung von Privatinitiative, denn die Neigung der Flüchtlinge in Deutschland ist unverkennbar, in gesicherten Verhältnissen abzuwarten, bis ihre notleidenden Landsleute in der Heimat ihnen bessere Startmöglichkeiten geschaffen haben.“ (PIPr 13/19, 1371 f)¹

Dass Dr. Böse Sozialleistungskürzungen zynisch als „Anstoß zur Aktivierung von Privatinitiative“ bezeichnete, mochte noch einer weit verbreiteten neoliberalen Terminologie entsprechen. Für die geradezu verleumderische Unterstellung einer quasi parasitären Neigung von Kriegsflüchtlingen jedoch, bei denen es sich in ihrer Mehrheit um gewaltsam vertriebene und häufig traumatisierte Menschen ohne Rückkehrmöglichkeit handelte, „gibt es keine Entschuldigung“, wie auch Karin Hopfmann im Parlament betonte. Vergeblich forderte sie die sofortige Entlassung des Staatssekretärs.

Auch Ismail Kosan von den Grünen interessierte der Ursprung der politischen und inhaltlichen Vorgaben der Berliner Flüchtlingspolitik:

„Wer regiert eigentlich in diesem Land? Regiert der Staatssekretär oder Senator Schönbohm in Bezug auf Innenpolitik?“ (PIPr 13/19, 1374)

Hintergrund dieser Frage war eine Äußerung Schönbohms im Berliner Innenausschuss, die von Eckhardt Barthel wie folgt wiedergegeben wurde (PIPr 13/19, 1375):

„Wir werden vor dem 1. April wahrscheinlich keinen Gebrauch von Abschiebungen machen.“

Innenstaatssekretär Böse hatte diese Ankündigung des Innensensors nur zwei Tage später revidiert, mit der Behauptung, Schönbohm sei falsch verstanden worden. Ob diese Korrektur im Einverständnis mit dem Innensensor geschah, kann offen bleiben, denn entscheidend ist, dass vermutlich nur der Staatssekretär erkannt hatte, dass die vom Innensensor abgegebene Zusage die Position der Innenverwaltung im rechtlichen Streit um die Frage der Duldungserteilung gegenüber dem Berliner Verwaltungsgericht geschwächt hätte. Der Vorgang wies somit darauf hin, dass über entscheidende Fragen der Flüchtlingspolitik nicht das Parlament, ja nicht einmal der *politisch* verantwortliche Innensensor, sondern in erster Linie vermutlich der *fachlich* zuständige und inhaltlich und rechtlich tatsächlich fachkundigere Staatssekretär entschied².

Im Folgenden soll es also darum gehen, wer die Richtlinien der Flüchtlingspolitik in Berlin bestimmt und wie im alltäglichen Regierungsgeschäft Interpretationsspielräume und Vorgaben des Gesetzgebers, der Rechtsprechung, der Innenministerkonferenz-Beschlüsse usw. konkret ausgelegt und umgesetzt werden, also etwa um die Fragen: Wem sollen Duldungen oder Aufenthaltsbefugnisse erteilt werden, für wie lange und mit welchen Auflagen? In welchem

¹ Der Brief Böses an die Senatssozialverwaltung fand Eingang in die Köpfe und Schreiben von Berliner SozialamtmitarbeiterInnen, zum Teil wurde er sogar wortwörtlich (wenn auch grammatikalisch falsch) übernommen, wie ein Schreiben des Rechtsvertreters des Bezirksamtes Hohenschönhausen vom 13.12.1996 an das VG Berlin zeigt: „Auch die Neigung der Flüchtlinge unverkennbar ist [so im Original; T.H.], in gesicherten Verhältnissen abzuwarten, bis ihre notleidenden Landsleute in der Heimat ihnen bessere Startmöglichkeiten geschaffen haben, ist eine freiwillige Ausreise nicht unzumutbar [so im Original; T.H.]“.

² Ich nehme an, dass dies unter dem gelehrten Juristen und ehemaligem Staatsanwalt, Richter und Justizsenator Körting (SPD) etwas anders war.

Umfang und Tempo sollen Abschiebungen vollzogen werden und welche Kriterien, Rangfolgen, Stichtage und Ausnahmeregelungen sollen hierbei gelten?

Die ‚Letzt-Entscheidungskompetenz‘ über diese Fragen liegt formell beim politisch verantwortlichen Innensenator. Da er jedoch vorrangig in die politische Auseinandersetzung auf dem gesamten Feld der Innenpolitik involviert ist, liegt es bereits aus kapazitären und zeitlichen Gründen nahe, dass sich dieser um die ganz konkreten Probleme der Flüchtlingspolitik nicht bzw. nur insoweit kümmert, wie sie in der politisch-medialen Diskussion eine größere Bedeutung erlangt haben oder Grundsatzentscheidungen erforderlich sind. Über alltägliche Fragen der Verwaltungspraxis wird im Regelfall ein/e Staatssekretär/in des Inneren entscheiden und sich dabei wiederum an Empfehlungen höherer Fachbeamter orientieren. Dass sich die Ausländerbehörde in ihrer Verwaltungspraxis auch den Vorgaben und der Kontrolle der Innenverwaltung entziehen kann, werde ich vor allem im nächsten Kapitel darlegen.

Für das ‚Personen-Gespinn‘ Schönbohm / Böse galt jedenfalls die bereits zitierte Einschätzung Karin Hopfmanns, wonach Herr Schönbohm „im Bereich Migrations- und Flüchtlingspolitik [...] wenig kompetent“ sei und sein Staatssekretär deswegen „dieses Feld beackert“. Wer von Beiden in wichtigen Detailfragen jeweils die konkrete Entscheidung traf, ist für Außenstehende nicht zu beantworten – angesichts ihrer weit gehenden Übereinstimmung in ausländer- und flüchtlingspolitischen Fragen ist dies aber auch nicht wesentlich. Der ‚Gleichklang im Denken‘ zwischen dem politisch verantwortlichen Innensenator und dem bürokratienäheren Staatssekretär drückte sich zum Beispiel darin aus, dass Schönbohms Redebeiträge mitunter sehr den üblichen Bausteinsätzen aus Bescheiden seiner Verwaltung ähnelten – die mutmaßlich von Dr. Böse und seinen ReferentInnen formuliert wurden –, während umgekehrt Dr. Böse bei öffentlichen Auftritten die ausländerpolitischen Grundsätze seines Dienstherrn rezitierte – wobei unklar war, inwieweit nicht auch diese letztlich auf Böse zurückzuführen waren.

Kapitelübersicht

Auf die Person Kuno Böses werde ich anfänglich vor allem deshalb noch einmal genauer zu sprechen kommen, weil er beinahe den Idealtypus eines ‚kalten Ausschaffungsbürokraten‘ verkörperte, der zudem mit einem ideologisch gefestigten ‚absoluten Willen zur Ausschaffung‘ ausgestattet war.

Nach einigen grundsätzlichen Ausführungen zur Einordnung der Innenverwaltung und ihren weit reichenden Handlungsmöglichkeiten im Gewaltenteilungsgefüge werde ich mich den ganz konkreten Anweisungen der Innenverwaltung an die Berliner Ausländerbehörde widmen. Da eine genaue Abgrenzung zwischen der Verwaltungstätigkeit der Ausländerbehörde und den jeweiligen Vorgaben der Innenverwaltung häufig schwierig ist, wird das konkrete Behördenhandeln, das systematisch erst im nächsten Kapitel behandelt wird, an manchen Stellen bereits in dieses Kapitel hineinreichen. Genauso schwierig ist allerdings auch eine Abgrenzung zur politischen Sphäre (etwa beim Zustandekommen und bei der Umsetzung von IMK-Beschlüssen), was die ‚Mittelstellung‘ bzw. ‚Scharnierfunktion‘ der Innenverwaltung zwischen Politik und Behörde unterstreicht. Die Ministerialbürokratie gibt als praxisnahe Fachbehörde nicht nur der Politik und dem Gesetzgeber wichtige Impulse und Anregungen für ihr Handeln, sondern sie ist zugleich auch diejenige Instanz, die politische und rechtliche Vorgaben in die Verwaltungswirklichkeit umsetzen muss und insofern über eine Interpretationshoheit verfügt. In der Praxis bildet sich durch diese starke Stellung der Exekutive – zugespitzt formuliert – eine ‚Politik ohne PolitikerInnen‘ heraus.

Die Weisungen der Innenverwaltung stellen eine ermessensleitende Tätigkeit dar, bei der es ‚ums Ganze‘ geht, denn durch sie wird bestimmt, ob überhaupt und in welchem Umfang von einem gesetzlich oder politisch gegebenen Ermessen Gebrauch gemacht wird. Zugleich werden allgemeine politische und rechtliche Vorgaben bürokratisch kleingearbeitet und dadurch inhaltlich wesentlich mitbestimmt. Durch formale Stichtags- und Ausschlussregelungen, durch besondere Anforderungen an bestimmte Nachweise, durch die Präzisierung unbestimmter

Begriffe und die Ausfüllung von Regelungslücken usw. kann die Innenverwaltung den SachbearbeiterInnen der Ausländerbehörde vorgeben, wie eng oder wie weit der zu schützende bzw. abzuschiebende Personenkreis in der Verwaltungspraxis ausfallen soll und ob politische, gesetzliche und richterliche Vorgaben restriktiv oder großzügig umgesetzt werden. Auch die Form des Verwaltungsverfahrens, d.h. wie sorgfältig Abschiebungshindernisse geprüft und in welchem Umfang die Betroffenen informiert, angehört und beteiligt werden, wird maßgeblich durch die Anweisungen der Aufsichtsbehörde (Innenverwaltung) vorgegeben.

Bereits zu Beginn des Krieges zeigte sich, wie groß die Gestaltungsmacht der Innenverwaltung in der Praxis ist, etwa auch hinsichtlich des Erlasses *positiver* Ermessensregelungen, denn in Berlin wurde das Ausländergesetz im Vergleich zu anderen Bundesländern anfänglich eher großzügig und unkompliziert ausgelegt.

Den (Minderheiten-) Flüchtlingen und Deserteuren aus *Serbien / Montenegro* (Kosovo) standen dann jedoch – trotz der katastrophalen Menschenrechtslage und latenten Kriegsgefahr in ihrem Herkunftsland – bald nur noch tatsächliche Abschiebungshindernisse zur Seite: Obwohl sich der deutsche Staat ihrer ‚entledigen‘ wollte, gelang dies über einen langen Zeitraum hinweg nicht, weil sich Serbien / Montenegro mit bürokratischen Mitteln weigerte, die (ungewollten) Flüchtlinge zurückzunehmen und wieder einreisen zu lassen. Dieser Zustand der faktischen ‚Nichtabschiebbarkeit‘ war für die Betroffenen mit einer beinahe umfassenden Rechtlosigkeit verbunden: Sie wurden illegalisiert und in Angst gesetzt, zu Unrecht in Haft genommen, durch Tricks, Täuschungen und die Anwendung von Gewalt in unbeteiligte Drittstaaten ausgeflogen usw. Auch gegenüber der Öffentlichkeit und der Politik bediente sich die Berliner Innenverwaltung in diesem Zusammenhang systematisch irreführender und ‚propagandistischer‘ Mittel.

In Bezug auf *kroatische* Flüchtlinge legten die Berliner Innenverwaltung und Ausländerbehörde dagegen eine auffallende Zurückhaltung an den Tag – mutmaßlich infolge der traditionell ‚guten deutsch-kroatischen Beziehungen‘ – und belegten hierdurch erneut, wie groß der Auslegungsspielraum der Verwaltung bei der konkreten Rechtsanwendung ist.

Den *bosnischen* Flüchtlingen verweigerte die Innenverwaltung hingegen jegliches Entgegenkommen und jede Kooperation und setzte von Beginn an auf Zwangsmittel, auf Drohungen und Strategien der Entrechtung und Illegalisierung. Das weltweit einmalig ‚harte‘ Vorgehen der deutschen Innenminister bzw. der Berliner Senatsverwaltung für Inneres gegenüber den bosnischen Flüchtlingen stieß national und international auf Kritik. Die Innenpolitiker zerschlugen mit ihrer ungedulden und undifferenzierten Ausschaffungspolitik eine Menge ‚außenpolitischen Porzellans‘, denn die USA sahen in der von den deutschen Behörden erzwungenen Massenrückkehr eine Gefährdung der äußerst labilen Situation in Bosnien und eine Festigung der ‚ethnischen‘ Aufteilung des Landes. Auch das ‚gute Ansehen‘ Deutschlands in Bosnien wurde infolge brutaler Abschiebungen in kürzester Zeit zerstört, und schließlich wurde auch der durch das Daytoner Abkommen mit der Aufgabe der ‚Rückführung‘ der bosnischen Flüchtlinge betraute UNHCR brüsk vor den Kopf gestoßen, da dessen Vorschläge nicht nur nicht berücksichtigt, sondern in geradezu ‚betrügerischer‘ Art und Weise von den deutschen Innenministern und von Berlins Innensenator Schönbohm auch noch zur Rechtfertigung ihres Vorgehens missbraucht wurden.

PolitikerInnen aller Parteien forderten eine Beendigung dieser „inhumanen Praxis“³, der „Vertreibungsaktionen“ (Koschnick, SPD) und der „mechanischen Verfahren“ der Ausländerbehörden (Außenminister Kinkel, FDP). Die „Verwaltungswirklichkeit“ zeichne sich durch eine „gewisse Art von Schabigkei“ aus (Vize-Bundestagspräsident Hirsch, FDP).

³ Appell gegen die deutsche Abschiebungspraxis (zitiert in: FR vom 1.4.1997), initiiert von: Ignaz Bubis (FDP), Heiner Geißler (CDU), Hans-Dietrich Genscher (FDP), Hans Koschnick (SPD) und Christian Schwarz-Schilling (CDU).

Die Innenminister und -senatoren jedoch ignorierten die geballte Kritik an ihrem Vorgehen und nahmen allenfalls kosmetische Korrekturen vor. Abermals erwiesen sie sich hierdurch als ‚wahren Macher‘ der Flüchtlingspolitik, die nicht demokratisch ‚rückgebunden‘ oder parlamentarisch kontrolliert agieren. Jegliche Verantwortung für ihr Vorgehen wiesen sie von sich – bzw. den überforderten Behörden in Bosnien und den Betroffenen selbst zu.

In Deutschland kam es infolge der übereilten Abschiebungsbeschlüsse der Innenminister zu sachlich kaum noch nachvollziehbaren ministeriellen Vorgaben bezüglich der „Staffelung der Rückkehr“ und infolge der mangelnden Einigkeit der Bundesländer zu einer ausgesprochen starken Diversifikation und Föderalisierung der ‚Rückkehrpolitik‘, bei der keine Richtlinie eines Bundeslandes der eines anderen mehr glich.

Die Weisungslage und Praxis in Berlin kann dabei als *worst-practice*-Folie gelten, denn hier agierten die Behörden besonders voreilig, unangemessen und undifferenziert. In Berlin gab es weder eine wirksame Staffelung der Rückkehr bzw. der Abschiebungen noch eine Sonderregelung für vertriebene Flüchtlinge aus der Republika Srpska: Die Umsetzung der IMK-Vorgabe einer „grundsätzlich nachrangigen Rückführung“ dieser Flüchtlinge geriet in Berlin zur Farce einer kurzen bürokratischen Verzögerung im ansonsten ungebremsten Abschiebungsverfahren. Die Berliner Innenverwaltung vermied jegliches Zugeständnis an die Flüchtlinge und erschöpfte sich in den Mitteln des Zwangs, der Androhungen und der Entrechtung. Die Weisungslage und das Behördenverfahren waren geradezu geprägt von mangelnder Qualität und Sorgfalt; mitunter basierte das Vorgehen sogar auf klaren Rechtsbrüchen. Dabei war die Berliner ‚Strategie der unbedingten Ausschaffung‘ nicht einmal ‚effektiv‘, wie die extrem unterschiedliche Rückkehrbewegung der Flüchtlinge im Vergleich der einzelnen Bundesländer zeigte: Berlin blieb infolge des undifferenzierten und willkürlichen Vorgehens auf ‚seinen‘ Flüchtlingen ‚sitzen‘.

Den *traumatisierten Kriegsflüchtlingsen aus Bosnien und Herzegowina* wurde seitens der Innenminister von Beginn an eine gesonderte Verfahrensweise in Aussicht gestellt: Sie sollten grundsätzlich erst nach der Beendigung einer notwendigen Behandlung nach Bosnien zurückkehren müssen.

Dieses politische Versprechen wurde in der ausländerbehördlichen Praxis jedoch nur in ‚kleiner Münze ausgezahlt‘ und mit Hilfe zahlreicher bürokratischer Ausschlusspraktiken ‚hintertrieben‘: Vor allem durch Stichtagsregelungen (hinsichtlich des Behandlungsbeginns, des Einreisedatums usw.), mit Hilfe von formellen Staatsangehörigkeitszuordnungen (Abschiebungen bosnischer Flüchtlinge nach Kroatien und Serbien) und durch rigide Überprüfungspraktiken (gesteigerte Anforderungen an Atteste bzw. die ‚Schwere‘ der Erkrankung, polizeiärztliche Zweitbegutachtungen, ‚Schlüssigkeitsprüfungen‘ der Behörde usw.) wurden unzählige eindeutig kriegstraumatisierte bosnische Flüchtlinge aus dem Kreis der ‚Schutzbedürftigen‘ bzw. ‚Schutzberechtigten‘ formell herausdefiniert, zur Ausreise gedrängt und abgeschoben.

Die *Berliner Traumatisierten-Regelung* hob sich zwar *anfänglich positiv* von denen anderer Bundesländer ab (Verzicht auf einen Behandlungsbeginn-Stichtag), doch war dies paradoxerweise vor allem eine Folge des im Übrigen besonders forschen Vorgehens der Berliner Verwaltung (d.h. in Berlin stellte sich das Problem des Umgangs mit abschiebebedrohten traumatisierten Flüchtlingen zuerst). Die ursprüngliche Berliner ‚Großzügigkeit‘ währte auch nur so lange, wie sie der allgemeinen Ausschaffungsvorgabe nicht entgegen stand, d.h. solange sich noch genügend andere nicht-traumatisierte Flüchtlinge im Land befanden, die man vorrangig abschieben konnte. Je mehr sich jedoch abzeichnete, dass die noch verbliebenen Flüchtlinge in ihrer Mehrheit weiterhin schutzbedürftig waren (und dass es mehr waren, als ursprünglich erwartet), desto stärker wurde die Tendenz, den politisch eingeräumten Sonderstatus für traumatisierte Flüchtlinge in der Praxis wieder zurückzunehmen. Spätestens im Jahr 2000 drohte der Widerruf der ursprünglichen Schutzregelungen auf ‚kaltem bürokratischem Wege‘, denn die Abschiebung traumatisierter Flüchtlinge wurde mit dem Argument ihrer angeblichen Weiterbehandlungsmöglichkeit in Bosnien und Herzegowina in ‚Angriff‘ genommen.

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund wurden die Innenminister vom deutschen Bundestag (einstimmiger Beschluss vom Sommer 2000) und zahlreichen gesellschaftlichen Gruppen dazu

gedrängt, eine humanitäre ‚Schlusstrichregelung‘ für die weiterhin schutzbedürftigen, d.h. faktisch für *alle* noch im Land lebenden Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina (und dem Kosovo) zu beschließen⁴.

Der *IMK-Beschluss vom 24.11.2000* enthielt dann jedoch in erster Linie ‚nur‘ für die traumatisierten und behandlungsbedürftigen Kriegsflüchtlinge aus Bosnien das Versprechen eines dauerhaften Bleiberechts. Aber auch diese Menschen wurden in aufwändige Einzelfallprüfungen gezwungen, was es den Ausländerbehörden ermöglichte, den politischen Grundsatzbeschluss in der Praxis noch einmal zu ‚hintertreiben‘ – zumindest in Berlin war dies der Fall.

Allerdings stellte der IMK-Beschluss vom November 2000 auch eine ‚kleine Sensation‘ dar, denn die Innenminister hatten bis zuletzt ihre Einstellung bekräftigt, wonach im Grundsatz *kein* bosnischer Kriegsflüchtling in Deutschland *jemals* ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erhalten sollte. Auch hatte es eine ausdrückliche Schutzregelung für traumatisierte Flüchtlinge außerhalb der strengen ausländerrechtlichen Bestimmungen zuvor noch nie gegeben. Die anfängliche Hoffnung jedoch, diese Sonderregelung für traumatisierte Kriegsflüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina könnte nach und nach auch auf traumatisierte Menschen aus anderen Herkunftsländern übertragen werden, erfüllte sich – selbst angesichts rapide sinkender Flüchtlingszahlen – nicht. Die ‚Angst‘ der Flüchtlingsbürokratie, die absolute Kontrolle über das Aufenthaltsrecht von Flüchtlingen verlieren zu können, wenn sie vorrangig medizinischem Sachverstand oder gar humanitären Erwägungen folgen würde, spielte hierbei vermutlich eine entscheidende Rolle. Dies war auch der Grund dafür, warum die Behörden die traumatischen Erkrankungen der bosnischen Kriegsflüchtlinge aber auch medizinische Bewertungen und fachärztliche Atteste massiv anzweifelten (Vorwurf der Vortäuschung von traumatischen Erkrankungen bzw. der Ausstellung von ‚Gefälligkeitsattesten‘), denn nur so ließen sich angesichts der abgegebenen politischen Versprechen Handlungskompetenzen in Bezug auf die Ausschaffung traumatisierter BosnierInnen zurückgewinnen.

Die Erkenntnis, dass Kriege in einem enormen Umfang mit dauerhaftem psychischen Leid und menschlichen ‚Schädigungen‘ verbunden sind (unabhängig davon, ob man diese als ‚Krankheit‘ definieren und verstehen möchte oder nicht), führte auf Seiten der Politik, Exekutive und Justiz nicht etwa zu einer ‚Sensibilisierung‘ gegenüber den Kriegsopfern, sondern im Gegenteil zu Abwehrreaktionen und eher noch zu einer weiteren ‚Abstumpfung‘ gegenüber dem Leid und den Interessen der Betroffenen. Die Frage, inwieweit die ‚spezifisch deutsche Verhärtung‘ in der Ausländer- und Flüchtlingspolitik (Gleiches gilt für die Rechtsprechung) möglicherweise (auch) mit verdrängten eigenen Kriegsleiden und -erlebnissen erklärt werden kann (etwa im Wege der Generationenübertragung), drängt sich meines Erachtens auf. Das – insofern ‚verräterische‘ – Motto: *Wir haben die Kriegs- und Nachkriegszeit auch ohne (medizinische) Hilfe überstanden bzw. überleben müssen, warum sollte es Anderen nun besser ergehen?*, war offen oder unausgesprochen das Leitmotiv vieler Handelnder.

Ein Grundfehler aller IMK-Schutzregelungen für traumatisierte Kriegsflüchtlinge seit 1996 war es, die weitere Duldung der Betroffenen an den Nachweis einer individuellen Behandlung zu knüpfen, denn hiermit ging eine bedenkliche ‚Medizinisierung‘ des Flüchtlingsrechts einher: Statt die gewaltsam vertriebenen Menschen als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anzuerkennen, statt ihnen im Rahmen einer ‚großzügigen‘ politischen Entscheidung einen dauerhaften Aufenthaltsstatus aufgrund des erlittenen Kriegsschicksals zuzusprechen (wie es die meisten Aufnahmeländer taten), statt zumindest *offenkundig* kriegstraumatisierten Menschen (etwa Lagerhäftlingen, Überlebenden aus Srebrenica usw.) ohne weiteren Behandlungsnachweis ein Aufenthaltsrecht zu gewähren, wurden die Betroffenen durch die engherzige Entscheidung der Innenminister dazu gedrängt – ob sie wollten oder nicht –, sich in eine medizinische (ärztliche oder therapeutische) Behandlung zu begeben, um der gefürchteten Abschiebung noch entkommen zu können. Die Flüchtlinge wurden also nicht in erster Linie als TrägerInnen von Rechten angesehen, denen infolge der erlittenen Menschenrechtsverletzungen ein *Anspruch* auf Schutz,

⁴ Als schutzbedürftige Gruppen wurden etwa benannt: Behinderte, Kranke, allein stehende Mütter und Alte, ‚gemischt-nationale‘ Familien, ehemalige Lagerinsassen, Jugendliche, Roma, Traumatisierte.

Sicherheit, Solidarität und Beistand Zustand, sondern sie wurden auf die Rolle von ‚Kranken‘, ‚Opfern‘ und ‚Bittstellern‘ reduziert, denen allenfalls im *Gnadenwege* ein humanitäres Bleiberecht im Ausnahmefall ‚großzügig‘ gewährt werden kann – oder aber eben nicht.

Ein weiterer Grundfehler der Schutzregelungen für traumatisierte Flüchtlinge war es, ihnen über Jahre hinweg keinen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus einzuräumen – entgegen der dringlichen Forderungen und Empfehlungen der BehandlerInnen und entgegen der Systematik und ursprünglichen Intention des Ausländergesetzes. Eine ‚Integration‘ und ‚Aufenthaltsverfestigung‘ der traumatisierten Menschen war jedoch politisch nicht gewollt und wurde insbesondere auch von der Berliner Senatsverwaltung für Inneres systematisch verhindert. Unter den unsicheren Aufenthaltsbedingungen einer andauernden Ausreisepflicht und Abschiebungsandrohung sowie angesichts der ‚Aussicht‘, dass die Betroffenen das Land verlassen müssten, wenn sie ihre Behandlung beendeten, war an eine ‚Gesundung‘ der psychisch kranken Menschen nicht zu denken. Im Gegenteil: Die aufenthaltsrechtliche Unsicherheit und zahlreiche gesetzliche Beschränkungen und Behördenschikanen trugen wesentlich zu einer Chronifizierung und Verschlechterung der Krankheitsbilder bei.

Erst die *insofern* klare und eindeutige Bleiberechtsentscheidung des IMK-Beschlusses vom 24.11.2000 behob diesen Grundfehler der ursprünglichen Regelungen, d.h. die Betroffenen erhielten ein uneingeschränktes und dauerhaftes Bleiberecht – allerdings nur, wenn sie auch alle formalen Kriterien des IMK-Beschlusses erfüllen konnten und überdies nicht Opfer der ausländerbehördlichen ‚Selektionspraxis‘ wurden.

Zur Person: Staatssekretär Dr. Kuno Böse

Gereon Asmut berichtete in der taz vom 14.5.1998 von einem skandalösen xenophoben ‚Ausfall‘ des Berliner Staatssekretärs für Inneres Dr. Kuno Böse (CDU).

Sabour Zamani, gebürtiger Afghane mit deutscher Staatsangehörigkeit, Leiter des Afghanistan-Zentrums in Berlin und als Diplom-Pädagoge seit 20 Jahren in einem Jugendgästehaus gegen Gewalt engagiert, berichtete in der SFB-TV-Sendung „Berliner Platz“ als Studiogast von seinen Erfahrungen mit überzogenen und rassistischen Polizeieinsätzen bei Demonstrationen und Straßenfesten am 1. Mai in Berlin. Er selbst sei festgenommen worden, als er sich über die rüde Behandlung zweier Frauen beschwert habe. Die Beamten hätten zu ihm gesagt: „Sie sind hier nur Gast und müssen sich auch so verhalten“, und sie hätten ihn aufgefordert, Pistole und Messer herauszugeben (die nicht vorhanden waren). In der taz vom 14.5.1998 heißt es dann weiter:

„Als Zamani nach der Sendung ausführlich mit dem ebenfalls anwesenden Innenstaatssekretär Kuno Böse (CDU) über die Festnahme sprechen wollte, blockte dieser noch im Sendestudio ab: „Wenn es Ihnen hier nicht passt, verlassen Sie doch unser Land“, sagte der Innenstaatssekretär. Die Stammtischparole war ihm keineswegs unbedacht rausgerutscht. Er wiederholte sie noch einmal, mit einer deutlichen Betonung auf ‚unser Land‘.“

Auch ich persönlich wurde Zeuge des ‚harten‘ und ‚ungeschminkten‘ öffentlichen Auftretens von Innenstaatssekretär Böse. Im Rahmen einer mehrtägigen Fachtagung der Ev. Akademie Berlin-Brandenburg „*Leben im Exil – Rückkehr in die Fremde*“ war Kuno Böse am 7.8.1996 zu Gast⁵. Meinen Aufzeichnungen zufolge sprach er bei dieser Gelegenheit zum Beispiel von der „Überlast“ Berlins und den Aufnahmekosten, die „nicht zu vermitteln“ seien. Dass Flüchtlinge den deutschen Steuerzahler Geld kosteten, sei nun einmal so: „Vielleicht ist dies ja ein Fehler der

⁵ Die mit der Fachtagung verbundene Zusammenführung zahlreicher ExpertInnen in der Stadt wurde von der Innenverwaltung im Übrigen missachtet. Edin Sarcevic von der Universität Leipzig, auf dessen Anregung die Veranstaltung zustande kam, resümierte im Tagesspiegel vom 7.8.1996: „Das war eines der besten Informationsangebote, das man machen konnte. Ich bin überrascht, dass es nicht genutzt wurde. Die Entscheidungsträger hier leben in einem fiktiven, normativen System deutscher Art und daraus lässt sich die Situation in Bosnien nicht verstehen.“

Derselbe Befund galt für die meisten VerwaltungsrichterInnen, die an genauen und aktuellen Informationen eigentlich hätten interessiert sein müssen: „Ein ganzer Berufsstand verweigert sich“, meinte auch die Rechtsanwältin [...] Veronika Arendt-Rojahn mit Hinblick auf die äußerst geringe Teilnahme von Seiten der Gerichte. „Das sind politische Gründe, wenn niemand kommt. Man kümmert sich nicht um die Realität“ (ebd.).

deutschen Sozialgesetzgebung, dies so zu regeln“, sagte er – und regte damit frühzeitig die Kürzung bzw. Einstellung von Sozialhilfeleistungen für Flüchtlinge an.

Obwohl auf der besagten Fachtagung über die Unmöglichkeit einer Rückkehr bosnischer Kriegsflüchtlinge aufgrund der Besorgnis erregenden Lage vor Ort tagelang und im Detail berichtet worden war, fuhr Böse fort:

„Die Öffentlichkeit hat gesehen, dass Frieden eingekehrt ist, und es herrscht Unverständnis gerade bei denjenigen vor, die den Wiederaufbau mit eigenen Händen geleistet haben. Meine unangenehme Aufgabe ist es, Ihnen [den TagungsteilnehmerInnen; T.H.] zu sagen, dass in der Berliner Bevölkerung also Ausländerfeindlichkeit entstehen könnte, die es noch nicht gibt. Die Aufnahmebereitschaft nimmt ab.“

Drei Gesichtspunkte seien hierfür, so Böse, verantwortlich: die hohe finanzielle Belastung, „der zunehmende Leistungsmissbrauch in unserem sehr liberalen Sozialhilfesystem“ und schließlich „– bei Fragen der Inneren Sicherheit bin ich sehr sensibel – die enorme kriminelle Belastung dieser Gruppe“.

Diese volksverhetzenden Ausführungen des Staatssekretärs, die ganz sicherlich dazu beitrugen, dass „Ausländerfeindlichkeit entstehen könnte, die es noch nicht gibt“, krönte er mit dem von Schönbohm bekannten Ausspruch, der seiner Meinung nach „eine weite Übereinstimmung in der Beurteilung der Lage mit der Berliner Bevölkerung“ wiedergebe: „Die bosnischen Flüchtlinge sollten lieber in ihrer Heimat Hand anlegen als hier die Hand aufzuhalten“. Dies sagte Böse ohne mit der Wimper zu zucken nicht etwa in einem CDU-Stammlokal, sondern im Kreise von ExpertInnen und Betroffenen! Der Brustton der Überzeugung, mit der er diesen Ausspruch von sich gab, und der Umstand, dass er ihn nicht ausdrücklich seinem Dienstherrn zuschrieb, obwohl dieser ihn wortwörtlich kurz zuvor verwandt hatte, lässt darüber spekulieren, ob nicht Staatssekretär Böse der geistige Urheber dieses programmatisch zu nennenden verbalen Brandsatzes war.

Dr. Böse ließ es sich auf der Tagung auch nicht nehmen zu behaupten, die BRD habe „sicherlich das liberalste Ausländerrecht, das es weltweit gibt“ – auch dies war eine nahezu wortwörtliche Übereinstimmung mit Schönbohms ausländerpolitischen Thesen.

An Böse wurde aus dem Publikum die Forderung gerichtet, der deutschen Bevölkerung solle möglichst bald „klarer Wein“ eingeschenkt werden; man müsse um Verständnis dafür werben, dass ca. 20% oder vielleicht auch ein Drittel der bosnischen Flüchtlinge aus dringenden humanitären Gründen *auf Dauer* in Deutschland bleiben werde. Böse entgegnete kühl: „*Das wollen wir nicht*“. Die abweisende Entschlossenheit dieser vier Worte wirkte geradezu atemberaubend – einigen anwesenden Flüchtlingen war das Entsetzen vor diesem Vertreter der Innenverwaltung in ihren Gesichtern abzulesen.

Mit Bedauern stellte der Staatssekretär schließlich noch fest, dass der Beginn der Abschiebungen nach Bosnien verschoben worden war:

„Das Bundesinnenministerium hat im Mai den Ländern überraschend mitgeteilt, dass die Situation in Bosnien-Herzegowina noch nicht so sei, dass zwangsweise rückgeführt werden könne. Die Frage für uns ist, *wann* dies möglich sein wird. Wir Länder sind darauf angewiesen, dass uns der Bundesinnenminister mitteilt, wann die Infrastruktur wiederhergestellt ist - also die Transportwege Flugzeug, Bahn und Straße -, so dass Abschiebungen möglich werden.“

Die Ungeduld des Innenstaatssekretärs, ‚endlich‘ abschieben zu können, war unüberhörbar, und die Frage einer Rückkehrmöglichkeit nach Bosnien reduzierte sich für ihn offenkundig auf rein logistische Transportprobleme⁶. Auch Kuno Böse bekannte sich verbal zu dem Grundsatz, die Flüchtlinge sollten vorrangig „freiwillig zurückkehren“, jedoch ergänzte er umgehend: „Diejenigen, die nicht freiwillig gehen, unterliegen den normalen ausländerrechtlichen Regelungen“ – eine klassisch euphemistische Umschreibung für Abschiebungen.

Es war insgesamt bezeichnend, dass der Vertreter der Innenverwaltung nicht einmal im Kreise der VertreterInnen einer rationalen, humanitären Flüchtlingspolitik mit Argumenten zu vermitteln versuchte und auch keinerlei Gesprächs- oder Kompromissbereitschaft zeigte. Dabei hätte es nahe gelegen, die von der IMK beschlossene Verschiebung des Abschiebebeginns als

⁶ Bereits im November 1995, noch *vor* der Unterzeichnung eines Waffenstillstandsabkommens für Bosnien, hatte er ja auf den Abschluss von Rückübernahmeabkommen zur schnelleren Abschiebung angeblich nicht mehr schutzbedürftiger jugoslawischer bzw. bosnischer Kriegsflüchtlinge gedrängt (vgl. taz, 23.11.1995).

eine Berücksichtigung der Proteste gegen das Vorgehen der Innenminister darzustellen, um der Kritik die Spitze zu nehmen. Stattdessen demonstrierte der Staatssekretär (bewusst oder unbewusst) den TagungsteilnehmerInnen ungeschminkt seinen Wunsch nach baldigen und umfassenden Abschiebungen. Kuno Böse verkörperte damit die persongewordene Arroganz der Macht, die auf politische GegnerInnen und KritikerInnen keinerlei Rücksichten meint nehmen zu müssen; er war offenkundig unwillig oder unfähig, die eigene Position und Rolle auch nur einen Moment lang kritisch zu hinterfragen⁷.

Dr. Kuno Böse kam auch dem Prototyp eines Technokraten sehr nahe⁸, dessen Aufgabe es ist, moralisch fragwürdige Eingriffe des Staates in menschliche Schicksale in nüchterne bürokratische Termini zu kleiden und umstrittene politische Allgemeinvorgaben in kleinteilige bürokratische Bearbeitungsmechanismen umzuwandeln. In einer solchen technokratischen Sichtweise reduziert sich die ‚gewissenhafte‘ Lösung eines Problems, dies hat Hannah Arendt am Beispiel Eichmanns eindrucksvoll gezeigt (vgl. Arendt 1986), auf die möglichst *effiziente* Erfüllung der gestellten Aufgabe – und sei sie noch so inhuman.

Kuno Böse war, wie die obigen Zitate zeigen, kein leidenschaftslos agierender Verwaltungsbeamter, sondern ein überzeugt an der ‚Sache‘ (der Abschiebung) arbeitender Funktionsträger, dem es unmöglich war, einen emotionalen oder gar empathischen Bezug zu den von ihm verwalteten Menschen herzustellen⁹.

Der ‚große Sprung in die Politik‘ gelang Kuno Böse, dem nachgesagt wurde, dass er bereits im November 1998 Nachfolger von Jörg Schönbohm im Amt des Innensenators werden wollte, zunächst nicht (vor allem wegen seiner Verwicklungen in die „Dreksler-Affaire“; vgl. taz vom 29.10.1999). Im Januar 2000 wurde er in Berlin in den einstweiligen Ruhestand versetzt (taz vom 22.12.1999). In Bremen wurde er kurz darauf Innensenator.

Wichtiger als Personen sind jedoch die grundlegenden Verwaltungsstrukturen und Funktionsmechanismen, denen ich mich nun zuwenden möchte. Zunächst werde ich die Position der Innenverwaltung im Gewaltenteilungsgefüge und im alltäglichen Regierungsgeschäft näher verorten.

Die Senatsverwaltung für Inneres

Verwaltungsprinzipien

Der Verwaltung wird in der Berliner Verfassung im Gewaltenteilungsgefüge folgender Platz eingeräumt:

„Die gesetzgebende Gewalt wird durch Abstimmung und durch die Volksvertretung ausgeübt. Die vollziehende Gewalt liegt in den Händen der Regierung und der Verwaltung, die richterliche Gewalt in den Händen unabhängiger Gerichte.“ (Artikel 3, Abs. 1 der Verfassung von Berlin, VvB)

Als sich die (deutsche) Berliner Bevölkerung bzw. das Berliner Abgeordnetenhaus im Jahr 1995 eine neue Verfassung gaben, gingen in dem Artikel 3 Abs. 1 der Verfassung zwei unscheinbare – jedoch bedeutende – Wörter verloren, denn vor der Verfassungsänderung hatte es dort noch geheißen: „Die vollziehende Gewalt liegt in den Händen der Regierung und der *ibr nachgeordneten*

⁷ Bemerkenswert war in diesem Zusammenhang, was Böse zur Rolle des UNHCR ausführte („Das will ich hier sagen, damit ich´s nicht vergesse“): „Der UNHCR, der jetzt viele Reglementierungen hinsichtlich der Rückführungen vornehmen will, hat - als die Flüchtlinge in die europäischen Länder gingen - meines Wissens nur sehr wenig regelnd eingegriffen [...] Bei einer europäischen Verteilung habe ich vom UNHCR nichts gehört“. Böse unterstellte also, es wäre die Aufgabe des UNHCR gewesen, ein europäisches Flüchtlingsregime, Zugangs- und Verteilungsregelungen zu schaffen – dabei war offenkundig, dass er einen hierfür erforderlichen Souveränitätsverzicht der zuständigen nationalen Regierungen niemals akzeptiert hätte und dass es Böse nur um die Zurückweisung des in erster Linie auf Freiwilligkeit setzenden Rückkehrkonzepts des UNHCR ging.

⁸ Diese Bewertungen sind nicht als ‚persönliche Angriffe‘ zu verstehen, sondern als Beschreibung eines Typus einer Verwaltungsmentalität.

⁹ Zu seinen sozialdemokratischen Nachfolgern wäre anderes zu sagen. Staatssekretär Freise etwa, unter rot-roter Regierung im Amt, zeigte sich zwar stets offen, freundlich, interessiert und gesprächsbereit; auch er war jedoch im Ergebnis – von einzelnen Punkten abgesehen – nicht zu einer wirksamen Korrektur der Ausschaffungsarbeit der Ausländerbehörde bereit, nach dem Motto: *Ich würde ja, wenn ich nur könnte...*

Verwaltung“ (zit. nach: Münch 1981, 3; Kursive von mir; T.H.). Der aktuelle Verfassungstext mit seiner *gleichrangigen* Benennung von Regierung *und* Verwaltung im Rahmen der vollziehenden Gewalt trifft die Realität meines Erachtens jedoch eher, und er stellt somit in gewisser Weise eine Angleichung der Verfassung an die tatsächlichen Verhältnisse dar, wie auch immer dies zu bewerten sein mag¹⁰.

In Bezug auf die Flüchtlingspolitik möchte ich darüber hinaus die These formulieren, dass die vollziehende Gewalt *in erster Linie* aus den Impulsen und der Tätigkeit der – formell nachgeordneten – Verwaltung und nur zu einem geringen Teil aus unmittelbarer Regierungstätigkeit besteht, dass also die Verwaltung die tatsächliche Gestalt der Flüchtlingspolitik entscheidend prägt. Die Gebundenheit der Verwaltung an Regierungsvorgaben und Gesetze wird durch Interpretations- und Auslegungsspielräume politischer Vorgaben und unbestimmter Rechtsbegriffe mehr als ausgeglichen. Die Verwaltung gibt – entsprechend ihrer genaueren Kenntnisse über die Probleme des alltäglichen Gesetzesvollzugs – auch entscheidende Impulse für künftige Gesetzesänderungen und Richtlinienentscheidungen an die Politik bzw. die Regierung weiter. Zugespißt lässt sich mit Bosetzky und Heinrich (1984, 101; ebenso Münch 1981, 45) formulieren, dass „[...] ‚der Gesetzgeber‘ in praxi die Bürokratie [ist], da die meisten Textentwürfe für neue Gesetzesvorhaben aus der Verwaltung, insbesondere aus der Ministerialbürokratie stammen.“

In den Verwaltungswissenschaften wurde diese Tendenz einer Verselbständigung der Verwaltungsapparate auch als „Politik ohne Politiker“ beschrieben, bei der Verwaltungs-expertInnen zunehmend politische Entscheidungsfunktionen übernehmen (vgl. nur Bruder 1992, 105 f und Wollmann 1980, 26). Die Schwierigkeit der Bewertung und Beschreibung dieser Verschiebung innerhalb des Gewaltenteilungsgefüges beginnt jedoch bereits mit der Definitionsfrage dessen, was genau *öffentliche Verwaltung* sei.

Mit Hilfe einer ‚Negativdefinition‘ kann zwar postuliert werden, dass unter öffentlicher Verwaltung diejenige staatliche Tätigkeit verstanden werden soll, die *nicht* Gesetzgebung, Regierung oder Rechtsprechung ist (vgl. hierzu: Münch 1981, 3). Doch bleibt auch diese Annäherung ungenau (vgl. ebd., 3 ff), da Grenzfällen zwischen den Staatsgewalten verschwinden¹¹ und Regierung und Verwaltung in der Praxis ineinanderfließen. Zur Unterscheidung zwischen Regierung und Verwaltung soll an dieser Stelle der Einfachheit halber zunächst ausreichen, dass ich ausschließlich den Innensenator als Regierungsmitglied werte und ihn als den *politisch* verantwortlichen Leiter der Senatsverwaltung für Inneres der Regierungsseite zurechne – die Verwaltungstätigkeit begänne somit personell bzw. institutionell mit der Person bzw. Position des in Berlin für die Flüchtlingspolitik zuständigen Innen-Staatssekretärs für „Sicherheit und Ordnung“.

Der Begriff der *öffentlichen* Verwaltung legt nahe, dass die staatliche Verwaltungstätigkeit dem „öffentlichen Interesse“ und dem „Wohl der Allgemeinheit“ dienen soll – und gerade im Bereich der Flüchtlingspolitik wird den Betroffenen tagtäglich vorgehalten, dass ihre Ansprüche oder gar ihre Anwesenheit *nicht* im „deutschen öffentlichen Interesse“ seien¹². Doch ist hier zu beachten,

¹⁰ Dies soll nicht als Beitrag zu der Auseinandersetzung in der Verwaltungswissenschaft über das Verhältnis von Verfassungstext und Verwaltungswirklichkeit verstanden werden, deren beide entgegengesetzte Positionen allgemein hin mit zwei knappen Zitaten charakterisiert werden: „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“ (Otto Mayer) vs. „Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht“ (Fritz Werner) (vgl. hierzu: Ossenbühl 1981, 67; Münch 1981, 31).

¹¹ Als Beispiel nennt Münch (1981, 4) „Maßnahmegesetze“, die nicht der genuin legislativen Aufgabe der Setzung allgemeiner, abstrakter Rechtsnormen entsprechen, sondern die vielmehr auf bestimmte Gruppen und Einzelpersonen gerichtet sind bzw. die einen ganz konkreten Sachverhalt regeln sollen und somit typische Charakteristika des Verwaltungshandelns und der Rechtsprechung annehmen (die Anwendung der allgemeinen Gesetze auf den konkreten Einzelfall).

¹² Diese ‚Dreierkombination‘ – „deutsches öffentliches Interesse“ – entstammt einer Standard-Formulierung der Berliner Innenverwaltung bzw. Ausländerbehörde: Ich zitiere aus einer (beliebigen) Ablehnung eines Antrags auf Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung: „Die Einreisebestimmungen haben aus politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gründen nicht nur formale Bedeutung, vielmehr besteht ein deutsches öffentliches Interesse daran, dass sich

worauf Ingo von Münch ebenfalls hinweist (vgl. Münch 1981, 6 f), dass eine unhinterfragte Verwendung des unbestimmten ‚Meta-Begriffs‘ ‚Gemeinwohl‘ nach den Erfahrungen des Nationalsozialismus als diskreditiert zu gelten hat und dass sich das ‚Wohl der Allgemeinheit‘ immer nur vor dem Hintergrund der jeweiligen Individualgrundrechte sowie des Demokratie-, Sozialstaats- und Rechtsstaatsgebots des Grundgesetzes, mithin nur durch eine konkrete und gewissenhafte Abwägung aller Interessen und Umstände des Einzelfalls bestimmen lässt¹³. Münch weiter:

„Festzuhalten ist dabei auch, dass eine Verwaltungstätigkeit *nicht unbedingt im unmittelbaren Interesse oder auch nur im Interesse der Mehrzahl der Bürger* liegen muss in dem Sinne, dass allen oder den meisten Bürgern direkt Schutz oder Zuwendung geleistet wird. Hilfe für Heimatvertriebene, Obdachlose, Sozialhilfeempfänger [...], ja selbst die Subventionierung eines Theaters, das vielleicht nur von einem winzigen Bruchteil der Bevölkerung einer Großstadt besucht wird - alles das sind Maßnahmen zum Wohle der Allgemeinheit, weil mit der Hilfe für den Einzelnen primär ein gesamtgesellschaftliches Interesse erfüllt wird.“ (Münch 1981, 7)

Der wichtigste Grundsatz des deutschen Grundgesetzes trägt diesen Überlegungen Rechnung, indem postuliert wird:

„Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“ (Art. 1, Abs. 1 GG; Art. 6 VvB).

Die Innenverwaltungen und Ausländerbehörden sind als Teil der vollziehenden Gewalt *unmittelbar* an diesen Individual-Grundsatz gebunden (Art. 1, Abs. 3 GG) – und doch ist es in der Praxis unvorstellbar, dass ein/e VertreterIn der Flüchtlingsverwaltung im Rekurs auf diesen Grundsatz formulieren könnte, dass es im dringenden öffentlichen Interesse zur Wahrung der Menschenwürde erforderlich sei, schutzbedürftigen Flüchtlingen den weiteren Verbleib in der Bundesrepublik Deutschland zu ermöglichen.

In Artikel 66, Abs. 1 der Verfassung von Berlin wird umschrieben, nach welchem Selbstverständnis die öffentliche Verwaltung eigentlich zu handeln hätte:

„Die Verwaltung ist bürgernah im demokratischen und sozialen Geist der Verfassung und den Gesetzen zu führen.“ Zwar sind Flüchtlinge gerade keine ‚BürgerInnen‘ des Landes, doch ist offenkundig, dass der Begriff der ‚Bürgernähe‘ mit ‚am Menschen orientiert‘ zu übersetzen wäre, wie der Rekurs auf den ‚demokratischen und sozialen Geist der Verfassung‘ zeigt. Die Berliner Verfassung unterscheidet (im Gegensatz zum Grundgesetz¹⁴) prinzipiell auch nicht zwischen Deutschen und Nicht-Deutschen. Auf die verfassungsrechtliche Verpflichtung der Verwaltung zu einem würdevollen und einzelfallgerechten Umgang mit Menschen können sich Flüchtlinge in der Praxis allerdings genauso wenig berufen wie etwa auf die ebenfalls folgenlosen Koalitionsvereinbarungen, wonach Ermessensspielräume grundsätzlich zu ihren Gunsten genutzt werden sollten. Es gilt jedoch, die normativen Grundlagen des Verwaltungshandelns in Erinnerung zu

die Einreise und der Aufenthalt von Ausländern geregelt vollzieht.“ Gehören in Deutschland lebende AusländerInnen demnach nicht zur ‚Öffentlichkeit‘, oder hat nur ein als ‚deutsch‘ definierter Teil der Öffentlichkeit ein Interesse an normierten Einreisebestimmungen?

¹³ Dohse (1981, 140 f) weist darauf hin, dass die in der Bundesrepublik von 1951 bis 1965 gültige, von den Nationalsozialisten übernommene Ausländerpolizeiverordnung (APVO) von 1938 AusländerInnen mehr ‚Rechtssicherheit‘ bot als das 1965 eingeführte Ausländergesetz - zumindest dem Wortlaut nach, nicht in der Praxis (vgl. ebd. 237 ff). Denn während es in der APVO von 1938 hieß, dass Ausländern der Aufenthalt erlaubt *wird*, die sich ‚ihrer Persönlichkeit‘ nach ‚der ihnen gewährten Gastfreundschaft‘ als ‚würdig‘ erweisen, wurde im AuslG 1965 normiert, dass eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden *darf*, wenn ‚Belange der Bundesrepublik Deutschland‘ nicht beeinträchtigt sind. Trotz der heiklen Wortwahl der APVO ließ sich aus dieser Vorschrift immerhin ein Rechtsanspruch auf ein Bleiberecht im Falle individuellen Wohlverhaltens ableiten, während das AuslG 1965 die Einzelnen den Nützlichkeitsabwägungen des Aufnahmestaates unterwarf und somit auch ein langjähriger Aufenthalt und absolute Untadeligkeit nicht vor einer Ausweisung schützte – sofern dem die ‚Belange der BRD‘ entgegenstanden.

¹⁴ Im Grundgesetz kann zwischen den allgemeinen Grundrechten und den so genannten ‚Deutschenrechten‘ (Versammlungs-, Vereinigungs-, Berufsfreiheit, Freizügigkeit) unterschieden werden. Für die Verfassung von Berlin gilt dies nicht, auch wenn als ‚Träger der öffentlichen Gewalt‘ die ‚Gesamtheit der Deutschen, die in Berlin ihren Wohnsitz haben‘, definiert wird (Art. 2 VvB). Ansonsten heißt es in der VvB nämlich stets: ‚Jeder(mann)...‘, ‚Alle Menschen...‘, ‚Männer und Frauen...‘ usw. – von ‚Deutschen‘ ist im Kontext der Grundrechte (anders als im GG) im Verfassungstext der VvB keine Rede.

behalten, wenn es im Folgenden um die Darlegung und Bewertung der konkreten Verwaltungspraxis geht.

„Merkmal der öffentlichen Verwaltung“, so schreibt Ingo von Münch (1981, 9), „ist [...], dass sie *umfassender Leitung und Kontrolle unterliegt*, gleichwohl aber *mit weiter Handlungsfreiheit* ausgestattet ist“. Dass der Verwaltung keine Gesetzgebungskompetenz zukommt und sie somit ‚passiv‘ an die Erfüllung geltenden Rechts gebunden zu sein scheint, fördert, so Ossenbühl (1981, 55), das „[...] Trugbild einer Verwaltung, die – gewissermaßen eingeklemmt zwischen erster und dritter Gewalt – die Entscheidungen des Parlaments vollstreckt und durch die Gerichte hierbei kontrolliert wird“. Von einer solchen „Eingeklemmtheit“ zwischen der legislativen und der judikativen Gewalt kann in Bezug auf die Berliner Innenverwaltung hinsichtlich ihrer Flüchtlingspolitik keine Rede sein – in Bezug auf die erste Gewalt habe ich dies bereits dargelegt, auf die dritte Gewalt werde ich noch zu sprechen kommen.

Die wirksamste ‚Kontrollinstanz‘ der Verwaltung scheint im Bereich der Flüchtlingspolitik noch die so genannte ‚vierte Gewalt‘ zu sein, d.h. die Kontrolle durch die ‚Öffentlichkeit‘, durch Medien, Interessensgruppen, Kirchen, DemonstrationsteilnehmerInnen usw. Diese außerparlamentarische Sichtbarmachung und Skandalisierung von Missständen der Verwaltungspraxis ist jedoch tendenziell auf besonders ‚krasse‘ Einzelfälle angewiesen, da die alltägliche unscheinbare und komplexe Verwaltungstätigkeit im medialen ‚Geschäft‘ wenig ‚verwertbar‘ und gegenüber der ‚interessierten‘, jedoch fachkundigen Öffentlichkeit nur schwer zu vermitteln ist. Außerparlamentarischer Protest und mediale Berichterstattung können jedoch dazu führen, dass die gewaltenteilig vorgesehenen Kontrollinstanzen überhaupt erst tätig werden, etwa indem ParlamentarierInnen oder RichterInnen infolge von Presseberichten auf bestimmte Praktiken der Ausländerbehörde aufmerksam gemacht werden.

Im Regelfall verläuft die Verwaltungstätigkeit ungestört von äußeren Einflüssen. Die von der Regierung vorgegebene ‚Zielsetzung‘ wird oft nur abstrakt umrissen; die Regelungs- und Bindungsdichte der Gesetze ist ebenfalls häufig nicht besonders stark; mitunter kann es auch im Ermessen der Verwaltung liegen, ob bzw. wie sie überhaupt tätig wird.

Diese ‚vollziehende Gesetzesinterpretation‘ durch die Exekutive ist prinzipiell gewollt und verfassungsrechtlich-institutionell z.B. in Art. 80 GG vorgesehen. Die Exekutive hat demnach beispielsweise die Möglichkeit, Rechtsverordnungen zu erlassen, um konkrete Sachverhalte mit „geringem politischen Entscheidungsgehalt“ im Rahmen der bestehenden Gesetzeslage allgemein-verbindlich zu regeln – sofern sie hierzu gesetzlich ausdrücklich ermächtigt wurde (vgl. auch Ossenbühl 1981, 73 ff)¹⁵. Eine solche Delegation der Aufgaben bzw. des Vollzugs soll vor allem der Entlastung eines andernfalls heillos überforderten Parlaments dienen, das unmöglich als zentrale politische Entscheidungsinstanz alle Lebensbereiche der Bundesrepublik en detail und stets aktuell selbst regeln kann. Andererseits besteht die Gefahr, dass hierdurch sukzessive „eine geräuschlose Verschiebung der Rechtsetzungsmacht auf die Exekutive“ (ebd., 75) stattfindet – sei es, dass Exekutive und Verwaltung sich Kompetenzen eigenmächtig anmaßen, sei es, dass ihnen diese Kompetenzen durch eine „Flucht des Gesetzgebers aus der Verantwortung“ (vgl. ebd., 74) bereitwillig überlassen werden¹⁶.

Zur vereinheitlichenden Interpretation der Gesetze können die Bundes- und Landesministerien auch Verwaltungsvorschriften erlassen, die jedoch keine rechtliche Verbindlichkeit besitzen, d.h. dass sich die Justiz bei der Interpretation und Anwendung der Gesetzesnorm über solche (behördeninterne) Verwaltungsvorschriften hinwegsetzen kann¹⁷.

¹⁵ Die Zahl der Rechtsverordnungen übersteigt die der Gesetze bei weitem (vgl. Ossenbühl 1981, 74).

¹⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 2.3.1999 entschieden, dass allgemeine Verwaltungsvorschriften für den Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder im Auftrage des Bundes nicht vom zuständigen Ressortminister allein, sondern ausschließlich von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden können (vgl. Hoffmann 1999, 7).

¹⁷ Rechtsanwalt Holger Hoffmann (2002, 10 ff) liefert eine vorbildliche systematische Unterscheidung und Erläuterung der verschiedenen Rechtsquellen im Ausländerrecht. In Stichworten: 1. Verfassungsrecht, 2. (einfaches)

Im Ausländergesetz von 1990 wurde in Art. 104 bestimmt, dass das Bundesinnenministerium mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung der vielfach unbestimmten Gesetzesregelungen zu erlassen habe – bis zum Jahr 2000 (!) befanden sich diese Verwaltungsvorschriften im Entwurfsstadium; bereits Mitte 1997, hierauf wies Rechtsanwalt Hoffmann (1999, 11) hin, umfasste der Entwurf der „vorläufigen Anwendungshinweise“ zum Ausländergesetz 470 DIN-A-4-Seiten. Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz wurden dann endlich am 6.10.2000 im Bundesanzeiger veröffentlicht (nur wenig später sollte ein neues Aufenthaltsgesetz beschlossen werden), ihr enormer Umfang war der Komplexität und der Widersprüchlichkeit des Ursprungstextes geschuldet.

Da zahlreiche Ausländerbehörden in der Bundesrepublik das Recht unnachgiebig restriktiv auslegen, können ministerielle Verwaltungsvorschriften auch dazu dienen, die Verwaltung in den ursprünglich legislativ gesetzten Rahmen wieder zurückzuholen. Genauso können ausländerrechtliche Verwaltungsvorschriften – vor allem in noch nicht von den Gerichten entschiedenen Grundsatzfragen – auch zahlreiche legislative Ermessensspielräume exekutiv zunichte machen, indem den Behörden eine (unnötig) restriktive Auslegung der Gesetze vorgegeben wird (so durch die vorläufigen Anwendungshinweise des Bundesinnenministeriums unter Otto Schily zum neuen Aufenthaltsgesetz 2005, z.B. bei der Frage der Beendigung von Kettenduldungen).

Es ist prinzipiell nachvollziehbar, dass einzelne VerwaltungsbeamtInnen in ihrem Handeln nicht durch allzu enge Vorgaben von oben ‚stranguliert‘ werden sollen, da auf der SachbearbeiterInnen-Ebene – idealerweise – das erforderliche Fachwissen und die speziellen Kenntnisse über die jeweiligen Einzelfälle zusammenkommen, d.h. dass SachbearbeiterInnen bei ihrer Ermessensentscheidung über den Vorteil der Betroffenen- und Praxisnähe verfügen – im Gegensatz zu ParlamentarierInnen und Regierenden.

Ossenbühl (1981, 56) formuliert grundsätzlich:

„Schließlich darf die Gleichung: Verwaltung = Gesetzesvollzug selbst dort, wo der Gesetzgeber Sonderbereiche gesetzlich durchnormiert hat (wie etwa im Polizei- und Ordnungsrecht, im Sozialhilferecht oder im Ausländerrecht), nicht zu der Annahme verleiten, das Verwaltungshandeln sei rechtlich vollständig determiniert und auf die Realisierung eines vorgegebenen, fremden, nämlich des parlamentarischen Willens beschränkt. Vielmehr sind auch in den gesetzlich durchnormierten Bereichen in unterschiedlicher Dosierung Räume administrativer Beurteilungs- und Gestaltungsfreiheit offengehalten, die sich bei unbestimmten Rechtsbegriffen rechtsdogmatisch als Beurteilungsspielräume, bei der Rechtsfolgebestimmung (Verwaltungsersessen) als administrative Wahlfreiheit [...] niederschlagen.“

Entscheidende Bedeutung kommt also der Frage zu, wie die vom Gesetzgeber bzw. der Regierung offen gelassenen Ermessensspielräume von der Verwaltung letztlich ausgefüllt werden. Im Bereich der Flüchtlingspolitik werden die entscheidenden Vorgaben für die konkrete Anwendungspraxis also von der Innenverwaltung in Gestalt ermessensleitender Weisungen ausgearbeitet.

Verwaltungshierarchie / Grundsätzliches zum Verwaltungsverfahren

Dem *Senator für Inneres* (Jörg Schönbohm¹⁸) unterstanden in Berlin zwei Staatssekretäre (neben Kuno Böse, Staatssekretär für „*Sicherheit und Ordnung*“, Herr Lancelle, für „*Inneres*“), denen wiederum sechs verschiedene Abteilungen (Ressorts) der Innenpolitik zugeordnet wurden. Angesiedelt in der Abteilung IV (Leitung: Herr Stahmer) war der Aufgabenbereich *Ordnungsaufgaben / Unterabteilung IV A* (Herr Sokolowski), der folgendermaßen umschrieben wurde (diese Angaben habe ich einer Übersicht der Senatsverwaltung für Inneres vom 15.5.1998 entnommen): „*Ordnungsaufgaben; insb. Ausländer- und Asylrecht; Melde-, Pass- und Personalausweisrecht; Waffenrecht; Vereinsverbote; Dienstaufsicht LEA*“.

Gesetzesrecht, 3. (verbindliche) Rechtsverordnungen, 4. (organisatorische oder verhaltenslenkende) Verwaltungsvorschriften, 5. (begünstigende oder belastende) Verwaltungsakte, 6. Richterrecht, 7. Europarecht (Richtlinien und Verordnungen).

¹⁸ Die nachfolgenden Ausführungen gelten für den Stand Mai 1998; Schönbohm war von 1996 bis 1999 Berliner Innensenator, vor ihm nahm Dieter Heckelmann (CDU) dieses Amt von 1991 bis 1996 wahr; Eckart Werthebach (CDU) war von 1999 bis 2001 Innensenator, ihm folgte Erhart Körting (SPD).

Das Kürzel LEA steht dabei für „*Landeseinwohneramt*“, das das so genannte „Meldewesen“ verwaltet, das also für die Registrierung der StadtbewohnerInnen, für die Ausstellung von Ausweisen usw. zuständig ist.

Das Landeseinwohneramt als Ordnungsbehörde birgt wiederum die „*Abteilung Ausländerangelegenheiten*“ (Leitung: Herr Bösch-Soleil) in sich, allgemeinhin besser bekannt als die *Ausländerbehörde*.

Innerhalb der Ausländerbehörde, der – die o.g. Aufschlüsselung lässt hieran keinen Zweifel – in erster Linie eine Sicherheits- und Ordnungsfunktion zukommt, wurde im Zuge des kriegsbedingten Zerfalls des ehemaligen Jugoslawien eine weitere Unterabteilung geschaffen: das „Landeseinwohneramt, *Abteilung Bürgerkriegsflüchtlinge*“¹⁹.

Seit dem 1.1.2005 firmiert die Berliner Ausländerbehörde unter dem Titel „LABO“ – Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten, „kundenorientiert, kompetent, flexibel“ (Eigenwerbung auf Infozetteln).

Die Behörde wurde zuvor bereits aufgeteilt in zwei Bereiche / Gebäude, die einer Einteilung in gewollte und nicht-gewollte EinwanderInnen (legale EinwanderInnen, EU-Angehörige usw. / illegalisierte Flüchtlinge, Asyl Suchende usw.) entsprechen: in den Bereich „Zuwanderung“ (Friedrich-Krause-Ufer, Berlin-Mitte) und den Bereich „Flüchtlinge und Rückführung“ (Nöldnerstr., Berlin-Lichtenberg).

Bei diesem Verwaltungsaufbau handelt es sich um eine hierarchische Entscheidungs- und Aufgabenstruktur, d.h. die jeweils höhere Ebene ist (im Rahmen der Gesetze) *weisungsberechtigt* gegenüber den ihr untergebenen MitarbeiterInnen. An der Spitze dieser Hierarchie steht die Regierung (der Senat), die richtungsweisende Vorgaben geben soll, bzw. der politisch verantwortliche und fachlich zuständige Innensenator. Die Innenverwaltung übt die Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht gegenüber der Ausländerbehörde aus, während der Leiter der Ausländerbehörde das Verhalten seiner MitarbeiterInnen beaufsichtigen und anleiten soll (ihm unterstehen Abteilungs-, Referats- und GruppenleiterInnen sowie die ‚einfachen‘ SachbearbeiterInnen).

Aufgrund des Fehlens bundesweit verbindlicher Verwaltungsvorschriften zum Asyl- und Ausländerrecht über weit mehr etwa 20 Jahre hinweg (vgl. Renner 1996, 109), erlangten in der Flüchtlingspolitik interne *Weisungen* der Innenbehörden der Bundesländer bei der Auslegung der Gesetze in vielen Rechtsgebieten eine entscheidende Bedeutung. Den Ausländerbehörden, letztlich den einzelnen SachbearbeiterInnen, wird mit Hilfe solcher schriftlicher Weisungen vorgegeben, wie im konkreten Verwaltungshandeln rechtliche Zweifelsfragen zu interpretieren und Gesetzeslücken zu schließen sind und in welcher Weise Ermessensspielräume genutzt werden sollen (Ermessensrichtlinien) – auch nach Inkrafttreten der Verwaltungsvorschriften zum Ausländerrecht unterliegen weite Bereiche des Verwaltungshandelns einer Regulierung durch Anweisungen der Innenverwaltung.

Die norminterpretierende Tätigkeit der Innenverwaltung steht in Konkurrenz zur Rechtsprechung der Justiz, die sich bei ihrer Aufgabe der Gesetzesauslegung nicht nach verwaltungsinternen Anweisungen richtet und deren Entscheidungen vielmehr umgekehrt für die Verwaltung letztlich verbindlich sind (Letztentscheidungsrecht)²⁰. Auch eine Verwaltungspraxis, die sich auf Weisungsvorgaben beruft, muss sich grundsätzlich im Rahmen der Gesetze bewegen; Entscheidungen der Behörde bedürfen in jedem Fall einer Begründung, die sich auf entsprechende Gesetzesgrundlagen beziehen muss, auch wenn sie sich nach internen Anweisungen richten.

¹⁹ Eine sowohl grafische als auch ‚lebensanschauliche‘ Beschreibung der internen Organisations- und Arbeitsstruktur der Berliner Ausländerbehörde findet sich in: Schwarz 2003, 110 ff.

²⁰ Einen Sonderkonflikt gibt es, wenn Weisungen einen im Rahmen des bestehenden Ermessens *günstigen* Standpunkt (aus Sicht der Betroffenen) vorgeben, in Einzelfällen diese Begünstigung aber nicht beachtet wird. Die „Theorie der Selbstbindung der Verwaltung“ besagt, dass in diesen Fällen (sofern die Verwaltungspraxis der Weisung entspricht) ein Abweichen von selbstgesetzten Grundsätzen dem Willkürverbot und den Grundsätzen des Gleichbehandlungsgrundsatzes widerspricht: Der / die BürgerIn hat also einen Rechtsanspruch auf ein ‚gleichmäßig‘ ausgeübtes Ermessen (vgl. auch Ossenbühl 1981, 84 ff). Allerdings gibt es auch ‚keine Gleichbehandlung im Unrecht‘, d.h. dass Behörden im Rechtsweg nicht zu einer rechtswidrigen Handlung verpflichtet werden können, selbst wenn eine entsprechende Weisung vorläge.

Verwaltungsgerichte wiederum sind grundsätzlich nicht dazu befugt, in die gesetzlich vorgesehene Ermessensausübung der Behörden wertend einzugreifen. Die richterliche Kontrolle beschränkt sich dort, wo eine Ermessensentscheidung im Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist, auf die Prüfung, *ob* von dem im Gesetz eröffneten Ermessen Gebrauch gemacht wurde (d.h. ob eine Ermessensabwägung überhaupt stattfand), und wenn ja, ob diese Abwägung und Entscheidung ‚ermessensfehlerfrei‘ vorgenommen wurde, d.h. ob die wesentlichen Umstände des Einzelfalls berücksichtigt und individuelle Interessen mit dem öffentlichen Interesse sachgerecht abgewogen wurden und ob schließlich den allgemeinen Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit – der Verhältnismäßigkeit, der Berechenbarkeit und dem Willkürverbot – entsprochen wurde²¹.

Die Anweisungen der Innenverwaltung, die in der Regel als schriftliche ‚Mitteilungen‘ an die Leitung der Ausländerbehörde ergehen, welche aus diesen Vorgaben wiederum ausführlichere Anweisungen für die SachbearbeiterInnen erstellt, geben also in der Praxis vor, wie Gesetzesbestimmungen, Parlaments- und Regierungsbeschlüsse auszulegen und wie IMK-Beschlüsse und Grundsatzurteile der Verwaltungsgerichtsbarkeit konkret umzusetzen sind.

Grundsätzlich ist in dem System hierarchischer Anweisungen ‚von oben‘ ein Gerechtigkeitsproblem aufgehoben, das Dilemma nämlich, wie einerseits die *Gleichbehandlung* aller und andererseits die *Berücksichtigung der Besonderheiten der jeweiligen Einzelfälle* gewahrt werden kann. Starre Vorgaben behandeln zwar alle gleich, nivellieren aber auch alle individuellen Unterschiede; keine oder nur sehr weit gefasste Vorgaben hingegen lassen Raum für Besonderheiten, können jedoch dazu führen, dass gleich gelagerte Fälle im Ergebnis ungleich behandelt werden. Die Unterscheidungsfähigkeit der Verwaltung auf der untersten Entscheidungsebene gehört zu den wesentlichen Merkmalen einer ‚menschengerechten‘ Bürokratie. ‚Ersticken‘ Weisungsvorgaben der Aufsichtsbehörde das gesetzlich vorgesehene Ermessen der SachbearbeiterInnen, d.h. werden Ermessensentscheidungen inhaltlich vorweggenommen²², ist dies jedoch nicht nur ein Gerechtigkeits-, sondern auch ein Rechtsproblem, denn solche Vorgaben widersprechen dem Grundsatz ‚pflichtgemäßen Ermessens‘.

Das Problem lässt sich auch noch einmal grundsätzlicher formulieren: Nach dem so genannten ‚Wesentlichkeitsurteil‘ des Bundesverfassungsgerichts von 1979 muss der Gesetzgeber alle *wesentlichen* Entscheidungen in den „grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung“ (zit. nach Münch 1981, 23), *per Gesetz* regeln und darf solche wesentlichen Entscheidungen nicht einer – demokratisch nicht per Wahl legitimierten Exekutive und Verwaltung – überlassen. Die Regelung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen steht also – in anderen Worten – unter dem „Vorbehalt des Gesetzes“.

Diesem Grundsatz widerspricht, dass in der Flüchtlingspolitik, also in einem Bereich, in dem es häufig um existenzielle Grundrechtsgüter (Gefahren für Leib und Leben usw.) geht, wesentliche Fragen regelmäßig lediglich von einzelnen oder mehreren Ministern der Exekutive entschieden werden (auf Landesebene oder im Rahmen der Innenministerkonferenzen). Zwar sind sie hierzu durch das Ausländergesetz grundsätzlich ‚ermächtigt‘, so dass dem Gesetzesvorbehalt formal entsprochen wird, doch ist es aus demokratietheoretischer und menschenrechtlicher Sicht bedenklich, dass über das Schicksal von Menschen wenige, zumeist restriktiv gesinnte Innenpolitiker entscheiden, ohne dass sie dabei einer wirksamen demokratischen Kontrolle (der Landesparlamente oder des Bundestages) unterlägen.

²¹ Dies ist übrigens der Grund dafür, so Dohse (1981, 239), warum die Versagung einer Aufenthaltserlaubnis auf der Grundlage des alten Ausländergesetzes von 1965 zumeist nicht damit begründet wurde, dass „Belange der Bundesrepublik“ beeinträchtigt seien - denn eine solche Begründung (die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „Belange der BRD“) hätte der vollen richterlichen Kontrolle unterlegen! Ablehnungen erfolgten deshalb zumeist im Rahmen des behördlichen Ermessens aus einem *beliebigen* sachlichen Grunde - die Verwaltungsgerichte konnten in diesen Fällen lediglich überprüfen, *ob* ein Ermessen sachgerecht ausgeübt wurde.

²² Etwa durch einen kategorischen Ausschluss der Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen in rechtlich möglichen Fällen, wie in Berlin gegenüber den bosnischen Kriegsflüchtlings zeitweilig geschehen.

Der allgemeine Gesetzesvorbehalt gilt grundsätzlich auch für die so genannte *Eingriffsverwaltung* (Polizei, Finanzämter usw.), da sie durch ihre Tätigkeit und Anordnungen regelmäßig in grundlegende Rechte der ihr unterworfenen Menschen eingreift (etwa in die Bewegungsfreiheit, in Eigentumsrechte usw.). Der Gesetzesvorbehalt gilt mithin auch für die Tätigkeit der Ausländerbehörde, da diese im Regelfall „einseitig verbindlich regelnd“, „Zwang androhend oder anwendend“ in die „Freiheitssphäre der Verwalteten“ eingreift (dies sind „Wesensmerkmale“ der Eingriffsverwaltung; vgl.: Münch 1981, 20). „Belastende Verwaltungsakte“ der (Eingriffs-) Verwaltung sind ohne entsprechende gesetzliche Grundlage rechtswidrig²³.

Etwas anderes gilt für „begünstigende Verwaltungsakte“ (typischerweise der *Leistungsverwaltung*), für die – sofern sie nicht im direkten Gegenzug andere belasten – bereits ein einfacher Parlamentsbeschluss oder sogar die Bereitstellung entsprechender Haushaltsmittel als Legitimation ausreichend sein kann (vgl. Münch 1981, 23).

Die Möglichkeit bzw. Sinnhaftigkeit einer Unterscheidung zwischen Leistungs- und Eingriffsbehörden muss allerdings grundsätzlich angezweifelt werden (vgl. hierzu: Münch 1981, 22 ff), zumal auch die Leistungsverwaltung zunehmend Elemente des Zwangs und der eingreifenden Normierung aufweist (Stichwort: vom ‚welfare‘ zum ‚workfare‘-state).

Mit Bezug auf die Ausländerbehörde könnte zum Beispiel argumentiert werden, dass diese im breiten Umfang ‚begünstigende‘ Verwaltungsakte vornimmt, indem sie AntragstellerInnen Aufenthaltsrechte, und hierüber vermittelt auch Ansprüche auf soziale Leistungen, gewährt. Eine solche weite Auslegung des Begriffs der Leistungsverwaltung würde jedoch die überragende Eingriffs-, Ordnungs- und Abwehrfunktion des Ausländerrechts sowie die regulierende Praxis der Ausländerbehörden und das Empfinden der Betroffenen verkennen. Denn selbst wenn AntragstellerInnen von der Ausländerbehörde ‚begünstigt‘ werden (etwa durch Erteilung einer Duldung), bleibt bei ihnen zumeist das Gefühl des prinzipiellen ‚Unterworfen-Seins‘, der Reglementierung und Beschneidung des eigenen Lebens, der Überwachung usw. zurück (dies gilt häufig auch in Bezug auf Sozialbehörden). So ist die Erteilung einer Duldung (*Begünstigung*) in der Regel auch verbunden mit der Aufforderung zur Ausreise und der Androhung einer Abschiebung sowie mit Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, der Erwerbstätigkeit oder der Aufnahme einer Ausbildung / eines Studiums usw. (*Eingriff*).

Neben dem Prinzip des Gesetzesvorbehalts gilt auf der verfassungsrechtlichen Ebene auch der ‚Vorrang des Gesetzes‘, d.h. förmliche, vom Parlament beschlossene Gesetze haben Vorrang gegenüber allen anderen Rechtsquellen, insbesondere gegenüber Rechtsverordnungen der Regierungen oder Anweisungen der Verwaltungen. Während die Legislative also ‚nur‘ der verfassungsmäßigen Ordnung verpflichtet ist, sind die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung zusätzlich an Recht und Gesetz gebunden (Art. 20, Abs. 3 GG). Weder ein/e FachministerIn noch einzelne BeamteInnen (gleiches gilt für die Rechtsprechung) dürfen im Gesetzesvollzug die politische Zielsetzung des Gesetzgebers übergehen oder bewusst anders auslegen. Problematisch wird es, wenn VerwaltungsbeamteInnen (oder auch RichterInnen) sich auf einen *vermeintlichen* Gesetzeswillen berufen, der aber weder dem tatsächlichen Gesetzgebungsverfahren noch dem *ursprünglichen* Gesetzeszweck²⁴ noch dem Gesetzestext entspricht.

Im Ausländerrecht schillert die allgemeine Ermessensproblematik noch einmal in besonderer Weise, denn die Ausländer- und Flüchtlingsgesetzgebung zeichnet sich zunächst durch ein sehr enges Normengefüge aus, das prinzipiell nur wenige Ermessensspielräume zu bieten scheint. Das alte Ausländergesetz von 1965 konnte demgegenüber noch als eine „Blankoermächtigung an die Verwaltung“ (Rittstieg 1993, 3) bezeichnet werden, weil die wesentlichen Rechtsgrundsätze

²³ Ein Beispiel: Die 1994/95 bundesweit praktizierte Verteilung bosnischer Kriegsflüchtlinge in andere Bundesländer ohne jede gesetzliche Grundlage war eindeutig rechtswidrig.

²⁴ Häufig wird dabei nämlich Bezug genommen auf Tendenzen in der *aktuellen* politischen Auseinandersetzung, die jedoch (noch) nicht Gesetz geworden sind und somit der geltenden Gesetzeslage widersprechen.

unter dem Vorbehalt der exekutiven Ausdeutung und Konkretisierung standen²⁵. Mit dem Ausländergesetz von 1990 wurden der Exekutive und Verwaltung in Reaktion auf die Rechtsprechung jedoch weniger Ermessensspielräume, den Nicht-Deutschen hingegen erste Rechtsansprüche gegenüber dem Staat eingeräumt²⁶.

Von dieser Entwicklung im *Ausländerrecht* blieb das *Flüchtlingsrecht* jedoch weitgehend unberührt. Rechtsansprüche auf Schutz (nach GG, GFK, EMRK usw.) unterliegen *im Einzelfall* seit jeher der konkretisierenden Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe durch Verwaltung und Justiz. Die Regelungen des Ausländerrechts zum Schutz größerer Flüchtlingsgruppen offerieren ebenfalls keinerlei Rechtsansprüche, im Gegenteil: das diesbezügliche politische Ermessen ist gesetzlich negativ vorgeprägt durch die Verpflichtung zu bundeseinheitlichem Handeln.

Fehlt eine solche politische Grundsatzentscheidung, tritt grundsätzlich eine *Pflicht* der untergeordneten Ausländerbehörden zur Aufenthaltsbeendigung und Abschiebung abgelehnter Flüchtlinge ein: „Ein ausreisepflichtiger Ausländer **ist** abzuschicken, wenn die Ausreisepflicht vollziehbar²⁷ ist [...]“ (§ 49 Abs. 1 AuslG; Hervorhebung von mir, T.H.). Eine Abschiebung **darf** – wenn kein Abschiebestopp erlassen wurde – dementsgegen nur unterbleiben, wenn tatsächliche oder rechtliche Abschiebungshindernisse vorliegen (vgl. §§ 53, 55 AuslG; etwa: Flugunfähigkeit, keine Transportwege; Gefahr der Folter, der Todesstrafe, unmenschlicher Behandlung, extreme Gefahren für Leib und Leben usw.). Hierdurch wird die Ausländerbehörde faktisch zum bloßen ‚Vollzugsorgan‘ der Ministerialbürokratie in Fällen größerer Flüchtlingsgruppen, bei denen es sich häufig um de-facto-Flüchtlinge (z.B. Kriegsflüchtlinge) ohne Anerkennungschancen im individuellen Prüfungsverfahren handelt. In der Praxis kommt es in diesem Bereich zu einem ‚Zirkel der Verantwortungslosigkeit‘, bei dem SachbearbeiterInnen der Ausländerbehörde sich auf die ihnen vorliegenden restriktiven Weisungen der Innenverwaltungen berufen, die sich wiederum auf entsprechende (bzw. fehlende) Vorgaben der IMK beziehen, die ihre Entscheidungen häufig mit beschönigenden Auskünften des Auswärtigen Amtes oder restriktiven Urteilen der Verwaltungsjustiz begründen – während sich RichterInnen umgekehrt regelmäßig aus ihrer Verantwortung stehlen, indem sie sich auf die (fehlenden) Vorgaben der Politik und Exekutive berufen usw.

Welche Entscheidungsspielräume bleiben einzelnen SachbearbeiterInnen der Ausländerbehörde angesichts zahlreicher Vorgaben (des Gesetzgebers, der Exekutive, der Justiz) überhaupt noch?

Die Verwaltungsvorschriften der Senatsinnenverwaltung

Wieviel Ermessen? (Abgrenzung zum Asyl-Bundesamt)

Entsprechend einer Antwort der Innenverwaltung (Dr. Böse) auf eine Kleine Anfrage zur Koalitionsvereinbarung von CDU und SPD (Nr. 1570 vom 12.12.1996) sei die Ausländerbehörde zwar „gehalten“, in den wenigen Fällen, in denen ihr Ermessensspielräume verblieben, „ihr Ermessen für den Ausländer anzuwenden“ – jedoch nur, so Böse, in „sachlicher, das heißt einer dem Zweck des Gesetzes entsprechenden Weise“. „Für politische Vorgaben ist hier kein Raum.“ In der Beantwortung der Kl. Anf. Nr. 4769 am 31.12.1993 (in: TOP 2/94, 46 f) formulierte Innensenator Heckelmann noch deutlicher:

²⁵ In § 2 I AuslG 1965 hieß es schlicht: „Die Aufenthaltserlaubnis darf erteilt werden, wenn die Anwesenheit des Ausländers Belange der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigt.“ Vor allem in der GastarbeiterInnen-Anwerbezeit bis 1973 konnten hiervon auch (abgelehnte) Flüchtlinge profitieren, da sie als Arbeitskräfte im Interesse der BRD benötigt wurden.

²⁶ Für die ImmigrantInnen war dies eine zwiespältige Entwicklung: Erweiterten Rechtsansprüchen (z.B. auf Einbürgerung) stand die Aufrechterhaltung und sogar Ausweitung abwehrender Generalklauseln gegenüber (vor allem im Ausweisungsrecht).

²⁷ „Vollziehbar“ ist die Ausreisepflicht z.B. bei unerlaubter Einreise und bei fehlender Aufenthaltsgenehmigung (vgl. § 42 AuslG).

„Der Senat sieht keine Möglichkeit, die Ausländerbehörde anzuweisen, das ihr eingeräumte Ermessen grundsätzlich zugunsten des Betroffenen auszuüben. Damit würde innerdienstlich durch für den Mitarbeiter verbindliche Vorgaben der ihm vom Gesetzgeber aufgegebenen Ermessensgebrauch ausgeschlossen.“

Diese grundsätzlich nachvollziehbare Weigerung des Innensensors, gesetzlich vorgesehene Ermessensspielräume auf nur *eine* mögliche Entscheidung einzuschränken, galt in der Praxis zumeist jedoch nur, wenn es darum ging, die Betroffenen zu begünstigen – Ermessensanweisungen **zuungunsten** der Betroffenen stießen dagegen auf keinerlei Einwände der Innenverwaltung! So wurde etwa die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis für Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien mit der Weisung Nr. 92 (vom 4.7.1996) kategorisch (gesetzeswidrig²⁸) ausgeschlossen. Unter Punkt I. 2.1. dieser Weisung hieß es: „Anträge auf Erteilung der [Aufenthaltsbefugnis] [...] **sind** abzulehnen“ (Hervorhebung von mir; T.H.) – obwohl in derselben Weisung kurz zuvor noch bestätigt worden war, dass in diesen Fällen „der endgültige Rückführungstermin noch nicht feststeht“ und obwohl in besonderen Einzelfällen (etwa bei schwer traumatisierten Personen) absehbar war, dass mit einer Abschiebung und Ausreise auf eine unabsehbare Zeit nicht gerechnet werden konnte, so dass eine Aufenthaltsbefugnis gesetzessystematisch eigentlich hätte erteilt werden *müssen* – zumindest hätten die Anträge ergebnisoffen und einzelfallbezogen geprüft werden müssen.

Ermessensspielräume der Verwaltung bzw. der Exekutive werden mitunter auch unter Verweis auf andere Behörden, etwa das Auswärtige Amt oder das Asyl-Bundesamt, grundsätzlich bestritten.

Ismail Kosan wollte mit seiner Kleinen Anfrage Nr. 4772 vom 8.12.1993 (in: TOP 6/94, 47 ff) erfahren, welche Möglichkeiten die Ausländerbehörde bei persönlichen Gefährdungen „aufgrund aktueller politischer Ereignisse“ habe, eine Abschiebung „eigenverantwortlich kurzfristig auszusetzen“.

Innensensor Heckelmann antwortete sehr allgemein, dass die Ausländerbehörde „bei jeder bevorstehenden Abschiebung“ Abschiebungshindernisse zu prüfen habe – er sagte nicht, wie eine solche Prüfung in der ausländerbehördlichen Praxis bei aktuellen politischen Entwicklungen sichergestellt sei. Die Antwort hätte eigentlich lauten müssen, dass die Ausländerbehörde zumeist als reines Abschiebungs-Vollzugsorgan des Asyl-Bundesamtes (nach negativem Asylverfahren) bzw. der Innenverwaltung (im Rahmen der jeweiligen Weisungslage) agiert und dabei von sich aus keinerlei eigenständige Prüfung von Abschiebungshindernissen vornimmt – lediglich offenkundige inlandsbezogene ‚Vollstreckungshindernisse‘ (Reiseunfähigkeit, akute Erkrankungen, fortgeschrittene Schwangerschaft, unmittelbar bevorstehende Hochzeit usw.) werden dem Grunde nach von der Ausländerbehörde im Rahmen einer Abschiebung eigenverantwortlich berücksichtigt.

Kosan fragte weiterhin, ob „vor der Abschiebung einer Person noch einmal eine Befragung durchgeführt [wird], wenn zwischen der Anordnung und der Durchführung der Abschiebung eine erhebliche Frist liegt und in der Zwischenzeit Ereignisse im Herkunftsland des Betroffenen eingetreten sind, die eine andere Beurteilung über seine Gefährdungslage ergeben können“? Eine solche Frage nach einem geradezu ‚fürsorglichen‘ Verhalten der Ausländerbehörde gegenüber Flüchtlingen ging natürlich weit an der Praxis vorbei, wie auch die Antwort Heckelmanns verdeutlichte:

„Eine derartige persönliche Befragung des Betroffenen findet nicht statt. Mögliche Veränderungen der politischen Verhältnisse in den Herkunftsländern werden vom Auswärtigen Amt durch Übermittlung aktueller Lageberichte

²⁸ Im Gesetz (§ 30 AuslG) heißt es: „(3) Einem Ausländer, der unanfechtbar ausreisepflichtig ist, kann eine Aufenthaltsbefugnis [...] erteilt werden, wenn die Voraussetzungen [...] für eine Duldung vorliegen, weil seiner freiwilligen Ausreise und seiner Abschiebung Hindernisse entgegenstehen, die er nicht zu vertreten hat. (4) Im übrigen kann einem Ausländer, der seit mindestens zwei Jahren unanfechtbar ausreisepflichtig ist und eine Duldung besitzt [...] eine Aufenthaltsbefugnis erteilt werden, es sei denn, der Ausländer weigert sich, zumutbare Anforderungen der Beseitigung des Abschiebungshindernisses zu erfüllen.“

mitgeteilt. Anhand der aktuellen Lageberichte wird geprüft, ob eine Abschiebung in das jeweilige Herkunftsland rechtlich oder tatsächlich möglich ist.“²⁹

Die SPD-Abgeordnete Gisela Grotzke fragte am 11.10.1994 (Kl. Anf. Nr. 6024, in: TOP 1/95, 60), ob der Berliner Senat bei Abschiebungen von BürgerInnen aus dem ehemaligen Jugoslawien berücksichtige, ob Betroffene einer ethnischen Minderheit angehörten oder als Deserteure gesucht werden könnten. Sie fragte,

„welche Vorkehrungen [...] der Senat von Berlin getroffen [hat], um durch eine gründliche Prüfung der jeweiligen Schicksale zu verhindern, dass es zu Gefährdungen von zwangsweise zurückgeführten Bürgern aus dem ehemaligen Jugoslawien kommt?“

Die Antwort von Dr. Armin Jäger, damaliger Staatssekretär des Inneren, fiel denkbar knapp aus:

„Die Tatsache, dass ein Ausländer im Herkunftsland möglicherweise einer ethnischen Minderheit angehört, ist kein Abschiebungshindernis“.

Auch Wehrdienstverweigerung sei kein Abschiebungshindernis³⁰, Kroatien etwa behandle „ins Ausland geflohene Wehrdienstverweigerer genauso wie die im Inland verbliebenen Wehrdienstverweigerer“, und in der BR Jugoslawien sei die Todesstrafe für Desertion abgeschafft worden. Jäger verwies „in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Möglichkeit, einen Asylantrag zu stellen“, denn es obliege „dem allein zuständigen Bundesamt [...], sowohl die Asylgründe als auch mögliche Abschiebungshindernisse zu überprüfen“.

Die von der Abgeordneten angemahnte „gründliche Prüfung der jeweiligen Schicksale“ *in der Kompetenz des Berliner Senats* hätte alleine durch eine Anweisung an die Ausländerbehörde erreicht werden können, jeden Einzelfall anhand bestimmter Kriterien im Rahmen individueller Duldungsverfahren noch einmal sorgfältig zu überprüfen (wie es später dann auch geschah), oder aber die Innenverwaltung hätte einen entsprechenden Abschiebestopp hinsichtlich besonders schutzbedürftiger Flüchtlingsgruppen aussprechen müssen (was jedoch politisch nicht gewollt war).

Die verbliebenen Entscheidungsspielräume der SachbearbeiterInnen der Ausländerbehörde in der Flüchtlingspolitik beschränken sich in der Praxis auf wenige Fallkonstellationen (vor allem: akute, schwere Erkrankungen im Sinne einer ‚Reiseunfähigkeit‘), bei denen angesichts des hohen Grades der Gefährdung von einem ‚Ermessen‘ eigentlich jedoch gar keine Rede sein kann, da es sich regelmäßig um gesetzlich zwingende Abschiebungshindernisse handelt. Alle übrigen Ermessensspielräume werden durch Weisungsvorgaben der Innenverwaltung systematisch verengt, was ich im Folgenden im Detail darstellen möchte.

²⁹ In diesem Zusammenhang räumte Heckelmann übrigens ‚handwerkliche Pannen‘ im Rahmen von Abschiebungen ein, etwa dass Menschen trotz eingelegter Rechtsmittel bzw. entgegen anders lautender Gerichtsentscheidungen rechtswidrig abgeschoben wurden: „Es trifft zu, dass es in der Vergangenheit in Einzelfällen Schwierigkeiten hinsichtlich der Mitteilung über die Vollziehbarkeit gegeben hat. Dies lag überwiegend jedoch daran, dass das Bundesamt von der Vollziehbarkeit seines Bescheides ausging, obwohl vollzugshemmende Rechtsmittel beim Verwaltungsgericht eingelegt worden waren. Diese Übermittlungsschwierigkeiten sind jedoch inzwischen durch ein gemeinsames Gespräch zwischen Vertretern der beteiligten Behörden und Gerichte ausgeräumt.“ Dessen ungeachtet kommt es immer wieder zu solchen ‚Pannen‘, auch ohne Beteiligung des Asyl-Bundesamtes.

³⁰ Tatsächlich begründet der deutschen Rechtsprechung zufolge weder die Zugehörigkeit zu einer gefährdeten Minderheit noch die Desertion aus einer (und sei es verbrecherischen) Armee einen Anspruch auf Schutz – hinzukommen muss stets eine konkrete individuelle Verfolgungsgefahr oder eine *schärfere* Verurteilung wegen Desertion aufgrund politischer Verfolgungsgesichtspunkte.

Widersprüchliche Angaben aus Senatskreisen zum Umgang mit Deserteuren gab es zu Beginn des Krieges: Während der Regierende Bürgermeister Diepgen (CDU) am 28.11.1991 Sonderregelungen für Deserteure verneinte (vgl. PIPr. 12/19, 1462: „Es gelten die allgemeinen rechtlichen Bestimmungen für die Aufnahme von Ausländern.“), betonte Sozialsenatorin Stahmer (SPD), dass bei der Prüfung von Abschiebungshindernissen „selbstverständlich“ auch berücksichtigt würde, „ob einem jugoslawischen Staatsangehörigen im wehrpflichtigen Alter nach seiner Rückkehr ein Einzugsbefehl droht“ (ebd., 1546).

Vera Gaserow zitierte in der taz vom 7.3.1994 aus einer Standard-Ablehnung des Asyl-Bundesamtes gegenüber jugoslawischen Deserteuren: „Es ist davon auszugehen, dass eine eventuelle Bestrafung alleine aus Gründen der Aufrechterhaltung militärischer Disziplin und Einsatzbereitschaft der Streitkräfte und somit im Zuge der allgemeinen bewaffneten Auseinandersetzungen erfolgen würde, eine asylrechtliche Erheblichkeit mithin ausscheidet.“

Dabei werde ich unterscheiden zwischen drei Abschiebungsphasen, die sich zumeist an entsprechenden Entscheidungen der Innenminister (IMK-Beschlüsse) orientierten. Diese Abschiebungsphasen ‚überlappten‘ sich zeitlich, und auch die Zuordnung einiger Personen(gruppen) ungeklärter oder doppelter Staatsangehörigkeit war vielfach nicht eindeutig:

- 1) Zunächst waren entsprechend des Kriegsverlaufs vor allem Flüchtlinge aus *Serbien / Montenegro* ‚Objekt der Abschiebungsbegierde‘.
- 2) Anschließend wurde den Kriegsflüchtlingen aus *Kroatien* der Flüchtlingsstatus entzogen.
- 3) Mit dem Daytoner Friedensabkommen waren schließlich auch die *bosnischen* Kriegsflüchtlinge von Abschiebungen bedroht.

Nicht mehr berücksichtigen werde ich eine vierte Abschiebungsphase (vor allem ab 2000), die Flüchtlinge aus dem *Kosovo* betraf, aber auch geduldete Flüchtlinge aus Serbien / Montenegro (Roma, Muslime aus dem Sandschak u.a.), die nach dem Regimewechsel in Serbien (Sturz Milosevics) nach vielen Jahren einer offiziellen Rücknahmeverweigerung wieder abgeschoben werden konnten.

Die Weisungslage

Bei Ausbruch des Krieges

Die erste (mir vorliegende) jugoslawienspezifische Weisung Nr. 65 des damaligen Leiters der Ausländerbehörde, Herrn von Chamier, vom 9.12.1991 basierte auf dem Innenministerkonferenz-Beschluss vom 8.11.1991 und folgte einem Schreiben der Senatsinnenverwaltung vom 27.11.1991³¹.

Entsprechend des von den Innenministern erlassenen Abschiebestopps nach § 54 AuslG erhielten zunächst nur „jugoslawische Staatsangehörige aus *Kroatien*“ (Kursive von mir; T.H.; Kroatien war als eigenständiger Staat damals noch nicht anerkannt) eine sechsmonatige Duldung; Abschiebungsandrohungen wurden nicht erlassen.

Aber auch bei anderen „zur Ausreise verpflichteten jugoslawischen Staatsangehörigen, die nicht aus Kroatien stammen, ist im Einzelfall zu prüfen, ob gem. § 55 Abs. 2 AuslG rechtliche (§ 53 AuslG) oder tatsächliche (fehlende Reisemöglichkeit) Abschiebungshindernisse vorliegen, **wovon z.Z. in der Regel auszugehen ist**“ (Hervorhebung von mir; T.H.), hieß es weiter in der Weisung Nr. 65 (Punkt 3.1). Infolge dieser weisungsrechtlich angeordneten *Regelvermutung* eines Abschiebungshindernisses *im Einzelfall* erhielten zunächst praktisch alle formell ausreisepflichtigen Flüchtlinge aus dem zerfallenden Jugoslawien in Berlin unproblematisch eine Duldung (für sechs Monate bei Menschen aus Kroatien, sonst für drei Monate; eine Arbeitsaufnahme war bei entsprechend vorliegender Arbeitserlaubnis möglich). JugoslawInnen, die sich offiziell als ‚TouristInnen‘ in Berlin aufhielten, konnte im Anschluss an den ‚erlaubnisfreien Aufenthalt‘ (damals bestand noch keine Visumpflicht für JugoslawInnen) eine dreimonatige Aufenthaltsbewilligung erteilt werden. Entgegen der Regelvorgabe des Ausländergesetzes war auch „eine etwaige Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen generell kein Grund für aufenthaltsbeendende Maßnahmen“, hieß es in Punkt 1. der Weisung Nr. 65³².

³¹ Weisungen sind eigentlich behördeninterne Vorgänge – dennoch werden sie in Insiderkreisen zumeist schnell bekannt, denn Gerichte, Betroffene, AnwältInnen, PolitikerInnen und Beratungsstellen sind darauf angewiesen zu wissen, aufgrund welcher Weisungslage die Ausländerbehörde agiert. Weisungen werden nicht formell durch die Behörde bekanntgegeben oder publiziert, sie verbreiten sich eher zufällig in Form eines ‚Lauffeuers‘ bzw. sind sie seit geraumer Zeit auch im Internet verfügbar (z.B.: <http://www.rak-berlin.de/infomitglieder/Justizverwaltung/weisung.pdf>). Weisungen zur Flüchtlingspolitik liegen zumeist in doppelter Form vor (Schreiben der Innenverwaltung an die Ausländerbehörde; Weisung der Ausländerbehörde an deren MitarbeiterInnen). Nicht immer lagen mir beide Versionen vor – zumeist sind sie jedoch inhaltlich gleichlautend und nur in ihrer Ausführlichkeit verschieden (im Regelfall beziehe ich mich im Folgenden auf die Weisungen der Ausländerbehörde).

³² Die Senatsverwaltung für Soziales (vgl. Antwort vom 28.11.1991 von Senatorin Stahmer; in: PIPr. 12/19, 1546) hatte schon am 27.9.1991 durch Schreiben an die Bezirksämter auf die Rechtslage hingewiesen und „empfohlen“, dass jugoslawischen Staatsangehörigen bei Bedürftigkeit Sozialhilfe gewährt werden sollte. Außerdem seien die Bezirksämter / Sozialämter „auch für die Unterbringung von Obdachlosen - unabhängig von deren Nationalität - zuständig“.

Auch bestandskräftig vom Asyl-Bundesamt abgelehnte jugoslawische Staatsangehörige wurden weisungsgemäß nicht zur Ausreise aufgefordert (Punkt 4.³³).

Die Weisung Nr. 65 enthielt auch noch eine ‚Sicherheitskontrolle‘ des Verwaltungshandelns der Ausländerbehörde:

„Etwaige Abschiebungsmaßnahmen sind nur nach Rücksprache mit der Senatsverwaltung für Inneres durchzuführen“ (Punkt 3.2.).

Bewertung

Die erste Jugoslawien-Weisung Berlins machte deutlich, wie groß der Ermessensspielraum der Ministerialbürokratie in der Praxis ist, wenn es um eine – im Sinne der Betroffenen – *positive* Gesetzesauslegung geht. Die Konstruktion einer ‚von oben‘ vorgegebenen Regelvermutung von Abschiebungshindernissen im Rahmen individueller Einzelfallprüfungen trug den tatsächlichen Gegebenheiten Rechnung, denn angesichts einer schnell wachsenden Zahl offenkundig schutzbedürftiger Balkan-Flüchtlinge wäre die Ausländerbehörde mit ernsthaften Einzelfallprüfungen bereits organisatorisch völlig überfordert gewesen. Diese unkomplizierte Regelung war andererseits nur deshalb erforderlich geworden, weil sich die Innenminister auf der Bundesebene nicht auf einen umfassenden einheitlichen Abschiebestopp hatten einigen können (mit Ausnahme der Flüchtlinge aus der Teilrepublik Kroatien). Mit Weisungen der Landesbehörden kann allerdings auch im Grundsatz schneller auf konkrete Gefährdungslagen und aktuelle Entwicklungen in den Herkunftsländern reagiert werden als auf den im Regelfall nur halbjährlich tagenden Innenministerkonferenzen³⁴.

Die erste Jugoslawien-Weisung Berlins illustrierte auch, wie das an sich enge Korsett des Ausländergesetzes – einen entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt – durch entsprechende Anweisungen an die Ausländerbehörden weit ausgelegt werden kann. Dies gilt insbesondere deshalb, weil gegen begünstigende Weisungen in der Regel niemand klagt und deshalb auch eine richterliche Feststellung zur Gesetzmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit einer solchen internen Regelung ausbleibt (*no kein Kläger, da kein Richter*).

Thomas Ellwein (1994, 91) stellt grundsätzlich fest, „dass Verwaltung einen Spielraum im Bereich der Nichtanwendung von Recht haben muss“, um in der Praxis bestehen zu können. Fragen der Durchsetzbarkeit, Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit sowie der Akzeptanz von Behördenentscheidungen führen Ellwein zufolge oft zu einem „informalen Verwaltungshandeln“, das „das rechtlich Gebotene auf das Durchsetzbare oder Mögliche hin relativiert und damit eben anpasst“ (ebd., 93). Letztlich ist Verwaltung in Ellweins Worten also „kaum erfolgreich, wenn sie Vorschriften möglichst genau vollzieht, sondern erst, wenn sie von dem Gewollten möglichst viel erreicht“ (ebd., 25). Leider ist in der Asyl- und Flüchtlingspolitik zumeist eine möglichst restriktive Auslegung der Gesetze politisch gewollt.

Asylverfahren / Duldung

Die erste Weisung sah übrigens an keiner Stelle vor, Flüchtlinge an das Asyl-Bundesamt zu verweisen mit der Maßgabe, dort einen Asylantrag zu stellen.

Dies war zum einen in der damaligen Prüfungskompetenz der Ausländerbehörden für Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG begründet. Zum anderen aber bestand – zumindest zu Beginn des Krieges – in Berlin Einigkeit darüber, dass Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien außerhalb des individuellen Asylverfahrens Schutz finden sollten, und angesichts der Rechtslage und Chancenlosigkeit von Kriegsflüchtlingen im Asylverfahren war dieses Vorgehen auch sinnvoll.

³³ Die Aufgabe der Ausreiseaufforderung übernahm ab dem 1.7.1992 infolge einer Gesetzesänderung das Asyl-Bundesamt.

³⁴ Hinzu kommen Sondersitzungen der „Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder“ (IMK) zu bestimmten Themenbereichen (wie z.B. am 26.1.1996 zur „Rückführung“ bosnischer Flüchtlinge). Ebenso besteht die Möglichkeit, in einem schriftlichen ‚Konsultationsverfahren‘ so genannte ‚Umlaufbeschlüsse‘ herbeizuführen: Werden in einer bestimmten Frist keine Einwände gegen eine schriftlich verbreitete Vorlage erhoben, gilt diese als beschlossen (so etwa geschehen am 26.3.1997 hinsichtlich des weiteren Umgangs mit bosnischen Flüchtlingen).

Die damalige Sprecherin der Innenverwaltung, Martina Ernst, begründete die – unbürokratische und unproblematische – Duldungspraxis in Berlin damit, dass sie „kostenschonender“ sei und man „nicht den ganzen Apparat in Gang setzen“ müsse (taz vom 21.7.1992). Die „faktische Duldung“ entspreche zudem dem Umstand, dass die Flüchtlinge vermutlich nicht auf Dauer in Deutschland bleiben wollten – eine zutreffende Annahme zum damaligen Zeitpunkt, die sowohl die Erwartungen und Hoffnungen der Flüchtlinge als auch der Aufnahmeländer zu Beginn des dann doch viele Jahre andauernden Krieges widerspiegelte.

Im Prinzip bestand auch bundesweit Einigkeit darüber, dass für Kriegsflüchtlinge eine Lösung außerhalb des Asylverfahrens gefunden werden müsse. So hieß es etwa in einer Pressemitteilung der IMK vom 22.5.1992, dass „die Innenministerkonferenz eine Regelung an[strebt], die verhindert, dass Bürgerkriegsflüchtlinge in das Asylverfahren gedrängt werden“.

Im Gegensatz zu Berlin scheinen in den meisten anderen Bundesländern³⁵ Flüchtlinge aus Serbien / Montenegro regelmäßig – und solche aus Kroatien und Bosnien im Einzelfall – an das Asyl-Bundesamt verwiesen worden zu sein.

Auch in Berlin stellten Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien im 1. Halbjahr 1992 36,3% aller AsylbewerberInnen (2.236 Menschen)³⁶. Da die Ausländerbehörde ausdrücklich *nicht* dazu angehalten worden war, die Betroffenen auf das Asylverfahren zu verweisen, ist zu fragen, wie diese hohe Zahl zustande kam.

Zum einen werden viele Flüchtlinge in Unkenntnis der Rechtslage und Verwaltungspraxis von sich aus einen Asylantrag gestellt haben, den sie dann jedoch kurz darauf wieder zurücknahmen, um eine Duldung als Bürgerkriegsflüchtling zu erhalten. Viele Asylanträge dürften aber zum anderen das Resultat entsprechender Verweise der Sozialämter gewesen sein, denn für diese war das Abdrängen der Flüchtlinge in das Asylverfahren ein Mittel, um ihre Zuständigkeit und entsprechende Kosten der Unterbringung und Versorgung auf andere Behörden abwälzen zu können: Während Bund und Länder nämlich für die Versorgung Asyl Suchender aufkommen, sind die Kommunen grundsätzlich für die Unterbringung geduldeter Flüchtlinge, die sozialrechtlich als „obdachlose AusländerInnen“ angesehen werden, zuständig. Für eine solche, rechtlich zumindest fragwürdige Praxis der Sozialämter gibt es viele Hinweise, Indizien und belegte Einzelfälle; zumeist wurde vorsprechenden Flüchtlingen jegliche Hilfe verweigert und ihnen stattdessen ein Zettel mit der Anschrift des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in die Hand gedrückt. Ein Beispiel (UNHCR u.a. 1995, 27):

„Familie F. wurde nach Einreise in das Bundesgebiet von Bekannten versorgt. Als diese Versorgung nicht mehr möglich war und Sozialhilfe benötigt wurde, verwies das zuständige Sozialamt die Betroffenen an die nächste Außenstelle des Bundesamtes. Dort stellten die bosnischen Flüchtlinge einen Antrag - auf Sozialhilfe, wie sie glaubten. Erst während der Anhörung beim Bundesamt wurde ersichtlich, dass die Betroffenen sich ungewollt im Asylverfahren befanden. Sie nahmen ihren Antrag wieder zurück; das Verfahren wurde eingestellt.“

Dass ein solches ‚Weiterreichen‘ der Flüchtlinge auch in Berlin praktiziert wurde, lässt sich indirekt aus einer parlamentarischen Anfrage (des SPD-Abgeordneten Dr. Peter Mayer; Nr. 4024; Drs. 12/3299) schließen, wobei im Rückblick unklar ist, inwieweit diese Praxis auf der Eigeninitiative (weniger) SachbearbeiterInnen oder auf generellen internen Anweisungen der Bezirksämter beruhte. Dr. Mayer jedenfalls fragte den Senat, ob ihm Fälle bekannt seien, „in

³⁵ Eine genaue Übersicht über die jeweiligen Weisungslagen in den 16 verschiedenen Bundesländern ist kaum möglich. Einen Überblick geben aber Christoph Gemkow und Jutta Hartmann (1995, 35 ff).

³⁶ Vgl. die Beantwortung der Kl. Anf. Nr. 2635 vom 18.8.1992 (in: TOP 11/92, 56). Zu diesem Zeitpunkt befanden sich (offiziell registriert) ca. 5.000 Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien außerhalb des Asylverfahrens in Berlin (vgl. taz vom 21.7.1992), 2.000 von ihnen wurden in Notunterkünften untergebracht, ein Großteil war damals noch bei Verwandten / Bekannten untergekommen.

Das Angebot der ‚Aktion Fluchtburg‘ von mehr als 1.000 privaten Wohnplätzen für jugoslawische Kriegsflüchtlinge wurde vom Berliner Senat abgelehnt (zu den Gründen vgl. taz vom 25.7.1992). Über eine „Welle der Hilfsbereitschaft“ seitens der Berliner Bevölkerung berichtete die taz vom 31.7.1992. Diese positive Grundhaltung gegenüber den Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien stand im krassen Gegensatz zu der überwiegenden Ablehnung von Asyl Suchenden („Asylanten“), die jedoch zu einem erheblichen Anteil dieselben Menschen waren. Ein Jahr später schlug jugoslawischen Kriegsflüchtlingen, die in einem neuen Wohnheim in Köpenick untergebracht werden sollten, allerdings bereits der „geballte Hass“ der AnwohnerInnen entgegen (taz vom 22.7.1993).

denen den Betroffenen behördlicherseits nahegelegt wurde, doch lieber einen Asylantrag zu stellen“, und er zitierte aus einem Erhebungsbogen eines Berliner Bezirksamtes für neu einreisende jugoslawische Staatsangehörige, in dem u.a. gefragt wurde: „Warum wurde kein Asylantrag gestellt?“ Innensenator Heckelmann wies in seiner Antwort darauf hin, dass die Sozialämter lediglich Angaben zur Person erfassen dürften: „Darüber hinausgehende Fragen werden nicht für erforderlich erachtet.“

Die von den Sozialämtern ‚erzwungene‘ Asylantragstellung hatte für die Betroffenen erhebliche negative Folgen, denn hiermit war im Regelfall eine so genannte ‚Verteilung‘ in ein anderes Bundesland verbunden, d.h. die Flüchtlinge wurden aus der Zufluchtsstadt ihrer Wahl (Berlin), wo oft familiäre oder freundschaftliche Kontakte bestanden, an einen ihnen völlig fremden Ort in Deutschland ‚verteilt‘. Dieser Vorgang war auch ‚unwiderruflich‘, denn selbst im Falle einer sofortigen Rücknahme des Asylgesuchs bleibt die Ausländerbehörde des jeweiligen ‚Zuteilungsortes‘ – quasi ‚für immer‘ – zuständig!

Die vielen von den Behörden provozierten Asylanträge jugoslawischer Kriegsflüchtlinge und entsprechende Rücknahmen trugen in doppelter Weise zur Bestätigung der offiziellen Asylstatistik bzw. des verbreiteten Fehlschlusses, 95% der AsylbewerberInnen seien ‚Wirtschaftsasyllanten‘, bei: Die Antragszahlen wurden künstlich erhöht, und die Quote der Anerkennung im Asylverfahren nahm durch die vielen Rücknahmen prozentual ab³⁷.

Nicht zuletzt wurde denjenigen, die zur Asylantragstellung verleitet worden waren und die ihren Antrag dann zurückzogen, die Möglichkeit einer späteren (erneuten) individuellen asylrechtlichen Überprüfung des Einzelfalls weitgehend verwehrt, denn im so genannten Asyl-Folgeverfahren können grundsätzlich nur ‚neue‘ Gründe vorgebracht werden, die zum Zeitpunkt des ersten Asylgesuchs noch nicht bestanden.

Abschiebestopp für BosnierInnen / Visumpflicht

Mit dem IMK-Beschluss vom 22.5.1992 wurde der bestehende offizielle Abschiebestopp nach § 54 AuslG für Flüchtlinge aus *Kroatien* auf jugoslawische Kriegsflüchtlinge aus *Bosnien-Herzegowina* ausgeweitet und bis zum 30.9.1992 verlängert; gleichzeitig wurde beschlossen, die (viel kritisierte) Visumpflicht für BosnierInnen aufrecht zu erhalten³⁸. Diese Grundsätze teilte die Berliner Innenverwaltung der Ausländerbehörde in Form einer Weisung vom 4.6.1992 mit³⁹.

Die Innenminister zeigten sich in ihrer Pressemitteilung vom 22.5.1992 „zutiefst betroffen von dem Leid, das der Bürgerkrieg in Bosnien über die Bevölkerung gebracht hat“ – was sie nicht daran hinderte, ‚vorsorglich‘ bereits an Abschiebungen zu denken:

„Die Innenminister und -senatoren der Länder gehen davon aus, dass die Bundesregierung rechtzeitig Vorsorge dafür treffen wird, die Flüchtlinge nach Beendigung der Kriegshandlungen alsbald zurückzuführen.“

In der Praxis war aufgrund der Visumpflicht eine Flucht in die Bundesrepublik Deutschland für bosnische Flüchtlinge auf legalem Wege nur dann noch möglich, wenn eine einladende Bezugsperson in Deutschland nachwies (durch die Vorlage eines Mietvertrages, einer

³⁷ Die Zahlen waren erheblich: Von den 35.864 Asylanträgen bosnischer AsylbewerberInnen von Juli 1992 bis Februar 1995 wurden 9.730 „anderweitig erledigt“ (d.h. zurückgenommen; vgl. UNHCR u.a. 1995, 26 f.). Da in diesem Zeitraum zugleich nur über 13.327 Anträge entschieden worden war, entspricht der Anteil der Rücknahmen etwa 73% der abgeschlossenen Verfahren (entsprechend: 0,8% Anerkennungen; 26% Ablehnungen). 1994 und 1995 wurden fast genauso viele Asylanträge bosnischer Flüchtlinge zurückgenommen wie neu gestellt (dies müssen wegen der vielen anhängigen Verfahren jedoch nicht die gleichen Personen gewesen sein).

Waren Einstellungs-Bescheide des Bundesamtes mit entsprechenden Ausreiseraufforderungen und Abschiebungsandrohungen verbunden – ohne auf bestehende Abschiebestopp-Regelungen hinzuweisen –, wurden hierdurch zusätzlich (an sich überflüssige) Verwaltungsgerichtsverfahren provoziert (vgl. UNHCR u.a. 1995, 28 f.).

³⁸ Zumindest Hessen und Niedersachsen waren gegen die Aufrechterhaltung der Visumpflicht für BosnierInnen (FR vom 26.5.1992).

³⁹ Der offizielle Abschiebestopp für bosnische Flüchtlinge bezog sich nach Punkt 1.1 der Weisung zunächst nur auf bis zum 22.5.1992 eingereiste BosnierInnen; Punkt 1.3 regelte: „Bei den nach dem 22. Mai 1992 ohne Visum und somit illegal eingereisten Ausländern aus Bosnien-Herzegowina ist zu prüfen, ob individuelle Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG vorliegen. Gegebenenfalls ist eine Duldung für drei Monate zu erteilen [...]“.

Gehaltsbescheinigung, einer Reisekrankenversicherung usw.), dass sie für alle Kosten des Aufenthalts aufzukommen bereit und imstande sei (‚Verpflichtungserklärung‘ nach § 84 AuslG). Erst nach einer entsprechenden ‚Bonitätsprüfung‘ dieser Angaben übermittelte die jeweilige Ausländerbehörde einer deutschen Botschaft, die für die Flüchtlinge noch am ehesten erreichbar war (zumeist in Zagreb, Belgrad oder Salzburg – in Bosnien gab es zu diesem Zeitpunkt keine deutsche Botschaft), eine so genannte ‚Vorabzustimmung‘, die die Erteilung eines Einreisevisums durch die BotschaftsbeamtenInnen zumindest wahrscheinlich machte⁴⁰.

Die bündnisgrüne Europaabgeordnete Claudia Roth bewertete das Festhalten an der Visumspflicht für bosnische Flüchtlinge wie folgt:

„Es ist ein Skandal, dass es in der Bundesrepublik zwar eine Visumspflicht für Bosnier gibt, die Menschen aber nach wie vor keine Möglichkeit haben, in Bosnien-Herzegowina ein Visum zu erhalten, weil Deutschland dort immer noch keine funktionsfähige Botschaft hat.“ (taz, 19.8.1995)

Die Visumspflicht sollte die Zahl der Schutz Suchenden in Deutschland minimieren; Bundesinnenminister Rudolf Seiters (CDU) bezeichnete sie euphemistisch als „Steuerungsmittel“ gegen eine „unkontrollierte Einreise“ (taz, 23.5.1992). Zugleich sollten aus Kostengründen bevorzugt solche Flüchtlinge aufgenommen werden, denen „hier lebende Verwandte oder Bekannte, Wohlfahrtsorganisationen oder Kirchen Obdach und Lebensunterhalt gewähren“ (vgl. Pressemitteilung der IMK vom 22.5.1992).

In der Praxis führten die bürokratisch errichteten Hürden des Visumzwangs zu unhaltbaren und unwürdigen Fluchtsituationen, denn ohne Kontakte zu ‚zahlungskräftigen‘ Verwandten, Bekannten und Freunden (oder zu humanitären Hilfsorganisationen, Kirchen usw.) in europäischen Ländern, war es für die am Leben bedrohten Menschen in Bosnien-Herzegowina angesichts des europäischen Grenzregimes nahezu unmöglich, das Land auf legalem Wege zu verlassen⁴¹.

Mit Einführung der Visumspflicht wurde zugleich das offiziell beklagte ‚Schlepperunwesen‘ gestärkt. Auch wenn sich (zunehmend) skrupellose Profiteure, Kriegsgewinnler und Geschäftemacher unter den professionellen ‚Fluchthelfern‘ befinden, darf die (humanitär oder geschäftlich organisierte) Beihilfe zur Überwindung der Grenzregime nicht in erster Linie unter kriminalisierenden Vorzeichen diskutiert werden! Denn in der Praxis gibt es angesichts geschlossener Grenzen für schutzbedürftige Menschen keine Alternative zur Inanspruchnahme gut organisierter ‚Schlepperdienste‘, die – Reiseunternehmen durchaus vergleichbar – eine entsprechende ‚Gebühr‘ für die Organisation aller ‚Formalitäten‘ erheben (Planung der ‚Reise‘, Bereitstellung von Begleitpersonen und Transportmittel, Bestechung von GrenzbeamtenInnen, Dokumentenfälschungen usw.). Dass diese ‚Gebühren‘ nicht zuletzt infolge der massiven Strafandrohungen im Zusammenhang der Unterstützung ‚illegaler‘ Einreisen und angesichts immer aufwändiger bewachter Grenzen hoch ausfallen, muss aus Sicht der ‚Fluchthelfer‘ als ‚legitim‘ bezeichnet werden – dass diverse Praktiken mancher ‚Schleuser‘ erpresserisch, verantwortungslos und kriminell sind, ist natürlich genauso richtig. Von der erzwungenen illegalen Einreise von Flüchtlingen ‚profitiert‘ häufig auch die in Grenznähe wohnende Bevölkerung, deren (bezahlte) Dienste von der Überlassung einer Flussskizze bis zur begleiteten Überquerung der Grenze reichen können.

Viele Flüchtlinge aus Bosnien machten sich (gezwungenermaßen) die formale Ungleichbehandlung der Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien durch die deutschen Visumsbestimmungen zunutze, indem sie etwa mit einem kroatischen Pass visumsfrei nach

⁴⁰ Denn auch in solchen Fällen besteht auf die Erteilung eines Visums, selbst bei dem Vorliegen aller Voraussetzungen, kein Rechtsanspruch, und die Botschaften entscheiden nach – nicht begründungspflichtigem – Ermessen. Insgesamt reisten ca. 40.000 BosnierInnen (ca. 16% der Gesamtzahl) aufgrund einer Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG in die BRD ein (vgl. UNHCR u.a. 1995, 11 und taz vom 31.7.1995). Die ‚Bonitätsprüfung‘ verlief von Stadt zu Stadt unterschiedlich und war zu Beginn des Krieges weitaus großzügiger als zu späteren Zeitpunkten.

⁴¹ Kroatien und andere Durchreiseländer verlangten von bosnischen Flüchtlingen den Nachweis, dass eine Weiterreise in einen Drittstaat (etwa die BRD) garantiert sei, um ihrerseits die Einreise / Durchreise mit einem Transit-Visum zu gestatten. Der Besitz eines Reisepasses war darüber hinaus die erste Voraussetzung (und Hürde) für die Erteilung eines Visums. Hinzu kam, dass Männer im wehrfähigen Alter eine Ausreisegenehmigung der bosnischen Behörden benötigten, die ihnen jedoch nur selten erteilt wurde.

Deutschland einreisen⁴² – nicht ahnend, dass sie hierdurch auch die Möglichkeiten ihrer späteren Abschiebung unfreiwillig erweiterten (Stichwort: Ausschlussregelungen für Doppelstaater).

Im Gespräch mit mir berichtete eine Bosnierin aus Sarajevo von ihrer Flucht mit Hilfe eines ‚Schleppers‘ nach Berlin 1992:

„Obwohl wir in Bosnien praktisch von allen Seiten eingekreist waren, haben meine Tochter und ich es dann geschafft, bis nach Serbien, Belgrad zu fliehen, und von dort aus nach Montenegro. Mein Mann war nach Dänemark geflüchtet, weil zu diesem Zeitpunkt nur Dänemark Flüchtlinge aufgenommen hat, die nur im Besitz einer licna karta [Personalausweis; T.H.] waren und kein Visum oder Ähnliches hatten. Acht Monate blieb er in Dänemark. Er war in einem kleinen Ort mit nur 600 Bewohnern untergebracht. Weil es mit der Schule und dem Kind nicht so gut geklappt hätte (dort waren nur Muslime [die Betroffene serbischer und ihr Mann kroatischer Volkszugehörigkeit; T.H.]), sagte mein Mann, es kommt nicht in Frage, dass ihr hierherkommt. Sein Bruder lebte hier in Berlin.

Nach ca. acht Monaten kam er mit einem Freund auf einem Touristenschiff ‚schwarz‘ nach Deutschland, nach Berlin. Kurz danach versuchte er alles Mögliche (mit Hilfe des DRK und anderer Organisationen), mich und meine Tochter nachzuholen, aber es war nicht mehr möglich, nur mit einem Personalausweis einzureisen.

Ich bin in Montenegro zur Deutschen Botschaft, zum Internationalen Roten Kreuz, zur Caritas usw. gegangen und habe alles versucht, um nach Deutschland zu kommen – im Rahmen einer Familienzusammenführung. Es war aber partout nichts zu machen. Als einzige Lösung blieb also, dass ich mit meiner Tochter ‚schwarz‘ nach Deutschland gehe.

Im Heim meines Mannes in Berlin war manchmal ein Tscheche zu Besuch, der wohl auch Leute über die Grenze brachte. Da meinem Mann nichts anderes übrig blieb, hat er also dafür bezahlt, dass seine Frau und das Kind nach Deutschland kommen können – die Hälfte, bevor er [der Tscheche; T.H.] fährt, den Rest, wenn er wiederkommt und die Familie mitbringt, insgesamt 4.000 Mark. Mein Mann sagte dem Tschechen, er solle mir auf keinen Fall vorher erzählen, *wie* er uns nach Deutschland bringen wird, denn er befürchtete, dass ich dann nicht mitkommen würde. Ich wusste zwar, dass ich ‚schwarz‘ über die Grenzen musste, aber ich wusste nicht, dass ich aus dem Auto würde aussteigen müssen, um die Grenzen zu überqueren.

Ich habe mir dann einen jugoslawischen Reisepass besorgt (meine Mutter kommt aus Montenegro). Ich bin dann nach Ungarn gegangen und habe mich dort mit dem Mann getroffen. Er hat mir dort gesagt, dass ich die Grenzen alleine mit meiner Tochter zu Fuß werde überqueren müssen. Die Route war: Ungarn, Slowakei, Tschechien, Deutschland. Wenn ich über die Grenze ginge, würde er dann an bestimmten Orten auf mich mit dem Auto warten und dann wieder bis zur nächsten Grenze fahren. Kannst Du dir vorstellen, wie ich mich gefühlt habe? Bis dahin hatte ich nie irgendwelche Probleme mit der Polizei gehabt, nie etwas gegen das Gesetz getan. Noch nicht einmal wegen meiner Fahrerlaubnis ist je irgendetwas gewesen - und jetzt sollte ich schwarz über die Grenze und alle Gesetze brechen, wie eine internationale Kriminelle! Aber es gab kein Zurück mehr.

Ich durfte zu diesem Zeitpunkt noch nicht einmal meine ganze Aufregung und Anspannung zeigen – wie ich mich auch jetzt noch immer ruhig verhalte und nichts nach außen hin zeige, weil ich immer alles versucht habe, damit meine Tochter so wenig wie möglich von allem mitkriegt, damit sie nicht traumatisiert wird, sondern ein lustiges Mädchen wird [sie war damals 9 ½ Jahre alt; T.H.].

Also, der Mann hat mir dann gesagt, wo es lang geht, dass wir etwa zwei Stunden zu Fuß laufen müssen. Er hat mir auch die Strecke erklärt: Wir mussten zunächst bergauf gehen, und wenn wir dann den Berg runtergehen, wären wir schon in der Slowakei, und dort würde er auf uns warten.

Gerade als wir losgelaufen waren, fing es an zu regnen. Wir waren auf einer Wiese, dann kam ein Wald, und dahinter kam schon der Berg. Auf einmal fing jemand an zu rufen! Ich konnte mir nicht einmal vorstellen, was das für eine Sprache gewesen sein mag (es klang nicht slowakisch, nicht germanisch, nicht lateinisch – ich hatte keine Vorstellungen). Ich dachte, dass es Polizei sei und sie uns geschnappt hätten! Als der erste Schock vorbei war und ich mich wieder gefasst hatte, konnte ich aber erkennen, dass es ein Holzfäller war. Die ganze Zeit – etwa 15 Minuten – hat er mich angebrüllt und versucht, uns zurückzuschicken. (Ich vermutete jedenfalls, dass er wollte, dass wir gehen, er muss wohl gedacht haben, dass wir weiterwollen.) Auf einmal – ich weiß nicht, wie ich darauf gekommen bin – sagte ich ihm: Ich bitte Sie, bringen Sie mich zu diesem Ort in der Slowakei, ich gebe Ihnen 50 DM, und dann war er einverstanden. Er hat uns dann auch sehr geholfen, weil es wegen des Regens sehr schwierig war, es war alles so glitschig, und er hat uns hochgezogen usw. Er hat uns nicht ganz bis zu dem Ort gebracht, aber beim

⁴² Vgl. auch den Bericht in der taz vom 16.12.1993, in dem Anita Kugler berichtet, wie in Deutschland lebende KroatInnen bosnische Flüchtlinge als Verwandte ausgegeben und sie so über die Grenze hätten ‚schmuggeln‘ können – und wie ein deutscher Grenzbeamter nach Feststellung der bosnischen Identität eines ‚Geschmuggelten‘ „beide Augen zugeedrückt“ habe.

In dem Artikel spricht Kugler die Vermutung aus, dass sich einige Flüchtlinge dazu gezwungen sahen, in das „Bargeldland“ Berlin zu gehen (in anderen Bundesländern wurden zum Teil nur Sachmittel gewährt), weil nur durch die Barauszahlung der Sozialhilfe die Möglichkeit bestanden habe, angefallene Reise- bzw. Schlepperkosten in einer Art ‚Ratenzahlung‘ zu begleichen. Da Berlin jedoch nicht das einzige „Bargeldland“ war, müssen sicherlich andere Faktoren zur Erklärung der besonderen ‚Beliebtheit‘ Berlins als Zufluchtsort für Balkan-Flüchtlinge herangezogen werden (etwa: familiäre Kontakte; bestehende communities in der Großstadt usw.).

Schlimmsten hat er uns geholfen. Wegen des starken Regens hat uns Gott sei Dank auch niemand gesehen, aber andererseits hatten wir auch Angst, weil keine Menschenseele zu sehen war.

Der erste Mensch, den wir sahen, als wir die Grenze überquert hatten, war der Mann im Auto. 3-4 kg habe ich übrigens insgesamt abgenommen, als ich über diese Grenzen gegangen bin.

Dann kam die Grenze zur Tschechischen Republik. Der Mann sagte mir, dass ich über diese Bahnleise immer geradeaus gehen müsse, dann kämen wir zur Grenze. Ich bin dann aber nicht so zur Grenze gegangen, wie er gesagt hatte, weil ich eine ‚Eingebung‘ hatte: Wenn ich jetzt so zur Grenze ginge, würden da überall Männer in schwarzen Uniformen stehen usw. Also habe ich nicht auf ihn gehört und bin anders gewandert.

Wir sind dann durch ein Weizenfeld gegangen (dort haben auch Leute gearbeitet), also eine Stunde über die Gleise, eine Stunde durch das Weizenfeld. Wir haben auf dem Weg viele Tiere gesehen: Rehe, Kaninchen, und wir hatten auch Angst vor Schlangen. Ich weiß nicht, was ich alles für Tiere gesehen habe, ich weiß nur, dass ich Angst hatte. Nach dem Feld mussten wir dann noch klettern, um zur Autobahn zu kommen. Wir waren dann ganz blutig und zerkratzt durch die Büsche usw. Als wir oben waren, gingen dann auf einmal 20-30 Zollbeamte direkt an uns vorbei! Also entweder waren die so in Eile, oder sie haben uns nicht erkannt und nicht gemerkt, dass irgendetwas faul ist. Vielleicht haben wir so ausgesehen, als ob wir aus diesem Ort kommen, sie haben uns jedenfalls nicht erkannt (ich hatte eine Handtasche, meine Tochter eine Barbie-Puppe in der Hand, und ich habe geraucht, und wahrscheinlich haben sie uns deswegen nicht geschnappt). Wir sind dann solange weitergegangen, bis der Tscheche kam. Erst als ich dann wieder im Auto war, war ich mir sicher, dass wir es schaffen würden, dass wir nach Deutschland kommen und alles klappen wird.

[Welche Gefühle hatte sie gegenüber diesem Mann?] Ich hatte keine Angst um mein Leben oder das meiner Tochter gehabt. Ich sah, dass das ein gut erzogener junger Mann ist und dass es ihm nur darum ging, etwas zu verdienen. Also ich hatte keine Angst, dass er irgendetwas macht oder so. Er hat uns in Tschechien sogar zu sich nach Hause gebracht. Er hatte eine Frau und zwei Kinder, und er hat sich auch unheimlich um meine Tochter gekümmert.

Er war auch sehr beeindruckt von mir, weil ich immer ruhig geblieben bin, logische Fragen stellte und nie Unsinn geredet habe oder in Panik geraten bin. Er musste sich auch nicht sorgen, weil ich nichts machte, was auch ihn in Gefahr gebracht hätte – dass er geschnappt wird oder sonst was. Ich habe ihn nur um eine Sache gebeten, dass bei der schwierigsten Grenze (Deutschland – Tschechien) uns irgend jemand begleitet. Er selber wusste ja auch nicht, wie es vor sich gehen würde, wenn wir über die Grenze müssen.

Ich bin kein Mensch, der sich vor anderen ängstigt. Auch in den acht Kriegsmonaten hatte ich keine Angst vor den Menschen – außer solchen natürlich, die unberechenbar sind, aber sonst... Der Mann fand zwei Möglichkeiten: Zuerst sollte uns ein Zollbeamter über die Berge und über die Grenze bringen (2 Stunden rauf, zwei Stunden runter), aber das hat nicht geklappt. Der Mann hat dann zwei Jungs gefunden (also 17, 18 Jahre alt), und die beiden haben uns über die deutsche Grenze gebracht. Es war schwierig, bergauf zu klettern. Die beiden waren jung und kräftig, aber für uns war es schwierig. Den Berg runter musste man dann wieder schnell rennen, und auf einmal steht man im Wasser, in einem Loch usw. Ich vermute, dass wir die Grenze in der Nähe eines Flugplatzes überquerten, weil wir uns auf einmal alle hinschmeißen mussten, weil ein Flugzeug kam.

Ich bin dann bei der Autobahn wieder zu dem Tschechen ins Auto gestiegen. Wir mussten dann die ganze Fahrt über unten bleiben. Also ich habe mich über meine Tochter gelegt, damit man nichts mehr sehen kann – außer einen Mann, der alleine fährt. Nach ca. zwei Stunden waren wir dann schon in Berlin. Der Mann sagte mir, ich sei der einzige Mensch, den er kennt, der es gleich beim ersten Mal geschafft hat, über die Grenze zu kommen. Meistens sei es so, dass die Leute geschnappt und zurückgeschickt werden. Und dann versuchen sie es wieder, werden wieder geschnappt, bis es dann schließlich beim zweiten oder dritten Mal klappt. Bei mir ging es dafür ganz schnell.

Das erste Wiedersehen zwischen mir und meinem Mann nach so langer Zeit war dann sehr emotional, auch als er unsere Tochter nach so langer Zeit sah.“

Weisung vom 30.11.1992

Infolge des Visumszwangs musste die Mehrheit der Kriegsflüchtlinge ‚illegal‘ nach Deutschland einreisen – und sofern ihnen (ob mit oder ohne fremde/r Hilfe) der ‚illegale Grenzübertritt‘ gelungen war, blieb dies zunächst auch ohne negative aufenthaltsrechtliche Auswirkung: In der Weisung der Senatsverwaltung für Inneres vom 30.11.1992 war bestimmt worden, dass Abschiebungen bosnischer und kroatischer Kriegsflüchtlinge weiterhin (bis zum 31.3.1993) nach § 54 AuslG ausgesetzt und sechsmonatige Duldungen erteilt werden sollten – und ausdrücklich wurde angefügt: „Auf die Form der Einreise kommt es nicht an.“

KroatInnen konnten sich auf diese offizielle Abschiebestoppregelung jedoch nur noch dann berufen, wenn sie vor dem neu eingeführten Stichtag des 22.5.1992 nach Deutschland eingereist waren. Eine sachliche Grundlage für die Wahl dieses Datums als Quasi-Unterscheidungsmerkmal für ‚Krieg und Frieden‘ wurde nicht benannt. Der Stichtag des 22.5.1992 bezog sich auch nicht auf einschneidende Ereignisse in Kroatien, sondern auf das Tagungsdatum der IMK und war insofern willkürlich. Dennoch galten von nun an vor dem 22.5.1992 eingereiste KroatInnen als

‚Kriegsflüchtlinge‘, danach eingereiste hingegen als ‚ausreisepflichtige Ausländer‘, die sich auf keine Sonderregelungen mehr berufen konnten.

Für alle anderen Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien – SlowenInnen und nach dem Stichtag eingereiste KroatInnen (nicht visumpflichtig) sowie Flüchtlinge aus den Teilrepubliken Serbien, Montenegro und Mazedonien (seit dem 31.10.1992 visumpflichtig) – wurde gleichlautend folgende Regelung erlassen (Punkt II der Weisung vom 30.11.1992; Hervorhebung von mir; T.H.):

„Soweit vorgetragen wird, aus den in § 53 AuslG genannten Gründen nicht ins Herkunftsland zurückkehren zu können, ist bei Vorliegen eines in § 53 AuslG genannten Abschiebungshindernisses - **wovon auszugehen ist** - [...] eine Duldung zu erteilen [...]. Unbenommen von dieser Regelung bleibt die Möglichkeit, bei politischer Verfolgung oder persönlicher Gefährdung einen Asylantrag einschließlich des Verfahrens nach § 51 AuslG zu stellen.“

Erneut wurde also das Ergebnis der Prüfung *individueller* Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG mit dieser Anweisung der Innenverwaltung *positiv* im Sinne der Betroffenen vorweggenommen („wovon auszugehen ist“)⁴³.

Das Land Berlin stellte somit zu Beginn des Krieges über die beschränkte bundeseinheitliche Abschiebestopp-Vereinbarung nach § 54 AuslG hinaus durch großzügige und unkomplizierte Weisungsregelung sicher, dass faktisch niemand befürchten musste, in das jugoslawische Kriegs- und Krisengebiet abgeschoben zu werden – allerdings gab es in der Praxis auch keine entsprechenden realen Abschiebungsmöglichkeiten.

Die Probleme waren zum damaligen Zeitpunkt aus Sicht der Flüchtlinge eher auf anderen Ebenen zu suchen: bei den illegalisierten Einreisebedingungen, bei den Behördenvorsprachen (chaotische Aufnahmebedingungen) und bei der Frage ihrer vorläufigen Unterbringung.

Aufnahmezahlen in Berlin zu Beginn des Krieges / Die Inszenierung des ‚Notstandes‘

Die Entwicklung der Zahl der Zuflucht Suchenden in Berlin war vor allem in den ersten Kriegsmonaten /-jahren rasant – die mit der Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge verbundenen Probleme waren allerdings zu einem Gutteil ‚hausgemacht‘.

Im November 1992 lag die Zahl bei ca. 11.000 jugoslawischen Kriegsflüchtlingen in Berlin (vgl. Antwort der Senatssozialverwaltung vom 12.11.1992; PIPr. 12/39., S. 3210). Von den 9.711 Personen, die als sozialhilfebedürftig registriert wurden (zu den anderen gab es keine näheren Auskünfte), waren 3.515 privat untergebracht, 2.731 durch das Landessozialamt und 3.825 durch die Bezirksämter.

Die CDU-Sozialstadträte von Schöneberg und Steglitz richteten zu jener Zeit Turnhallen-Notunterkünfte ein, obwohl z.B. Steglitz mit 2,2% aller in Berlin aufgenommenen Flüchtlinge weitaus weniger Menschen (200) als andere Bezirke unterzubringen hatte (Charlottenburg trug mit 990 Personen damals die ‚Hauptlast‘ der Bezirke) – die äußerst pressewirksame Turnhallen-Unterbringungsaktion wurde von der Berliner Senatssozialverwaltung deshalb als „Armutszugnis“ bezeichnet (vgl. taz vom 4.11.1992). Zu jener Zeit wurde mit Hochdruck an der Beseitigung des Asylgrundrechts gearbeitet, und ‚Volle-Boote‘-Parolen gehörten dabei genauso zum populistischen Geschäft wie die gezielte Inszenierung eines Notstandes, bei dem ‚unsere Kinder‘ wegen der Flüchtlingsaufnahme in Turnhallen nicht einmal mehr zum Sport gehen können.

Im März 1993 waren in Berlin knapp 18.000, im Oktober 1993 bereits knapp 20.000 Menschen als jugoslawische Kriegsflüchtlinge offiziell registriert (diese Angaben enthalten nur Sozialhilfe empfangende Flüchtlinge, d.h. ca. 90% der mutmaßlichen Gesamtzahl).

⁴³ Durch den ausdrücklichen Bezug auf § 53 AuslG wurde klargestellt, dass es nicht um die Feststellung eines ‚tatsächlichen‘ Abschiebungshindernisses ging (keine Flugverbindungen usw.; § 55 AuslG), sondern um Gefahren für Leib und Leben bzw. um die Gefahr der Folter, Todesstrafe oder unmenschlicher Behandlung – seit dem 1.7.1992 war die Ausländerbehörde für die Prüfung dieser zielstaatsbezogenen Abschiebungshindernisse eigentlich nicht mehr zuständig, es sei denn, es wurde *kein* Asylantrag gestellt.

Der Sozialverwaltung zufolge waren nur ca. ein Drittel dieser Flüchtlinge zum damaligen Zeitpunkt bosnische Staatsangehörige (vgl. Berliner Zeitung vom 7./8.8.1993). Während die Zahl der vom Landessozialamt in Asyl- und Aussiedlerunterkünften Untergebrachten bei ca. 2.300 stagnierte und die Zahl der privat Untergebrachten von 4.182 auf 3.943 abnahm⁴⁴, stieg die Zahl der durch die Berliner Bezirke untergebrachten Kriegsflüchtlinge vom Frühjahr bis zum Herbst 1993 von 11.271 auf 13.580 (Zahlen in: TOP 12/93, S. 59).

Die angespannte Unterbringungssituation bzw. auch unzureichende behördliche Vorausplanungen begünstigten private Betreiberfirmen von Wohnheimen (z.B. SORAT) und einzelne ‚Pension‘-BesitzerInnen, die mit übersteuerten Unterkunftsangeboten Kapital aus der Not der Bezirke schlagen konnten.

Im Dezember 1993 war es erneut der Bezirk Schöneberg, der mit der Errichtung eines Turnhallen-Notquartiers für Flüchtlinge Schlagzeilen machte (vgl. taz vom 8.12.1993). Sozialsenatorin Stahmer (SPD) erinnerte vor diesem Hintergrund daran (vgl. ebd.), dass zwar 40.000 Menschen in Berlin in Notunterkünften untergebracht seien (mehrheitlich Kriegsflüchtlinge, aber auch 11.693 AsylbewerberInnen und 7.500 SpätaussiedlerInnen), dass jedoch zu Hochzeiten der Fluchtbewegung aus der DDR (1989) sogar 100.000 Menschen notdürftig in Berlin aufgenommen worden waren – die Kapazitätsgrenze sei mithin noch nicht erreicht.

Am Nikolaustag 1993 war ein ‚Rekord‘ zu verzeichnen: Allein an diesem Tag wurden 249 ‚Neuankömmlinge‘ (mehrheitlich aus Bosnien-Herzegowina) in Berlin registriert und auf die Bezirke verteilt. Die meisten Sozialstadträte urteilten jedoch wie die Sozialsenatorin, dass die Kapazitäten zwar begrenzt, aber auch noch nicht ausgeschöpft seien; eine Unterbringung von Flüchtlingen in Turnhallen sei ein „politisches Spiel“, so Kreuzbergs Sozialstadträtin Junge-Reyer (SPD; vgl. taz vom 16.12.1993).

Aufgrund einer Bitte des „Rats der Bürgermeister“ regelte seit dem 7.2.1994 das Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben (LASoz) mit einem „Zentralen Sozialen Bettennachweis“ berlinweit die Unterbringung aller neu ankommenden Bürgerkriegsflüchtlinge (vgl. die Antwort des Senats auf die Kl. Anf. Nr. 6072 vom 18.10.1994; in: TOP 1/95). Spektakuläre ‚Turnhallen-Notlösungen‘ gab es von nun an nicht mehr.

Die Antwort von Innensenator Körting vom 13.11.2004 auf die Kl. Anf. 15/11885 der Abgeordneten Jasenka Villbrandt (Bündnisgrüne) enthält alle amtlich erhobenen Daten zur Anzahl der Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien in Berlin – wobei nur die Zahl *bosnischer* Flüchtlinge kontinuierlich ab 1991 erfasst wurde, die der Flüchtlinge aus Kroatien bzw. Serbien erst ab 1994; Flüchtlinge aus dem Kosovo wurden dann ab 2000 gesondert erfasst⁴⁵.

Die wesentlichen Ergebnisse⁴⁶: Eine Höchstzahl von Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina befand sich erwartungsgemäß zu Kriegsende 1995 in Berlin: 29.294 Personen, 1991 waren es noch unter 1.000, 1992: 8.902, 1993: 11.171, 1994 bereits 24.091 bosnische Flüchtlinge. Die Zahl nahm nach Kriegsende zunächst langsam, dann deutlich schneller ab (1996: 28.719; 1997: 22.493; 1998: 14.502; 1999: 10.971; 2000: 7.012; 2001: 5.237, in den Folgejahren ca. 1.000 Personen jährlich weniger).

Flüchtlinge aus Serbien-Montenegro dürften in den Jahren 1991 bis 1993 eine Mehrheit der Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien in Berlin gestellt haben (wurden aber nicht gesondert erfasst), 1994 befanden sich noch 11.120 von ihnen in der Stadt. In den Jahren 1995 bis 1997 lag ihre Zahl zwischen 6.735 und 7.454, 1998/99 nahm die Zahl infolge des Kosovo-Konflikts noch einmal zu, auf 9.639 und schließlich auf 11.522. Diese Zahl sank dann in den Folgejahren kontinuierlich (2000: 7.640, 2002: 5.403, 2004: 2.573).

⁴⁴ Dies deutete darauf hin, dass etliche Verwandte oder Bekannte mit der längerfristigen Aufnahme und Versorgung von Angehörigen / FreundInnen überfordert waren.

⁴⁵ Die Antwort blieb in vielen Punkten unklar: so zum Beispiel hinsichtlich der Frage, ob die Herkunft der Flüchtlinge mit der Staatsbürgerschaft gleichgesetzt wurde und wie die Betroffenen in Fällen doppelter Staatsangehörigkeit erfasst wurden; wie vor allem der Begriff ‚Flüchtling‘ verwandt wurde (Menschen mit einer ex-jugoslawischen Staatsbürgerschaft mit einer Duldung / Aufenthaltsbefugnis / Aufenthaltsgestattung / Grenzübertrittsbescheinigung?).

⁴⁶ Flüchtlinge aus Kroatien spielten nur 1994 noch eine wesentliche Rolle (2.521 Personen), 1995 waren es nur noch knapp 700, ab 1996 dann jeweils nur unter 500 Personen (von 1991 bis 1993 dürften wesentlich mehr kroatische Flüchtlinge in Berlin gelebt haben). Die Zahl der Flüchtlinge aus dem Kosovo betrug seit ihrer Erfassung im Jahr 2000 bis 2004 zwischen 1.228 und 1.427 Personen (Höhepunkt dürfte das Jahr 1999 gewesen sein).

Auf die chaotischen Vorsprachebedingungen bei der Berliner Ausländerbehörde werde ich im nächsten Kapitel noch ausführlich zu sprechen kommen. An dieser Stelle sei nur angemerkt, dass es sich auch bei diesem ‚Notstand‘ überwiegend um ein selbst geschaffenes Behördenproblem handelte, denn Duldungen waren den Flüchtlingen nicht für jeweils sechs Monate, sondern nur bis zu bestimmten Stichtagen (30.9.1992 bzw. 1.3.1993) erteilt worden – ein Großteil aller Flüchtlinge war somit gezwungen, genau zum selben Zeitpunkt zur Duldungsverlängerung bei der Ausländerbehörde vorzusprechen! Politik und Verwaltung trafen über eine lange Zeit hinweg keinerlei wirksame Maßnahmen zur Verhinderung des absehbaren und von ihnen verschuldeten ‚Notstands‘ – die Bilder überfüllter Warteräume und von ‚Heerscharen von Flüchtlingen‘, die über Nacht vor der Ausländerbehörde ‚campieren‘ mussten, passten offenkundig in das politische Kalkül zur Inszenierung eines asylbedingten ‚Staatsnotstands‘⁴⁷.

Mit seiner Antwort auf eine mündliche Anfrage vom 15.10.1992 (PIPr. 12/37, S. 3059) lenkte Innensenator Heckelmann von seiner Verantwortung für das Organisationschaos bei der Berliner Ausländerbehörde ab und erklärte, dass „auf Initiative der Senatsverwaltung für Inneres [...] sich der hierfür zuständige Bundesminister des Inneren damit einverstanden erklärt [habe], dass zukünftig die Duldungen nicht mehr zu einem Stichtag, sondern im Sinne einer Fließregelung für einen Sechs-Monats-Zeitraum verlängert werden“ – für eine solche sachgerechte „Fließregelung“ hätte der Berliner Innensenator natürlich nicht erst den Bundesinnenminister um Erlaubnis bitten müssen⁴⁸.

Weisungsregelungen für Flüchtlinge aus Serbien / Montenegro

Während Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina aufgrund der Abschiebestopp-Regelungen nach § 54 AuslG wegen des andauernden Krieges zunächst weiterhin vor Abschiebungen ‚geschützt‘ waren, gerieten vor allem Flüchtlinge aus den Teilrepubliken Serbien und Montenegro (aber auch aus Kroatien und Mazedonien) im Verlauf des Jahres 1993 unter erheblichen Ausreisedruck.

Weisungsänderung vom 28.7.1993

Die Innenminister hatten auf ihrer Konferenz vom 22.5.1992 offen gelassen, was mit den jugoslawischen Kriegsflüchtlingen geschehen sollte, die *nicht* aus Bosnien-Herzegowina (oder *nach* dem 22.5.1992 aus Kroatien) nach Deutschland geflohen waren – vor allem Minderheitenangehörige und Deserteure, etwa: Kosovo-AlbanerInnen, Roma und Muslime aus Serbien-Montenegro –, so dass die diesbezügliche Verfahrenspraxis stillschweigend den Bundesländern überlassen blieb⁴⁹.

Die Berliner Innenverwaltung beendete mit einer Weisungsänderung am 28.7.1993 ohne jede Vorankündigung die bislang grundsätzlich zugunsten der Betroffenen ausgeübte Ermessenspraxis der Ausländerbehörde. Was als „Klarstellung“ der bisherigen Weisung bezeichnet wurde, war eine radikale Umkehr mit erheblichen negativen Folgen für die Betroffenen.

Unter den „Neuantragstellern“ sollten nur noch bosnische Staatsangehörige eine Duldung erhalten; eine Duldungs-Verlängerung komme nur noch bei BosnierInnen und bis zum 22.5.1992

⁴⁷ Kreuzbergs Bürgermeister Peter Strieder (SPD) sprach von einer „unglaublichen Sauerei“ (vgl. taz vom 20.11.1993) angesichts der „völlig unverständlichen“ und „absolut unfassbaren“ Verzögerungstaktik der Berliner Innenverwaltung angesichts der Tatsache, dass diese jeden Grund dazu benutze, um den „unmöglichen Status quo am Waterloo-Ufer [Standort der Ausländerbehörde; T.H.] weiter aufrechtzuerhalten“.

⁴⁸ Für den (rein hypothetischen) Fall, dass der Bundesinnenminister sein Einverständnis für weitere Duldungen versagte, hätte ein landesweiter Abschiebestopp-Erlass das sukzessive Auslaufen einmal erteilter Duldungen rechtlich absichern können.

⁴⁹ Nach einer Recherche von Vera Gaserow (vgl. taz vom 7.8.1993) schoben zum damaligen Zeitpunkt Niedersachsen und Bayern ab (z.B. in „befriedete Gebiete“ Kroatiens). Baden-Württemberg z.B. sah wegen „offensichtlicher Abschiebehindernisse“ weiterhin von Abschiebungen nicht-bosnischer Kriegsflüchtlinge ab (laut taz vom 21.8.1993 änderte Baden-Württemberg dann seine Praxis).

Da es sich bei den Regelungen für Nicht-BosnierInnen um Weisungen auf der Landesebene handelte, ist über die Praxis in den verschiedenen Bundesländern nur wenig bekannt - sie vollzog sich zumeist jenseits der Öffentlichkeit. Bezeichnend war insofern das Ergebnis der Recherche Vera Gaserows in Bezug auf Hessen, wo man gar nicht wisse, ob abgeschoben werde oder nicht (von wem diese Auskunft kam, geht aus dem Artikel nicht hervor).

eingereisten KroatInnen in Betracht (Punkt 1. und 2. der Weisung vom 28.7.1993). Allen anderen Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien, die nach dieser Weisungsänderung bei der Berliner Ausländerbehörde vorsprachen, wurde eine Ausreiseaufforderung in den Pass gestempelt⁵⁰: „Zur Ausreise verpflichtet“ und „Ticket für die Heimreise ist vorzulegen“ lauteten die Stempelinträge. Die entsprechende bürokratische Anweisung hierzu liest sich wie folgt:

„4. Unerlaubt ohne erforderliches Visum einreisende Ausländer aus dem ehemaligen Jugoslawien erhalten - soweit sie nicht gemäß Nr. 1 zu behandeln sind [d.h. sofern sie keine BosnierInnen sind; T.H.] - eine Ausreiseaufforderung mit kurzer Ausreisefrist als Pässeintrag (§ 42 Abs. 2 Nr. 2 AuslG; Frist: 1 Woche).

5. Bereits erteilte Duldungen werden bei Ablauf der Duldungen nicht mehr verlängert, soweit die Personen nicht zu den unter 2. bezeichneten Ausländern [BosnierInnen; bis zum 22.5.92 eingereiste KroatInnen; T.H.] gehören. Stattdessen erhalten die Vorsprechenden ebenfalls eine Ausreiseaufforderung gemäß § 42 Abs. 2 Nr. 2 als Eintragung in den Pass, wobei die Ausreisefrist § 56 Abs. 6 AuslG anzupassen ist (1 bzw. 3 Monate).

6. Personen, denen [...] eine Duldung nicht erteilt oder verlängert wird, müssen eine eventuell behauptete Rückkehrmöglichkeit im Verfahren vor dem BAFI [Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge; T.H.] geltend machen.“

Durch diese Weisungsänderung waren auf einen Schlag ca. 8.000 - 12.000 Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien in Berlin von der Abschiebung bedroht – und entsprechend energisch waren die Proteste in der Öffentlichkeit nach dem Bekanntwerden dieser Behördenentscheidung, die zuvor nicht einmal mit dem Regierungspartner SPD abgesprochen worden war. Alle Berliner Parteien – mit Ausnahme der CDU – kritisierten die „aberwitzige Vorstellung“ (so die SPD, laut taz vom 7.8.1993), dass die kriegsrischen Auseinandersetzungen auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien mit Ausnahme des bosnischen Territoriums auf dem Papier für beendet erklärt werden sollten. Es wurde zudem befürchtet, dass mit der Weisungsänderung eine neue „Welle von Asylsuchenden“ künstlich geschaffen würde oder aber dass die Betroffenen in die Illegalität gedrängt würden.

Auch der Vertreter des UNHCR in Bonn teilte dem Berliner Innensenator mit Schreiben vom 9.8.1993 mit, dass der UNHCR die „generelle Duldungsverweigerung“ infolge der Weisungsänderung „mit Sorge zur Kenntnis genommen“ habe. Er forderte eine sorgfältige Prüfung von Abschiebehindernissen, besonders bei Wehrdienstverweigerern aus Serbien / Montenegro und albanischen Volkszugehörigen aus dem Kosovo. UNHCR machte zudem darauf aufmerksam, dass die Möglichkeit eines Asylverfahrens etlichen gefährdeten Personen formal-rechtlich verwehrt sei, nachdem sie im Vertrauen auf die bisher praktizierten Duldungsregelungen Asylanträge zurückgezogen hatten (und somit die Überprüfung der bereits vorgebrachten Asylgründe im Asyl-Folgeverfahren ausscheide)⁵¹.

Angesichts der massiven Kritik sah sich die Innenverwaltung zur Beschwichtigung genötigt. Innenstaatssekretär Armin Jäger betonte gegenüber der Presse, dass „selbstverständlich Personen aus den vom Bürgerkrieg bedrohten Gebieten des ehemaligen Jugoslawien [ihr] Bleiberecht“ behielten (taz, 18.8.1993) – wozu er die zur Ausreise Aufgeforderten aber offenkundig nicht zählte. Wider besseren Wissens hatte der Staatssekretär am 7.8.1993 gegenüber der taz behauptet, die Flüchtlinge könnten im Einzelfall bei der Ausländerbehörde individuelle Abschiebungshindernisse geltend machen. In der Praxis wurden Einzelfallprüfungen durch die Anweisung der Senatsverwaltung in der oben zitierten Form jedoch systematisch verhindert: Formulierungen wie „erhalten [...] eine Ausreiseaufforderung“, „Duldungen werden [...] nicht mehr verlängert“ und „müssen“ einen

⁵⁰ Die Ausländerbehörde sicherte später zu, keine Abschiebung auf der Grundlage einer lediglich in den Pass gestempelten Abschiebungsandrohung vorzunehmen, sondern zuvor noch einmal eine Abschiebungsandrohung im Rahmen eines schriftlichen Bescheides zu erlassen (so die Information vom 21.6.1994 des Berichterstatters in dem Verfahren VG 30 A 149.94).

⁵¹ Allgemein wurden Abschiebungen in die BR Jugoslawien als „nicht verantwortbar“ bezeichnet, da zurückkehrende AsylbewerberInnen systematisch von der Polizei aufgesucht, teilweise verhaftet und misshandelt wurden, sagte etwa UNHCR-Beobachter Björn Wakman (vgl. taz, 3.6.1994). Schweden, das bereits seit etwa einem Jahr monatlich ca. 1.000 Kriegsflüchtlinge über Bulgarien nach Jugoslawien abgeschoben hatte, setzte daraufhin seine Abschiebungsmaßnahmen in Bezug auf Kosovo-AlbanerInnen aus (auch hinsichtlich der Schweiz und Österreich wurden Abschiebungen nach Serbien / Montenegro zu dieser Zeit gemeldet; vgl. taz vom 9.3.1994).

Asylantrag stellen ließen den SachbearbeiterInnen der Ausländerbehörde keinen Spielraum für anders lautende Entscheidungen im Einzelfall.

Dennoch behauptete auch Innensenator Heckelmann wahrheitswidrig: „Jeder einzelne Fall wird sorgfältig geprüft“ (vgl. taz, 18.8.1993)⁵². Er sagte dies zu einer Zeit, als die Ausländerbehörde am Waterloo-Ufer vor dem personellen und räumlichen Kollaps stand, zu einer Zeit, als die Ausländerbehörde nicht einmal mehr den Routinebetrieb aufrechterhalten konnte und täglich bis zu 150 vorsprechende Menschen abgewiesen wurden, ohne dass sie auch nur eine Wartenummer erhalten hätten (vgl. nur: taz vom 14.8.1993 und 29.10.1993); den maximal 17 MitarbeiterInnen der Ausländerbehörde stand auch lediglich ein (!) Dolmetscher zur Kommunikation mit den bis zu 500 täglich vorsprechenden Flüchtlingen zur Verfügung! Von einer „sorgfältigen Einzelfallprüfung“ konnte vor diesem Hintergrund keine Rede sein; im Gegenteil: Die Menschen wurden unterschiedslos, ohne jede Anhörung und ohne Berücksichtigung der von ihnen eingereichten schriftlichen Duldungsanträge – weisungsgemäß – zur Ausreise aufgefordert.

Der *reale* Abschreckungseffekt dieser Ausreiseaufforderungen – neben dem der enormen psychologischen Verunsicherung der Betroffenen – ist schwer abschätzbar, denn Abschiebungen nach Jugoslawien waren zum damaligen Zeitpunkt wegen fehlender Flugverbindungen nicht möglich, und auch einer ‚freiwilligen‘ Rückkehr auf dem Landwege standen zahlreiche Hindernisse im Wege: So verweigerten etwa die Transitländer Österreich und Tschechien Durchreisevisa an abgelehnte Flüchtlinge aus Deutschland in der (vermutlich berechtigten) Befürchtung, sie würden dann auf diesen Flüchtlingen ‚sitzenbleiben‘. Andererseits sahen viele Flüchtlinge in ihrer Angst und Verzweiflung vermutlich keinen anderen Weg, als Deutschland (wohin auch immer) zu verlassen.

In ihrer Mehrheit wehrten sich die Flüchtlinge jedoch sowohl politisch als auch – in erster Linie – juristisch gegen den Entzug ihres vorläufigen Bleiberechts, mit der Hilfe von RechtsanwältInnen und Beratungsstellen und der mobilisierten Öffentlichkeit.

Einzelfallprüfungen entsprechend des Beschlusses des Ausländer-Ausschusses

Die Proteste waren in diesem (seltenen) Fall letztlich erfolgreich. Die Vorstellung, dass die Berliner Behörden Menschen ‚aus dem Land jagen‘ sollten, die sich z.B. als Deserteure aktiv dem Krieg und somit auch der Beteiligung an Kriegs- und Menschenrechtsverbrechen entzogen hatten und die deshalb bei einer Rückkehr eine entsprechende Bestrafung, Haft oder sogar die erneute Einberufung und Heranziehung zum Kriegsdienst befürchten mussten – Menschen, die zudem oft zugleich wegen ihrer Volkszugehörigkeit oder ihres Glaubens Verfolgungen oder Diskriminierungen zu befürchten hatten –, diese Vorstellung stieß zum damaligen Zeitpunkt jedenfalls auf einhellige Entrüstung.

Der Ausländerausschuss des Berliner Abgeordnetenhauses formulierte deshalb am 1.9.1993 *ohne Gegenstimmen* (die Grünen enthielten sich, da sie darüber hinaus forderten, Berlin solle sich bundesweit für eine umfassendere Bürgerkriegsregelung einsetzen) eine Beschlussempfehlung, die – wortwörtlich zitiert – am 14.9.1993 durch die Innenverwaltung (Staatssekretär Jäger) an die Ausländerbehörde „zur Kenntnisnahme“ weitergeleitet wurde. Diese Beschlussempfehlung des Ausschusses an den Berliner Senat verlangte von der Ausländerbehörde, „auf Antrag des Betroffenen eine Einzelfallprüfung vorzunehmen“ und „Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit“ zu prüfen. Bei folgenden Personengruppen sei dabei „mit besonderer Sorgfalt im Einzelfall zu prüfen, ob Abschiebungshindernisse bestehen“:

- Deserteure oder Wehrdienstverweigerer und ihre Familien,
- „Flüchtlinge albanischer Volkszugehörigkeit aus der Provinz Kosovo;
- Angehörige ethnischer und religiöser Minderheiten in den jeweiligen Republiken;

⁵² Der Abgeordnete Ismail Kosan nahm diese Presseerklärung des Innensensors zum Anlass zu fragen, wie er so etwas behaupten könne, „[...] wenn das [eine Einzelfallprüfung; T.H.] bisher noch in keinem einzigen Fall geschehen ist und alle Versuche betroffener Flüchtlinge, ihre Gründe, die sie an einer Rückkehr hindern, darzulegen, von den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen gar nicht zur Kenntnis genommen werden?“ (Kl. Anf. Nr. 4358 vom 21.9.93; in: TOP 12/93, S. 40 f).

- Frauen, die Vergewaltigungen ausgesetzt waren“.

Zudem sollten der Beschlussempfehlung zufolge die personellen und räumlichen Arbeitsbedingungen der Ausländerbehörde verbessert werden.

Staatssekretär Dr. Jäger fügte im Rahmen seiner „Mitteilung“ an die Ausländerbehörde hinzu, dass „entsprechend der Beschlussempfehlung **und wie gesetzlich vorgesehen auf Antrag** eine Einzelfallprüfung vorzunehmen [ist]. Der Ausländer ist in geeigneter Weise auf diese Möglichkeit hinzuweisen“⁵³.

Bis zu diesem Zeitpunkt war die „gesetzlich vorgesehene“ Einzelfallprüfung von der Ausländerbehörde wohlgermerkt selbst dann verweigert worden, wenn ein entsprechender schriftlicher Antrag gestellt worden war! Grundsätzlich muss die Ausländerbehörde natürlich nicht nur „auf Antrag“, sondern auch *von Amts wegen* Abschiebungshindernisse im Einzelfall prüfen und berücksichtigen, zumindest soweit diese für sie ersichtlich sind.

In der Presse kommentierte Staatssekretär Jäger den Beschluss des Ausländer-Ausschusses mit den Worten (vgl. taz, 2.9.1993): „Es wurde die geltende Rechtslage beschlossen“, der Beschluss könne, „wenn alle gutwillig sind“, sofort umgesetzt werden. Unfreiwillig bestätigte er hiermit, dass die Ausländerbehörde *bislang* eben *nicht* entsprechend der geltenden Rechtslage gehandelt hatte (denn sonst hätte nichts „umgesetzt“ werden müssen) und dass die Umsetzung des geltenden Rechts in Berlin offenkundig vom „guten Willen“ der Beteiligten (maßgeblich der Ausländerbehörde) abhing.

In der Praxis mussten nunmehr die bereits zur Ausreise aufgeforderten Flüchtlinge in einem schriftlichen und auf Deutsch verfassten Antrag ihre „individuelle lebens- oder freiheitsbedrohende Gefährdung“ bei einer Rückkehr „plausibel darstellen“, um eine weitere sechsmonatige Duldung erhalten zu können. Dabei wurde in der Mitteilung der Innenverwaltung betont, dass *allein* die Berufung darauf, einer der genannten Personengruppen anzugehören, *nicht* für die Erteilung einer Duldung ausreichend sein sollte, da es sich in einem solchen Fall nicht um individuelle Abschiebungshindernisse im Sinne des § 53 AuslG handele, sondern um eine „generelle Gruppenzugehörigkeit“, welche nur im Rahmen einer Abschiebestopp-Regelung nach § 54 AuslG berücksichtigt werden könne.

In seiner nahezu zeitgleich (am 13.9.1993) verfassten Antwort auf eine Kleine Anfrage (Nr. 4024 vom 23.6.1993; Drs. 12/3299) formulierte Innensenator Heckelmann inhaltsgleich, dass es bei einem Einzelfallantrag neu einreisender jugoslawischer Kriegsflüchtlinge (die nicht aus Bosnien-Herzegowina kommen) seiner Meinung nach nicht ausreiche,

„[...] dass die Ausländer sich lediglich darauf berufen, Einberufungsbescheiden nicht Folge geleistet zu haben, aus unsicheren Regionen zu stammen oder Angehörige ethnischer oder religiöser Minderheiten zu sein, da es sich hierbei nicht um individuelle Abschiebungshindernisse handelt. In diesen Fällen käme nur eine Anordnung nach § 54 AuslG in Betracht, für die der Bundesminister des Inneren seine erforderliche Einvernehmenserklärung ausdrücklich nicht erteilt hat. Die individuell konkrete Rückkehrunmöglichkeit muss vielmehr im Einzelfall, z.B. durch Erläuterung in den vorgenannten Sachverhalten plausibel dargelegt werden. In diesen Fällen erhalten die Ausländer bei Vorliegen eines individuellen Abschiebungshindernisses ebenfalls eine Duldung.“

Diese Ausführungen des Innensensors stellten einen rechtlichen wie rhetorischen Drahtseilakt dar, denn sie schwankten zwischen einer strengen Gesetzesauslegung und dem Bemühen, Entscheidungsspielräume der Ausländerbehörde entsprechend der Kompromiss-Lösung des Ausländerausschusses offen zu halten. Das widersprüchliche Verfahren einer quasi-institutionalisierten Einzelfallprüfung war eine Folge der halbherzigen politischen Vorgaben, denn die Maßgabe, bestimmte Personengruppen (Deserteure, Minderheiten usw.) besonders schützen zu wollen, hätte in der Tat konsequenterweise nur durch den Erlass eines Abschiebestopps umgesetzt werden können⁵⁴. Das Verfahren war andererseits auch der Gesetzeslage geschuldet, die hinsichtlich der individuellen Gefährdungen, die zugleich allgemeine

⁵³ Mit Flugblättern der Ausländerbehörde wurden wartende Flüchtlinge ab Oktober 1993 dann tatsächlich auf die Möglichkeit einer Einzelfallprüfung hingewiesen.

⁵⁴ Notfalls zunächst nur auf der Landesebene, verbunden mit einer anschließenden politischen Initiative, einen bundesweiten Abschiebestopp zu erreichen.

Gefährdungen darstellen, äußerst unbefriedigend und widersprüchlich ausgefallen war (das Verhältnis von Satz 1 zu Satz 2 im § 53 Abs. 6 AuslG). Denn die ‚Logik‘ des Gesetzes besagt, dass gerade dort, wo Bedrohungen gehäuft auftreten, Schutz mit Hinweis auf die allgemeine Lage verweigert bzw. nur in extremen Ausnahmefällen gewährt wird. Diese letztlich künstliche Auftrennung zwischen *individuellen* und *allgemeinen* Gefahren ist sowohl dem Kategorisierungsbestreben der Asylbürokratie als auch dem Wunsch des Aufnahmestaates nach ‚Selektion‘ geschuldet, d.h. nach einer Reduzierung der Zahl der als ‚berechtigt‘ angesehenen Flüchtlinge. Der ganze Sinn bzw. Unsinn der Mitteilung der Senatsinnenverwaltung vom 14.9.1993 war vor diesem Hintergrund folgender: Aus allgemeinen Gefährdungen, die besondere Personengruppen betreffen, werden im Rahmen einer Einzelfallprüfung *dann* individuelle Gefahren, wenn sie nur ausführlich genug geschildert, d.h. „plausibel“ gemacht werden können.

Die Praxis der Einzelfallprüfungen

In der Praxis der Einzelfallprüfungen zeigte sich die ‚Idiotie‘ des Verfahrens: Nahezu 90% aller AntragstellerInnen erhielten nach entsprechenden individuellen Überprüfungen ein weiteres Bleiberecht (Duldung) – ein allgemeiner Abschiebestopp wäre angesichts dieser Quote in jedem Fall zu rechtfertigen und mit weitaus weniger bürokratischem Aufwand verbunden gewesen!

Es dauerte auch noch einige Zeit, bis das von der Innenverwaltung angeordnete Verfahren funktionierte: Bis Anfang Oktober 1993 bekamen noch alle Flüchtlinge, selbst wenn sie einen ausführlichen, in Deutsch formulierten Einzelfallantrag auf Duldung eingereicht hatten, unterschiedslos und „wortlos eine Ausreiseverpflichtung in den [Pass] gedrückt“ (so der Flüchtlingsrat; vgl. taz vom 7.10.1993). Dass die Ausländerbehörde die Betroffenen trotz anders lautender politischer Vorgaben konsequent abwies, konnte als ‚hinhaltender Widerstand‘ und Unmutsbekundung der Verwaltung interpretiert werden, die eine ihr nicht opportun erscheinende Anweisung, die zumindest implizit auch eine Kritik am bisherigen Verwaltungshandeln beinhaltet, hintertreiben wollte. Offiziell wurde die verzögerte Bearbeitung damit erklärt, dass erst Anfang Oktober 1993 die personellen und organisatorischen Voraussetzungen in der Behörde für die Umsetzung der politischen Vorgaben geschaffen worden waren – so die Auskunft von Innensenator Heckelmann (vgl. Antwort vom 13.10.1993 auf die Kl. Anf. Nr. 4358; in: TOP 12/93; Hervorhebung von mir; T.H.):

„**Inzwischen** orientiert sich die Einzelfallprüfung“, die allerdings auch schon zuvor stattgefunden habe, „an der Beschlussempfehlung des Ausländerausschusses vom 2. September 1993, wofür **nunmehr** auch das notwendige sachkundige Personal zur Verfügung steht. Bis zum 5. Oktober 1993 sind 223 Einzelfallprüfungen vorgenommen worden. Dabei wurde in 194 (87%) [der Fälle] eine Duldung erteilt.“

Den Innensenator beim Wort nehmen hieße in diesem Fall festzustellen, dass die ihm unterstellte Ausländerbehörde wegen fehlenden sachkundigen Personals bis Oktober 1993 in 87% aller Fälle trotz vorliegender Abschiebungshindernisse diese nicht erkannt bzw. in ihrem Vorgehen nicht berücksichtigt hatte. Tatsächlich war es jedoch so, dass die mühsame, arbeitsintensive und zeitaufwändige Aufgabe der Erfragung des Fluchtschicksals und der Darstellung möglicher Gefährdungen in der Praxis nicht von den SachbearbeiterInnen der Ausländerbehörde, sondern von nicht-staatlichen Beratungsstellen und ihren DolmetscherInnen übernommen wurde, die zu jener Zeit tausende schriftliche Einzelfallanträge formulierten – in der Ausländerbehörde waren dementsprechend nur wenige Personen dazu abgestellt worden, diese Anträge in einem schriftlichen Verfahren zu lesen und zu bewerten⁵⁵. Mit der massenhaften ‚Auslagerung‘ der genuin staatlichen Aufgabe der Ermittlung und Prüfung von Abschiebungshindernissen auf die in der Stadt tätigen Beratungsstellen wurden allerdings auch die chaotischen Zustände innerhalb und außerhalb der Ausländerbehörde ‚externalisiert‘ – nur dass kein Beamtenrecht und kein ‚Dienstherr‘ die

⁵⁵ Ablehnungen wurden nicht schriftlich begründet und waren deshalb zumeist auch nicht nachvollziehbar. In der Praxis wurde eine ablehnende Entscheidung jedoch häufig revidiert, nachdem die persönliche Situation der Betroffenen noch einmal ausführlich dargestellt worden war.

MitarbeiterInnen der Beratungsstellen vor der totalen Arbeitsüberlastung schützen konnte⁵⁶: „Der Andrang ist so groß, dass wir abends nicht mehr wissen, wie wir überhaupt heißen“, brachte eine Flüchtlingsberaterin die Situation in der taz vom 18.8.1993 anschaulich zum Ausdruck. Die Beratungsstellen waren angesichts des enormen Andrangs gezwungen, der Ausländerbehörde vergleichbar ein Warte- und Rangfolgesystem zur Regelung des Ablaufs der Beratungsgespräche einzuführen (Wartelisten usw.). Im Gegensatz zur Ausländerbehörde jedoch, die die Anzahl täglich ‚Abzufertigender‘ kategorisch begrenzte (und dies mit Hilfe von PolizeibeamtInnen auch durchsetzte), war es seitens der Beratungsstellen weder gewollt noch möglich, Hilfe Suchende abzuweisen – ging es für die Betroffenen doch buchstäblich um ‚alles‘, d.h. nicht nur um ein weiteres ‚Bleiberecht‘, sondern auch um dringend benötigte Leistungen vom Sozialamt, d.h. um ein Dach über dem Kopf, um etwas zu essen, um medizinische Versorgung usw. Angesichts dieses enormen moralischen Drucks konnten sich die Beratungsstellen der physischen und psychischen Überforderung über die Grenzen des Verantwortbaren hinaus nicht entziehen⁵⁷.

Noch eine andere negative Folge hatte die Ausgliederung staatlicher Prüfungsaufgaben: ‚Profiteure der Not‘ ‚verkauften‘ im allgemeinen Chaos ‚Duldungsanträge‘ an Flüchtlinge. Diese gaben in ihrer Verzweiflung oft ihr letztes Geld her für ein völlig unbrauchbares Schreiben, bei dem zumeist der Text eines anderen Duldungsantrages einfach kopiert und mit einem neuen Namen versehen worden war⁵⁸. Wegen vieler unqualifizierter oder schlicht gefälschter Duldungsanträge (was nicht damit gleichzusetzen war, dass die Betroffenen keine Duldungsgründe im Sinne der Weisung vorzubringen gehabt hätten!⁵⁹) sahen sich Beratungsstellen zeitweilig sogar dazu gezwungen, ihre Duldungsanträge durch Stempelaufdruck für die Ausländerbehörde als ‚nicht gekaufte‘ kenntlich zu machen.

Die enorme Arbeitsbelastung war für die MitarbeiterInnen der Beratungsstellen in Berlin eigentlich auch nur angesichts des Umstandes zu ertragen, dass spätestens nach einem halben Jahr (wenn nämlich alle Flüchtlinge einmal bei der Ausländerbehörde vorgesprochen hatten) die mühsame Arbeit der individuellen Darstellung von Fluchtgründen und Abschiebungshindernissen weitgehend hätte abgeschlossen sein müssen – allerdings kam es fast genau ein halbes Jahr nach der Anordnung individueller Einzelfallprüfungen zu einer erneuten folgenschweren Änderung der Weisung.

Weisungsänderung vom 2.2.1994

Die erneute Weisungsänderung stand im Zusammenhang damit, dass auf der IMK vom 25.11.1993 erneut kein ‚Einvernehmen‘ hinsichtlich des Umgangs mit Kriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien, die *nicht* aus Bosnien-Herzegowina oder Kroatien stammten, erzielt werden konnte. Der Abschiebestopp für Kosovo-AlbanerInnen, der im Frühjahr 1993 von der nordrhein-westfälischen Landesregierung im Alleingang für sechs Monate erlassen worden war, konnte deshalb ebenfalls nicht verlängert werden (§ 54 Satz 2 AuslG). Die bemerkenswerte Begründung des zuständigen Staatssekretärs des Bundesinnenministeriums Lintner für die rigide Haltung der Innenminister sei hier zitiert:

⁵⁶ Die Personalratsvorsitzende des Landeseinwohneramtes berichtete in der taz vom 14.9.1993, dass der Stress für die MitarbeiterInnen der Ausländerbehörde am Waterloo-Ufer während der ‚Stoßzeiten‘ enorm sei - Überstunden würden jedoch „nicht viele“ gemacht!

⁵⁷ Ich kann aus persönlicher Erfahrung bestätigen, dass angesichts von 100 - 150 Hilfe Suchenden *täglich* (in einer Beratungsstelle) eine Arbeitszeit von 10 Uhr morgens bis 23-24 Uhr nachts – unter unglaublichen Arbeitsbedingungen – nichts Außergewöhnliches darstellte.

⁵⁸ 50,- bis 200,- DM soll etwa ein Übersetzungsbüro für einen Duldungsantrag verlangt haben (vgl. Gemkow / Hartmann 1995, 182).

⁵⁹ Etlichen Flüchtlingen wurden viele Jahre später Einzelfallanträge aus der damaligen Zeit vorgehalten, ohne die chaotischen Entstehungsbedingungen zu berücksichtigen: So wurden qualifiziert und umfangreich belegte posttraumatische Belastungserkrankungen im Nachhinein in Zweifel gezogen, wenn in diesen Einzelfallanträgen traumatische Erlebnisse nicht erwähnt wurden – dabei war es geradezu unvorstellbar, dass Flüchtlinge unter den damaligen Bedingungen (in überfüllten Beratungszimmern, unter enormem Zeitdruck usw.) von intimen und peinigen Erlebnissen hätten berichten können.

„Da es nicht abzusehen ist, wann es künftig den Minderheiten in Serbien und Montenegro wieder möglich sein wird, frei von Repressalien und Diskriminierungen zu leben, ist auch nicht absehbar, wann ein jetzt beschlossener Abschiebestopp wieder aufgehoben werden könnte.“ (in: taz, 24.11.1993, S. 5)

Die Angst davor, dass Schutzbedürftige unter Umständen für eine längere Zeit in Deutschland verbleiben könnten, führte also dazu, Schutz gerade in den Fällen zu versagen, in denen er umso dringender benötigt wurde.

Die Flüchtlinge fanden sich infolge des politisch verweigerten Schutzes in einer „kafkaesken Situation“ wieder (so Vera Gaserow in der taz vom 24.11.1993), denn trotz des Abschiebebeschlusses der Innenminister war ihre Abschiebung unmöglich, weil wegen des UN-Embargos keinerlei Flugverbindungen nach Serbien / Montenegro bestanden.

Kosovo-AlbanerInnen, die sich wegen der verweigerten Abschiebestopp-Regelung zu einem Asylantrag entschlossen⁶⁰, hatten zum damaligen Zeitpunkt durchaus unterschiedliche Erfolgsaussichten. Zahlreiche Verwaltungsgerichte und dann auch die Oberverwaltungsgerichte in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hessen sahen im Herbst 1993 / Frühjahr 1994 die Situation einer Gruppenverfolgung von Kosovo-AlbanerInnen als gegeben an, d.h. dass in diesen drei Bundesländern Asyl Suchende albanischer Volkszugehörigkeit aus dem Kosovo von der Rechtsprechung ohne weitere Einzelfallprüfung als asylberechtigt anerkannt wurden⁶¹. Allerdings hatte eine überwiegende Mehrheit der Flüchtlinge aufgrund der strengen Entscheidungspraxis des Bundesamtes und der restriktiven Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts keinerlei Chancen im Asylverfahren: Das BVerwG „kassierte“ bereits im Sommer 1994 die OVG-Rechtsprechung zur Gruppenverfolgung von Kosovo-AlbanerInnen, so dass auch die AsylbewerberInnen aus dem Kosovo nach negativem Verlauf ihres Asylverfahrens doch wieder auf eine aufenthaltsrechtliche Duldung angewiesen waren.

Auf der Sitzung des Berliner Senats vom 1.2.1994 wurde eine Änderung der bislang gültigen Weisung, nach der die meisten Jugoslawienflüchtlinge infolge von Einzelfallprüfungen geduldet wurden, beschlossen. Zur Begründung verwies Senatssprecher Heuß auf die „außergewöhnlich hohe Zahl“ von Flüchtlingen in der Stadt (vgl. taz vom 2.2.1994⁶²); zudem solle die Berliner Praxis dem Vorgehen der anderen Bundesländer angeglichen werden – als kurz später deutlich wurde, dass Berlin das *einzigste* Bundesland war, das *keine* Duldungen an Flüchtlinge aus Serbien / Montenegro erteilte, wurde die Praxis der anderen Bundesländer vom Senat jedoch nicht mehr zur Begründung seines Vorgehens herangezogen. Die Senatsverwaltung für Inneres teilte die Entscheidung des Senats nur einen Tag später⁶³ der Ausländerbehörde durch Schreiben / Weisungsänderung vom 2.2.1994 mit.

Warum die erst vor einem knappen halben Jahr durchgesetzte Einzelfallregelung wieder aufgehoben wurde, obwohl sich weder an der Rechtslage noch an der Situation im ehemaligen Jugoslawien noch an den individuell vorgebrachten Einzelumständen und den auf dieser Grundlage behördlich festgestellten Abschiebungshindernissen irgendetwas geändert hatte, war nicht nachvollziehbar. Geändert hatte sich lediglich die politische Aufnahmebereitschaft – und unter Umständen war auch die hohe Anerkennungsquote von ca. 90% von den politisch Verantwortlichen nicht vorhergesehen worden. Dabei war ja gerade diese hohe Quote ein Beleg dafür, dass die große Mehrheit der Flüchtlinge nach wie vor offenkundig schutzbedürftig war!

Unter Punkt 3 der Weisung „Ausländer aus den übrigen Nachfolgerepubliken Jugoslawiens“ vom 2.2.1994 hieß es jedenfalls:

„Diese Personen erhalten grundsätzlich keine Duldung mehr - es sei denn, es liegt ein tatsächliches Abschiebungshindernis vor.“

⁶⁰ Im Dezember 1993 kam nach Angaben des BMI die Hälfte aller Asyl Suchenden aus dem ehemaligen Jugoslawien (5.142 aus Serbien/Montenegro; 1.377 aus Bosnien-Herzegowina; vgl. taz vom 2.2.1994).

⁶¹ Sie erhielten somit faktisch ein dauerhaftes Bleiberecht, obwohl viele von ihnen ursprünglich nur einen kurzfristigen Abschiebungsschutz angestrebt hatten.

⁶² Genannt wurde die Zahl von 40.000 Flüchtlingen und jährliche Sozialhilfekosten in Höhe von 600 Mio. DM. In Berlin lebten zu diesem Zeitpunkt ca. 13% aller Bürgerkriegsflüchtlinge in Deutschland.

⁶³ Es fällt auf, dass für Flüchtlinge *negative* Entscheidungen von der Verwaltung zumeist rasch umgesetzt werden, während es oft lange dauert, bis positive Regelungen praktisch umgesetzt werden.

Nun hätte angesichts der tatsächlichen Unmöglichkeit einer Abschiebung nach Serbien / Montenegro davon ausgegangen werden können, dass die Menschen entsprechend geduldet worden wären. Doch die Weisung fuhr unmissverständlich fort (Hervorhebung von mir; T.H.):

„Im einzelnen ist wie folgt zu verfahren: **Anträge** auf Verlängerung von bereits erteilten Duldungen sowie Anträge auf erstmalige Erteilung einer Duldung **sind schriftlich abzulehnen.**“

„Jedem Ausländer bleibt es unbenommen, Asylgründe und gesetzliche Abschiebungshindernisse im Asylverfahren geltend zu machen.“

Die nur ein halbes Jahr zuvor von der Innenverwaltung öffentlich geäußerte Floskel über ohnehin rechtlich vorgesehene und von der Ausländerbehörde praktizierte Einzelfallprüfungen wurde mit dieser Weisungsänderung in ihrer Substanzlosigkeit entlarvt, denn die Formulierung, Duldungsanträge „sind schriftlich abzulehnen“, ließ den SachbearbeiterInnen der Ausländerbehörde keinen Raum für eigenständige Entscheidungen im Einzelfall. Was vor kurzem noch als der Normalfall des Behördenhandelns dargestellt worden war, sollte von einem Tag auf den anderen wieder Fiktion sein – ein Beleg für die ungeheure Deutungs- und Auslegungsmacht der Innenverwaltung in Bezug auf die praktische Anwendung des Ausländerrechts und der darin enthaltenen Ermessensspielräume.

Bei *keinem* Flüchtling, der nach der Weisungsänderung vom 2.2.1994 bei der Ausländerbehörde vorsprach, wurde noch ein Abschiebungshindernis festgestellt. Es wurde auch nicht begründet, warum oder aufgrund welcher geänderten Umstände die Behörde, die nach einer Einzelfallprüfung zuvor zu einem gegenteiligen Ergebnis gekommen war, nunmehr anders entschied. Alle vorsprechenden Flüchtlinge bekamen unabhängig von ihrem individuellen Schicksal weisungsgemäß nur noch eine Ausreiseaufforderung in den Pass gestempelt und / oder entsprechende Ausreisepapiere („Grenzübertrittsbescheinigungen“) ausgehändigt: in der Folge konnte dies z.B. zum (rechtswidrigen) Sozialhilfeentzug, zu Abschiebungshaft, zu Verfahren wegen illegalen Aufenthalts usw. führen. Ende 1994 waren dann bereits 8.000 Ausreiseaufforderungen an jugoslawische Kriegsflüchtlinge (überwiegend aus Serbien / Montenegro; weniger aus Kroatien) durch die Berliner Ausländerbehörde ergangen (vgl. taz, 6.12.1994).

An dieser Weisungslage in Bezug auf nicht-bosnische / nicht-kroatische Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien sollte sich in den nächsten Jahren nichts Wesentliches mehr ändern⁶⁴; die Abschiebung der Betroffenen war politisch beschlossene Sache – nur durchsetzen ließ sich die Aufenthaltsbeendigung zumeist nicht.

Einschub: Schutzlücke für Deserteure

An dieser Stelle will ich kurz auf die mangelhaften Schutzregelungen für Deserteure eingehen, weil dies eines der zentralen Probleme beim Umgang mit Kriegsflüchtlingen darstellt.

Das Menschenrecht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit umfasst der UN-Menschenrechtskommission zufolge ausdrücklich auch das Recht auf Kriegsdienstverweigerung (vgl. Friedrich 1994, 3). Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ging in den siebziger Jahren ebenfalls noch davon aus, dass das Grundrecht auf Kriegsdienstverweigerung nach Art. 4 Abs. 3 GG universell gelte, denn der Zweck dieses Grundrechts sei es – so der BGH in bemerkenswerter Klarheit –, „[...] die Gewissensposition gegen den Kriegsdienst mit der Waffe zu schützen und den Kriegsdienstverweigerer vor dem Zwang zu bewahren, töten zu müssen, einem Zwang, der notwendig mit jedem Wehrdienst mit der Waffe verbunden ist, gleichviel in welchem Land er abzuleisten ist“ (BGH 4 Ars 6/77 vom 24.5.1977; zit. nach: Friedrich 1994, 2)⁶⁵.

Das Bundesverwaltungsgericht jedoch traf am 31.3.1981 eine gegensätzliche Grundsatzentscheidung (BVerwG 9 C 6.80; vgl. ebd.), nach der sich Asyl Suchende, denen in ihrer Heimat ein Recht auf Wehrdienstverweigerung verwehrt wird, eben *nicht* auf das Grundrecht nach Art. 4 Abs. 3 GG berufen können sollen.

⁶⁴ Allerdings mussten nach dem Bundesverwaltungsgerichtsurteil vom September 1997 wieder schriftliche Duldungen aufgrund tatsächlicher Abschiebungshindernisse erteilt werden.

⁶⁵ Dieses Urteil stammte erkennbar aus der Epoche der militärischen Selbstbescheidung der BRD. Heute, so wissen wir nach dem „Soldaten sind Mörder“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, lägen solche Feststellungen – zumindest wenn sie auf Angehörige der Bundeswehr bezogen werden – an der Grenze zur Strafbarkeit.

Die allgemeine Wehrpflicht wurde von der Rechtsprechung vielmehr als „legitimer Ausfluss der jedem Staat kraft seiner Souveränität zustehenden Wehrhoheit“ definiert – so der VGH Baden-Württemberg (A 13 S 223/84) in seinem einschlägigen, von RichterInnen und EntscheiderInnen des BAFI gerne zitierten Urteil vom 6.2.1984 (zit. nach ebd.). Und weiter:

„Dies gilt nicht nur für die Länder, die sich durch eine freiheitlich-demokratische Ordnung auszeichnen, sondern beansprucht Geltung auch für weltanschaulich totalitäre Staaten“ (ebd.)⁶⁶.

Ob die Betroffenen sich nur durch Flucht und Desertion menschen- und völkerrechtswidrigen Militäreinsätzen entziehen können, ist der ‚objektiven‘ deutschen Rechtsprechung zufolge unerheblich – sie steht damit im Konflikt mit internationalen Konventionen, auch wenn ein völkerrechtlich verbindliches Abkommen zur Kriegsdienstverweigerung als subjektives Menschenrecht fehlt (vgl. Friedrich 1994, 4).

Der UNHCR hat in seinem *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft* den Schutz von Wehrflüchtlingen aus Gewissensgründen lediglich als Kann-Bestimmung formuliert. Zugleich weist das UN-Flüchtlingswerk jedoch darauf hin, dass auch eine Desertion zur Flüchtlingsanerkennung führen kann, wenn mit der Ableistung des Militärdienstes die Teilnahme an militärischen Aktionen verbunden wäre, die im Widerspruch zur persönlichen politischen, religiösen oder moralischen Überzeugung oder anderen Gewissensgründen stehen (Rdnr. 170 und 172 des Handbuchs). Die Begründung vieler Deserteure vom Balkan, zur Verteidigung ihres Landes *von außen* zwar bereit gewesen zu sein, nicht jedoch zur Teilnahme an einem von nationalistischen Kräften entfesselten *innerjugoslawischen* Bürgerkrieges (gegen die eigenen ‚Brüder und Schwestern‘), hätte nach Ansicht des UNHCR mithin als legitim und ausreichend für eine Flüchtlingsanerkennung angesehen werden müssen.

Auf einen ‚Befehlsnotstand‘ – die omnipräsente deutsche Entschuldigungsformel der Nachkriegszeit – kann sich übrigens niemand berufen, wenn es um die Beteiligung an Kriegsverbrechen geht. Nach der Charta des Nürnberger Prozesses von 1946 und dem allgemeinen Völkerrecht ist das Individuum unabhängig von der Befehlskette für Taten individuell verantwortlich, die der Haager Landkriegsordnung und der Genfer Rot-Kreuz-Konvention widersprechen. Die Verweigerung der Teilnahme an kriegsverbrecherischen Akten (etwa: keine Unterscheidung zwischen zivilen und militärischen Zielen zu machen) ist nach der Konvention über die Verhinderung und Bestrafung des Verbrechens des Völkermordes sogar eine individuelle Pflicht (vgl. Friedrich 1994, 5 und Stellungnahme des UNHCR vom 12.10.1995; 100.FGR.YUG-95/3620 GW/HS)⁶⁷. Dieser Grundsatz wird auch vom seit Juli 2002 tätigen Internationalen Strafgerichtshof bekräftigt.

Im Falle Jugoslawiens hat der UN-Sicherheitsrat mit der Resolution 808 vom 22.2.1992 angesichts der weit verbreiteten Verletzungen des humanitären Völkerrechts (‚ethnische Säuberungen‘) bei den Kämpfen in Kroatien entsprechend Kapitel VII der UN-Charta eine Gefahr für den internationalen Frieden konstatiert – hierdurch wurden nachfolgende Militäraktionen der ‚internationalen Staatengemeinschaft‘ legitimiert (vgl. Stellungnahme des UNHCR-Rechtsberaters Christoph Bierwirth 1993b, 6). Angesichts der Involvierung der jugoslawischen Armee im späteren Bosnien-Krieg⁶⁸ und angesichts voraussehender bzw. zu befürchtender

⁶⁶ Auch Deserteure der Wehrmacht im Zweiten Weltkrieg hätten nach dieser Rechtsprechung kein Asyl erhalten.

⁶⁷ Grundsätzlich ist Friedrich (1994, 5) darin zuzustimmen, dass alle völkerrechtlichen Versuche, den Krieg ‚menschlicher‘ zu machen, in sich widersprüchlich und realitätsfern sind, da Kriege bei tatsächlicher Anwendung völkerrechtlicher Bestimmungen undurchführbar würden. Vor allem unterliegt es einer explizit politischen und interessegeleiteten Wertung, welche militärischen Handlungen / Kriege als völkerrechtswidrig betrachtet und verurteilt werden und welche nicht (wie die Beispiele Tschetschenien-, Kosovo- und Irak-Krieg zeigen).

⁶⁸ Während Kroatien seine Beteiligung am bosnischen Krieg später offen zugab, leugnete die BR Jugoslawien den Einsatz regulärer Truppen in Bosnien (nach dem offiziellen Rückzug der JVA kurz nach Beginn des Krieges). Zumindest in den ersten beiden Kriegsjahren gab es aber vermutlich eine logistische Unterstützung der serbischen Republik in Bosnien, und die Regierung in Belgrad duldete bzw. unterstützte aller Wahrscheinlichkeit nach das Wirken zahlreicher Freiwilligen-Verbände und paramilitärischer Truppen in Bosnien-Herzegowina. Auch EU-Vermittler Owen stellte laut FAZ vom 27.4.1993 eine „Involvierung“ der JVA in Kampfhandlungen in Bosnien fest.

Einsätze im Kosovo (so Bierwirth bereits 1993b, 7!) forderte die damalige UN-Flüchtlingskommissarin Sadako Ogata im Sommer 1992 die Staaten der Welt dazu auf, jugoslawische Kriegsdienstverweigerer nicht an ihren Grenzen zurückzuweisen oder abzuschieben (ebd.). Bierwirth wies vor diesem Hintergrund darauf hin, dass es

„[...] auch rechtspolitisch höchst fragwürdig erscheinen [müsste], einem Völkerrechtssubjekt, das Adressat einer vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verhängten Sanktion wegen einer - diesem Subjekt zumindest auch zuzurechnenden - Bedrohung des Weltfriedens ist, Wehrpflichtige und damit potentielle Akteure dieser Bedrohung zuzuführen. Asyl- und Refoulementschutz für serbische Wehrpflichtige ist insoweit auch eine geeignete Maßnahme zur Sicherung des Gewaltverbots nach Art. 2 Abs. 4 der UN-Satzung“ (ebd.).

Die bundesdeutschen Innenminister verweigerten dessen ungeachtet Deserteuren aus dem ehemaligen Jugoslawien einen effektiven Schutz. Im Jahr 1998 wurden Deserteure sogar nach Serbien / Montenegro abgeschoben – zu einem Zeitpunkt also, als bereits absehbar war, dass diese ‚zurückgeführten‘ Deserteure erneut rekrutiert und als Soldaten für womöglich menschenrechtswidrige Einsätze und Vertreibungsmaßnahmen im Kosovo zum Einsatz kommen oder dass sie sogar gezwungen sein könnten, auf deutsche Soldaten (im Rahmen des NATO-Angriffs auf Jugoslawien) zu schießen! Erst im April 2001 wies Innenminister Schily das Asyl-Bundesamt überraschend dazu an, Deserteuren und Wehrdienstverweigerern, die nach dem Herbst 1998 aus Jugoslawien geflohen waren, eine Anerkennung entsprechend der GFK zuzusprechen (vgl. Migrationsbericht 2002, 127).

Kroatien und Serbien trugen durch irreguläre Rekrutierungen auf ihrem Territorium und Zwangsüberstellungen von wehrpflichtigen Männern nach Bosnien zur Verlängerung des Krieges in Bosnien bei.

Gut dokumentiert sind etwa Razzien in der BR Jugoslawien im Juni 1995 (vgl. FR vom 10.7.1995; Rundbrief KDV im Krieg 6/96, S. 12 ff): Serbische Polizisten errichteten zusammen mit ihren serbischen ‚Kollegen‘ aus der kroatischen Kraijna und aus Bosnien Straßensperren in Belgrad; ganze Ortschaften wurden umstellt und durchkämmt auf der Suche nach männlichen Flüchtlingen serbischer Volkszugehörigkeit, um diese den kämpfenden Truppen in Bosnien und Kroatien zwangsweise zu überstellen. Vereinzelt wurden dabei auch Bürger der BR Jugoslawien, die nicht aus Kroatien oder Bosnien kamen, zwangsrekrutiert. Insgesamt wurden allein bei dieser Aktion 10.000 Männer aus Serbien verschleppt und in den Militärdienst gepresst (ca. jeweils 5.000 an die Fronten in Bosnien bzw. Kroatien) – einen Monat später waren bereits 136 von ihnen gefallen.

In Kroatien waren Razzien und die Rückverschickung von kroatisch-bosnischen Deserteuren nach Bosnien-Herzegowina während des Krieges geradezu üblich. Kroatiens Präsident Tudjman betrachtete das kroatische Bosnien (wenn nicht gar ganz Bosnien) als Teil des ‚Mutterlandes‘ Kroatien, und bosnisch-kroatische Deserteure waren demnach ‚Verräter‘ an der gemeinsamen (‚heiligen‘) kroatischen Sache. Infolge der ‚Erklärung von Split‘ vom August 1995, mit der die offizielle Zusammenarbeit der Armee Kroatiens mit den bosnisch-kroatischen Territorialeinheiten in Bosnien verkündet wurde, gab es eine breite Mobilisierungswelle in Kroatien; die *gleichzeitig* von der BRD vorangetriebene Abschiebung kroatischer Flüchtlinge beinhaltete somit faktisch auch die Überstellung von Deserteuren an aktiv kämpfende bosnisch-kroatische Militäreinheiten (vgl.: *Otvorene oci* aus Zagreb; in: KDV im Krieg; Rundbrief 5/95, S. 2).

Diese irregulären Einberufungen zum Kriegsdienst und die Auslieferung von Flüchtlingen als Kombattanten in ein Kriegsgebiet widersprachen rechtsstaatlichen Grundsätzen und dem Völkerrecht. In Serbien / Montenegro wurden vor allem Angehörige der Minderheiten des Landes rekrutiert (Roma, Ungarn aus der Vojwodina, Moslems aus dem Sandschak, Albaner aus dem Kosovo), um sie in vorderster Linie an den Fronten in Kroatien und Bosnien einzusetzen.

UNHCR-Rechtsberater Bierwirth (1993b) kam zu dem Ergebnis, dass die Abschiebung von Deserteuren der jugoslawischen Armee vor diesem Hintergrund ‚höchst fragwürdig‘ sei.

Dass solche Rekrutierungen nicht immer durch einen offiziellen Einberufungsbefehl erfolgten⁶⁹, war deutschen AsylbürokratInnen allerdings nur schwer zu vermitteln. Diese stellten individuelle Angaben über eine befürchtete Einberufung, Desertion oder Wehrflucht grundsätzlich in Abrede, wenn nicht gleichzeitig ein schriftlicher Einberufungsbefehl vorgelegt werden konnte.

Die geschätzte Zahl der Deserteure und Wehrflüchtlinge aus Serbien / Montenegro ist enorm: Für den Zeitraum von 1991 bis 1995 wurde eine Gesamtzahl von bis zu 300.000 Menschen genannt, die sich dem Krieg entzogen. Der allgemeinen Mobilmachung für den Krieg in Kroatien 1991/92 seien in Belgrad beispielsweise nur 17% der Reservisten und Rekruten gefolgt (vgl. *KDV-Rundbrief* a.a.O.).

Eine angemessene Möglichkeit der Verweigerung des Kriegsdienstes an der Waffe gab es in beiden Ländern (Serbien und Kroatien) nicht (vgl. taz vom 9.3.1994). Das Recht auf Kriegsdienstverweigerung nach Art. 256 des Gesetzes über die Streitkräfte Jugoslawiens von 1994 (vgl.: Bericht der *Frauen in Schwarz* in: *KDV im Krieg*, Rundbrief 6/96, 11) war in der Praxis eine Farce: Allein Rekruten (also z.B. keine Reservisten) konnten – und zwar nur innerhalb einer Frist von 15 Tagen nach Erhalt der Einberufung – den Dienst an der Waffe verweigern; der Dienst ohne Waffe dauerte mit 24 Monaten dann exakt doppelt solange wie der Kriegsdienst; Zivildienstleistende konnten auch im „militärisch-wirtschaftlichen Bereich“ (Art. 297) eingesetzt werden.

In Kroatien verhielt es sich ähnlich, denn auch hier bestand während des Krieges kein wirksames Recht auf Kriegsdienstverweigerung. Ein theoretisch vorgesehener ‚Zivildienst‘ musste in der Regel waffenlos innerhalb der Armee ausgeübt werden (worunter z.B. auch das Ausheben von Schützengräben an der Front gehörte), und dieser Dienst überschritt die Dauer des ‚normalen‘ Wehrdienstes bei weitem.

Die vorgesehenen Strafen für Deserteure / Wehrpflichtige aus der BR Jugoslawien fielen unterschiedlich aus, je nachdem, ob es sich um den ‚Entzug‘ von der Wehrpflicht (Flucht ins Ausland mit dem Ziel der Wehrdienstverweigerung) oder um eine Desertion aus dem aktiven Dienst in den Streitkräften handelte. Während des Zustands der „unmittelbaren Kriegsgefahr“ (vom 18.10.1991 bis zum 22.5.1992) und während der allgemeinen (Teil)Mobilmachung wurde die Wehrflucht strafverschärfend gewertet (vgl. zum Folgenden: Bierwirth 1994b, 3 ff und *KDV-Rundbrief* 6/96, 12). Der Strafraum reichte – je nach Fallkonstellation – von mindestens einem Jahr Freiheitsstrafe (bis zu zehn Jahren) bis hin zu mindestens fünf Jahren Freiheitsstrafe (bis zu 20 Jahren, sogar bis zur Todesstrafe). Zehntausende Strafverfahren wurden in der BR Jugoslawien gegen Wehrflüchtlinge und Deserteure eingeleitet, tausende Menschen wurden angeklagt (sowohl vor Zivil- als auch vor Militärgerichten), allein bis Juli 1992 wurden 3.748 Urteile gesprochen. Christoph Bierwirth stellte allerdings fest (1994b, 4), dass die ergangenen Urteile in der Praxis eher ‚milde‘ ausfielen und mit Strafen bis maximal zwei Jahren unterhalb des möglichen Strafraums blieben – Minderheitenangehörige und abgeschobene Auslandsflüchtlinge seien jedoch einem höheren Risiko der Strafverfolgung ausgesetzt gewesen.

Das Belgrader Regime sah also aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und zur Stabilisierung des Landes von einer konsequenten Verurteilung hunderttausender ‚einfacher‘ Deserteure ab, statuierte jedoch zugleich Exempel an bestimmten ‚Landesverrättern‘, wie etwa der Prozess gegen den General Trifunovic (und zwei weitere Offiziere) zeigte: Trifunovic wurde in rechtsstaatswidriger Weise am 26.12.1994 zu 11 Jahren Haft verurteilt, weil er sich 1991 in Kroatien angesichts einer militärisch hoffnungslosen Position mit seiner Einheit zur Kapitulation vor den kroatischen Belagerern entschloss, um das sinnlose Sterben der zumeist blutjungen Rekruten

⁶⁹ Männer, auch Jugendliche, wurden bei Razzien und nach Umstellungen ganzer Dörfer einfach verschleppt; genauso konnte die Einberufung zu einer angeblich „dreitägigen Übung“ im Kampfeinsatz in Bosnien enden. Die vielfältigen Demütigungen von Minderheitenangehörigen in der Armee sowie deren völkerrechtswidriger Einsatz in Bosnien hatten als Nebeneffekt die Flucht von männlichen Minderheitenangehörigen im wehrfähigen Alter ins Ausland (oder in die „Illegalität“) zur Folge (vgl. zur Problematik insgesamt: Stellungnahme des Bielefelder Flüchtlingsrats; in: Gemkow / Hartmann 1995, 229 ff und *Rundbrief KDV im Krieg* 6/96, 12 ff).

(Durchschnittsalter: 19 Jahre) zu beenden (vgl.: Spotlight Report Nr. 17; in: KDV-Rundbrief 5/95, 5 ff)⁷⁰.

Die Berichte über irreguläre Rekrutierungen wurden auf europäischer Ebene bestätigt und gaben Anlass zu Forderungen des Europarats und des Europäischen Parlaments nach einem besonderen Schutz für Deserteure vom Balkan.

Der Bericht des Europarat-Berichterstatters Franck vom 10.6.1994 (Doc. 7102) bestätigte Zwangsrekrutierungen (auch von 16-Jährigen; bevorzugt von Minderheiten) in Serbien, Montenegro und Kroatien für den bosnischen Bürgerkrieg sowie das in der Praxis nicht existente Recht auf Kriegsdienstverweigerung. Gemeinsam mit dem UN-Sonderberichterstatter Mazowiecki betonte Franck, dass die Deserteure durch ihre Flucht aktiv Schritte unternähmen, „um sicherzustellen, dass sie nicht zu Kriegsverbrechern werden und vor dem internationalen Gerichtshof erscheinen müssen“. Diese „Verweigerer“, „Männer, die sich geweigert haben, an einem brudermörderischen Krieg teilzunehmen“, seien „Leute [...], mit denen Demokratie aufgebaut werden kann“ und auf denen die Hoffnung der internationalen Gemeinschaft auf Frieden und Versöhnung ruhe. Den Deserteuren müsse deswegen Schutz gewährt werden, „bis der Krieg vorbei ist und sie völlig sicher zurückkehren können“. Der nur „zeitlich beschränkte, prekäre Schutz“, die Ablehnung der Asylanträge von Deserteuren als „offensichtlich unbegründet“ oder sogar deren Abschiebung wurde vom einstimmig durch den Europarat angenommenen Bericht offen kritisiert (a.a.O.; Punkt 14 ff).

Auf der Grundlage des Franck-Berichts beschloss der Europarat am 1.7.1994 die Resolution 1042 zu Deserteuren und Fahnenflüchtigen aus den Republiken des ehemaligen Jugoslawien, in der das Recht auf Kriegsdienstverweigerung als Menschenrecht bezeichnet und die Beachtung sowohl der Europäischen Menschenrechtskonvention wie auch der UNHCR-Handbuch-Kriterien zur Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft bei Deserteuren eingefordert wurde (eine ähnliche, etwas knappere EntschlieÙung hatte auch das Europäische Parlament bereits am 28.10.1993 verabschiedet). Die Versammlung forderte die Mitgliedsstaaten auf,

„von der Abschiebung von Deserteuren und Fahnenflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien oder sogar von der Androhung der Abschiebung abzusehen bis zu dem Zeitpunkt, an dem eine Amnestie erklärt worden ist und sie in völliger Sicherheit nach Hause zurückkehren können“ (a.a.O., Punkt 13., III.).

Verschiedene Amnestie-Regelungen wurden zu unterschiedlichen Zeitpunkten in der BR Jugoslawien, in Kroatien und in Bosnien-Herzegowina verkündet⁷¹. Einige dieser Amnestie-Gesetze waren aufgrund von Ausschlussklauseln jedoch lückenhaft und ungenügend: Im Falle der BRJ wurden etwa Offiziere von der Amnestie ausgenommen; das Amnestiegesetz der Republika Srpska hingegen schützte Kriegsverbrecher und nahm Deserteure des Mordens ausdrücklich von der Straffreiheit aus. In der Praxis konnte sich zudem kaum ein Deserteur vor einer Bestrafung im Falle seiner Rückkehr sicher fühlen (vor allem nicht in Bosnien-Herzegowina), denn es wurden infolge der Amnestien zwar tatsächlich tausende anhängige Verfahren eingestellt und Häftlinge entlassen, doch betraf dies nicht die vielen Menschen (zumeist der ‚feindlichen‘ Ethnie), denen ‚Kriegsverbrechen‘ zur Last gelegt wurden bzw. denen dies – häufig pauschal und unbegründet – unterstellt wurde, um sie nicht aus der Haft entlassen zu müssen oder um sie von einer Rückkehr abzuhalten (so der Informationsbericht des UNHCR vom August 1996; in: KDV-Rundbrief 6/96, 5 f).

⁷⁰ Am 26.8.1993 behauptete das Bundesministerium des Inneren (BMI) in einem Schreiben an das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl), dass die Gefahr der Todesstrafe wegen Desertion – ein absolutes Abschiebungshindernis nach § 53 Abs. 2 AuslG – nicht mehr gegeben sei. Das BMI berief sich dabei auf ein Schreiben des Auswärtigen Amtes bzw. der Deutschen Botschaft in Belgrad, in dem jedoch lediglich Presseberichte über eine bis Ende 1994 *geplante* Gesetzesänderung zur Abschaffung der Todesstrafe wiedergegeben worden war. Die abschließende Wertung der Botschaft lautete, dass die Verhängung der Todesstrafe weiterhin möglich bleibe und die gegenwärtige jugoslawische Führung nach dem Motto verfare „Gesetze sind zum Brechen da“ (dokumentiert in: Gemkow / Hartmann 1995, 127 ff).

⁷¹ In Bosnien auf der Bundesebene am 24.2.1996, in der Föderation am 1.7.1996, in der Republika Srpska am 4.7.1996.

Den meisten deutschen Innenministern genügte allerdings die formale Verabschiedung von Amnestie-Gesetzen als Legitimation für forcierte Abschiebungen auch von Deserteuren. Zwar gab es auf der Länderebene vereinzelt Sondererlasse oder Einzelfallprüfungen für Deserteure (1993/94 kurzzeitig in Berlin, wohl auch in Hessen und NRW; vgl. Papier von Connection e.V., Sept. 1994, 2 Seiten, o.O.), doch mit der Aufkündigung allgemeiner Abschiebestoppregelungen entfiel zumeist auch jeglicher effektive Schutz für Deserteure. Die oben zitierten hehren europäischen Prinzipienklärungen und Forderungen erwiesen sich somit in der Praxis als das, was sie im Zeitalter der Nationalstaaten zuallermeist darstellen: wohl formulierte und zugleich folgenlose ‚Papiertiger‘.

Dies illustriert ein ablehnender Gerichtsbeschluss (VG Berlin 24 A 240.94 vom 30.5.1994, S. 5) im Fall eines kosovo-albanischen Deserteurs:

„Auch die Überlegung, dass es von einem gesamt europäischen Standpunkt her betrachtet aus ganz allgemeinen humanitären Gesichtspunkten zu begrüßen wäre, wenn Deserteuren aus regulären Streitkräften und Milizen der Staaten des ehemaligen Jugoslawiens in anderen europäischen Ländern mit Rechtsstatus Aufnahme fänden (so die Resolution des Europäischen Parlaments vom 28. Oktober 1993, InfAuslR 1994, 44), verschafft dem Antragsteller weder nach § 53 Abs. 6 Satz 1 AuslG noch nach der Ermessensnorm des § 55 Abs. 3 AuslG einen zwingenden Duldungsanspruch bzw. Anspruch auf Abschiebungsschutz“.⁷²

Statt Frieden-schaffende Deserteure wirksam zu schützen und zu unterstützen wurde der Balkan-Krieg von Deutschland dazu genutzt, um deutsche Militärpolitik zu ‚normalisieren‘ und außenpolitische Souveränität wiederzuerlangen.

Tatsächliche Abschiebungshindernisse / Gescheiterte Abschiebungspläne / Fingierte ‚Einladungsabschiebungen‘

Der Restschutz für ca. 100.000 jugoslawische Kriegsflüchtlinge in Deutschland (ca. 8.000 in Berlin; vgl. taz vom 6.12.1994) hatte sich angesichts des mangelnden politischen Willens zum Schutz Ende 1994 auf die bloße Unmöglichkeit ihrer Abschiebung als alleiniges wirksames Abschiebungshindernis reduziert.

Infolge des UN-Embargos gab es *keinerlei Flugverbindungen* nach Serbien / Montenegro, und Abschiebungen jugoslawischer StaatsbürgerInnen über den Flughafen in Skopje (Mazedonien) waren nur in wenigen Ausnahmefällen und nur für eine kurze Zeit (Ende 1993) möglich, bis die mazedonische Regierung ihre Mitwirkungsbereitschaft an solchen Abschiebungen aufkündigte. Abschiebungen *auf dem Landweg* über ‚Drittstaaten‘ kommen zumeist nicht als Alternative in Betracht, da diese Länder (zu Recht) befürchten, dass die in ihr Land Abgeschobenen sich anschließend nicht ‚freiwillig‘ in ihr Heimatland (wo sie Krieg, Elend oder Verfolgung fürchten) begeben, sondern im Transitland verbleiben würden – es sei denn, es wäre durch eine lückenlose Kette so genannter ‚Rückführungsabkommen‘ und durch behördliche Begleitmaßnahmen (‚Durchschubung‘) sichergestellt, dass die Abschiebung der Flüchtlinge tatsächlich im Herkunftsland endet.

Die ersten Versuche deutscher Behörden und PolitikerInnen, aller politischen und bürokratischen Widrigkeiten zum Trotz Kriegsflüchtlinge in die BR Jugoslawien abzuschicken, begannen bereits im Jahr 1994. Zeitungen berichteten am 7.3.1994 von den (letztlich vergeblichen) Bemühungen der Grenzschutzzentrale in Koblenz, Abschiebungen abgelehnter jugoslawischer AsylbewerberInnen unter Umgehung des UN-Embargos auf dem Landwege zu organisieren⁷³. Die Betroffenen sollten nach Rumänien ausgeflogen werden und von dort, vom

⁷² Die 26. Kammer (VG Berlin 26 A 65.94, Beschluss vom 2.6.1994) berief sich auf die allgemeine deutsche Rechtsprechung: „Die Heranziehung zum Wehrdienst und zu deren Durchsetzung ergriffene Zwangsmaßnahmen begründen jedoch keine nach § 53 AuslG beachtliche Gefahrenlage, vielmehr entspricht es dem auch völkerrechtlich ausdrücklich anerkannten Grundsatz, dass die allgemeine Wehrpflicht (vgl. Art. 4 Abs. 3 EMRK) legitimer Ausfluss der jedem Staat kraft seiner Souveränität zustehenden Wehrhoheit.“

⁷³ Diese ersten Ausschaffungsversuche abgelehnter Flüchtlinge nach Jugoslawien (in ihrer Mehrheit Kosovo-AlbanerInnen) fielen zeitlich fast zusammen mit den Entscheidungen des VGH Hessen (vom 25.3.1994) und des OVG Schleswig-Holstein (vom 18.2.1994), die – ebenso wie zuvor schon das OVG Niedersachsen (30.9.1993) – von einer ‚Gruppenverfolgung‘ im Kosovo ausgingen (vgl. Stenger 1997, 107 f).

Flughafen Temesvar, sollte es dann per Bus nach Serbien / Montenegro weitergehen (vgl. FR und taz vom 7.3.1994; taz vom 9. und 10.3.1994).

Allein das nordrhein-westfälische Innenministerium plante demnach, im März 1994 600 Flüchtlinge von Deutschland über Rumänien nach Jugoslawien abzuschicken: Es forderte die Ausländerbehörden des Landes auf, ihren „Bedarf“ anzumelden, um die „Frequenz der Abflugtermine“ bestimmen zu können und eine „möglichst gute Auslastung der Maschinen zu erreichen“. Auch das Saarland wollte die Chance zur Abschiebung nutzen. Andere Bundesländer machten zwar keine moralischen Einwände geltend, zeigten sich jedoch skeptisch, ob die Abschiebungsversuche über Rumänien ein „gangbarer Weg“ seien. Diese Skepsis erwies sich als hellsichtig: Das Vorhaben scheiterte im letzten Moment an dem zurückgezogenen Einverständnis der rumänischen Regierung.

Ein „hochrangiger Mitarbeiter“ von Innenminister Herbert Schnoor (NRW / SPD) kritisierte die ursprünglichen Abschiebungspläne gegenüber der FR mit den Worten, dass der Erlass „von ‚Organisationsfetischisten‘ formuliert wurde, die nicht wissen, was sie tun“ (FR vom 7.3.1994) – dabei taten diese BeamtInnen nichts anderes, als geflissentlich die politischen Vorgaben des Abschiebebeschlusses der Innenminister und die rechtlichen Bestimmungen des Ausländergesetzes (Abschiebungsverpflichtung bei vollziehbarer Ausreisepflicht) beim Wort zu nehmen und umzusetzen.

Innenminister Schnoor selbst hatte die geplante Abschiebungsaktion noch kurz vor ihrem Scheitern mit folgenden Worten gerechtfertigt (Interview mit der taz vom 9.3.1994):

„Es geht überhaupt nicht um Bürgerkriegsflüchtlinge, sondern um Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien, die hier illegal leben. Sei es, weil sie illegal eingewandert sind oder weil ihre Asylanträge abgelehnt worden sind. Diese Menschen sind nur deshalb nicht zurückgeschickt worden, weil das wegen des Embargos nicht möglich war.“

Auf den Vorhalt von Walter Jakobs, dass junge Serben und Kosovo-Albaner zu Beginn des Krieges von vielen Organisationen, auch der SPD, ermuntert worden seien, sich dem Kriegsdienst zu entziehen, und diese jetzt mit Strafen wegen Wehrflucht von 5 bis 20 Jahren rechnen müssten, antwortete Schnoor:

„Menschen, die sich bei uns illegal aufhalten, müssen zurück.“

Erst auf nochmalige Nachfrage war Schnoor bereit einzuräumen, dass auch er eine zu erwartende langjährige Haftstrafe wegen Desertion als einen Bleiberechtsgrund anerkennen würde; dies müsse aber in einer sorgfältigen Einzelfallprüfung ermittelt werden, die er angeordnet habe. Eine generelle Regelung lehnte er ab, zumal ihm die „Hände gebunden“ seien, nachdem der Abschiebestopp NRW hinsichtlich der Kosovo-AlbanerInnen von den anderen Bundesländern nicht unterstützt wurde.

Der Staatssekretär des Bundesinnenministeriums, Eduard Lintner, rechtfertigte die versuchte Abschiebungsaktion über Rumänien laut taz vom 10.3.1994 damit, dass angesichts der „unverzüglich zu erfüllenden Aufgabe“ der „Rückführung“ in Anbetracht des UN-Flug-Embargos „nach alternativen Ausreisewegen gesucht werden“ müsse.

Daraufhin traf sich Bundesinnenminister Kanther (CDU) im September 1994 (vgl. Pressemitteilung des BMI vom 9.9.1994) mit seinem bulgarischen Amtskollegen, um eine „Durchbeförderungsvereinbarung“ zu erörtern mit dem Ziel,

„ein möglichst flächendeckendes Netz von Durchführungsregelungen in Europa zu erhalten und auch die Rückführung von ausreisepflichtigen Staatsangehörigen aus Restjugoslawien (insbesondere aus dem Kosovo) zu ermöglichen. [...] Andernfalls bleibt die Sogwirkung von Deutschland auf Ausländer, aus wirtschaftlichen Gründen zu uns einzureisen, erhalten“ (ebd.).

Die Wiedereröffnung des Belgrader Flughafens im Oktober 1994 löste dann auf Seiten der deutschen „Organisationsfetischisten“ wilde Abschiebungsphantasien und aufgeregte Bemühungen diverser Bundesländer aus (vgl. taz vom 22.10.1994). Mit einigem Bedauern stellte die Berliner Innenverwaltung fest, dass nicht alle Flüchtlinge auf einmal abgeschoben werden könnten, da nur eine begrenzte Anzahl von Plätzen in normalen Linienflugzeugen zur Verfügung stünde:

„Dass wir nicht nur drei bis vier personenweise abschieben können, wenn das Problem Zigtausende betrifft, ist klar. Wir fangen aber schon mal an.“ (zit. nach taz, 22.10.1994)

Die Hoffnungen der AbschiebebürokratInnen währten jedoch nur kurz: Einen Monat nach der Öffnung des Belgrader Flughafens erklärte das Belgrader Außenministerium, dass die Rückreise abgelehnter Flüchtlinge verhindert werden würde und begründete diese Einreiseverweigerungs-politik damit, dass „die angekündigte Ausweisungswelle von falschen Asylanten aus einigen westeuropäischen Staaten“ verhindert werden solle (vgl. taz, 28.11.1994, S. 4).

In diesem Zusammenhang muss bedacht werden, dass es sich bei den im Exil lebenden jugoslawischen Flüchtlingen oftmals um genau diejenigen Minderheitenangehörigen des Landes (vor allem Kosovo-AlbanerInnen⁷⁴) handelte, die die Zentralregierung in Belgrad ohnehin aus dem Land halten wollte bzw. deren Bevölkerungsanteil sie zu senken bemüht war und die sie separatistischer und terroristischer Bestrebungen verdächtigte. Nach außen hin wurde offiziell die Echtheit der Pässe (und somit die Staatsbürgerschaft) der im Exil lebenden Flüchtlinge angezweifelt. In jedem Einzelfall müsse deshalb *vor* einer Erlaubnis zur Wiedereinreise in die BR Jugoslawien die Identität und Staatsangehörigkeit der Betroffenen geprüft werden, und deshalb mussten die Flüchtlinge auch bei der jugoslawischen Botschaft ein entsprechendes „Authentizitäts-Zertifikat“ zum Reisepass beantragen. Die BR Jugoslawien machte sich bei ihrer Aufnahmeverweigerungs-politik gegenüber Flüchtlingen aus dem westlichen Ausland die unbestrittene Definitionsmacht der Nationalstaaten zu nutze, darüber zu entscheiden, wer zum Staatsvolk gehören und wer als ‚Fremder‘ angesehen und damit ‚draußen‘ gehalten werden soll. Rigide Einreisekontrollen im Rahmen eines Grenzregimes sind erforderlich, um diesen Herrschaftsanspruch der Nationalstaaten auch in die Wirklichkeit umsetzen zu können – dies wissen die Staaten der Europäischen Union nur zu gut.

Das Milosevic-Regime verstand es also, die formalistisch-bürokratische Sprache, Denk- und Arbeitsweise der Abschiebebürokratien gegen diese selbst zu wenden, um über das Schicksal der Flüchtlinge entscheiden zu können⁷⁵. Formell mag die BR Jugoslawien zur Rückübernahme ihrer StaatsbürgerInnen verpflichtet gewesen sein⁷⁶, allerdings hatte sich auch die BR Deutschland formell zur Wahrung der Menschenrechte und internationaler Konventionen verpflichtet – was sie nicht an Abschiebungen hinderte⁷⁷. Solange den deutschen AbschiebungsbürokratInnen die bloße Existenz eines Reisepasses oder eines anderen Papiers als Legitimationsgrundlage dafür ausreicht, Menschen in ein ihnen fremdes Land abzuschieben⁷⁸, können sie kaum glaubhaft

⁷⁴ Um ohnehin Kompliziertes nicht noch mehr zu verkomplizieren konzentriere ich mich an dieser Stelle auf die größte Minderheitengruppe der albanischen Bevölkerung aus dem Kosovo.

Viele meiner Ausführungen treffen jedoch genauso zu auf z.B. Roma aller Landesteile, auf (deutsche, ungarische, kroatische) Minderheiten in der Vojvodina in Nord-Serbien (der Autonomiestatus der Vojvodina wurde wie der des Kosovo 1989 aufgehoben) und vor allem auch auf die muslimische Bevölkerung im Sandschak. Der Sandschak erstreckt sich über Montenegro und Serbien und grenzt unmittelbar an Süd-Bosnien an. Die zu ca. 50% muslimische Bevölkerung war stets eng mit dem Leben und den Menschen in Bosnien verbunden - die neuen Staatsgrenzen erscheinen vor allem mit Blick auf diese Region besonders absurd und künstlich, denn sie gingen teilweise durch Städte hindurch, trennten Wohnorte vom möglicherweise nur 1 km entfernt liegenden Arbeitsplatz, von der Schule usw. Der Sandschak war vor allem während des Krieges in Bosnien ein für die muslimische Bevölkerung äußerst gefährliches Gebiet, denn hier ‚tummelten‘ sich alle möglichen Divisionen und Formationen militärischer bzw. paramilitärischer serbischer Einheiten, deren Willkür und Brutalität die Zivilbevölkerung schutzlos ausgeliefert war.

⁷⁵ Ich habe bereits ausgeführt, dass im Gegensatz zum deutsch-bosnischen Rückübernahmeabkommen das deutsch-jugoslawische Abkommen die Letztentscheidung in jugoslawischer Hand beließ (eine ausdrückliche Zustimmung zur Rückübernahme war in jedem Einzelfall erforderlich). Jugoslawien konnte hierdurch jederzeit das Tempo und den Umfang der Abschiebungen steuern.

⁷⁶ Frank Düvell (2005, 61) bestreitet allerdings die allgemeine Auffassung, wonach es eine Pflicht der Staaten zur Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen gebe.

⁷⁷ Das deutsche Wehklagen über die fehlende Rücknahmebereitschaft der BR Jugoslawien wirkte angesichts der spiegelbildlich fehlenden Aufnahmebereitschaft der BRD äußerst unehrlich. Dass nationalstaatliche Interessen den Vorrang gegenüber völkerrechtlichen Verpflichtungen erhalten, einte ebenfalls beide Staaten eher als dass es sie trennte.

⁷⁸ Hierfür gibt es viele Beispiele, etwa der Umgang mit in Deutschland geborenen und / oder aufgewachsenen, straffällig gewordenen Jugendlichen, die keinen deutschen Pass besitzen (Abschiebung in das fremde Land des Passes). Immer wieder werden gerade schwarzafrikanische Flüchtlinge in nahezu beliebige (aufnahmebereite) Länder abgeschoben, nach dem Motto: Hauptsache, der Kontinent stimmt. Auch Flüchtlinge aus Jugoslawien wurden und

gegen einen Staat protestieren, der mit denselben bürokratischen Techniken arbeitet, um ungewollte eigene Staatsbürger aus dem Land zu halten. Zudem war es befremdlich, dass die BR Deutschland die BR Jugoslawien ausgerechnet und ausschließlich in dem Zusammenhang als funktionierendes ‚normales‘ Völkerrechtssubjekt erscheinen lassen wollte, wo es um die Abschiebung hunderttausender Flüchtlinge ging – während im Übrigen der BRJ die internationale diplomatische Anerkennung versagt und das Land mit Sanktionen belegt wurde.

Nachdem der deutschen Lufthansa überraschend keine Landeerlaubnis für Belgrad mehr erteilt wurde, bestätigte das jugoslawische Ministerium für Transport und Kommunikation in einem Schreiben vom 16.11.1994 (dokumentiert in: Gemkow / Hartmann 1995, 148 f) offiziell das Einreiseverbot für „ehemalige Asylbewerber“ auf dem Luftweg, wobei unter dieser Bezeichnung alle abgelehnten Flüchtlinge ohne Aufenthaltsrecht in Deutschland verstanden wurden, sowie für muslimische und kroatische InhaberInnen jugoslawischer Pässe mit Wohnsitz außerhalb Serbien / Montenegros. Auch der BGS bestätigte daraufhin, dass seit November 1994 auf dem Luftweg ein faktischer Abschiebestopp bestehe und abgeschobene Jugoslawen von den jugoslawischen Grenzbehörden zurückgewiesen würden (vgl.: VG 35 A 822.95, S. 4). Die Abschiebepläne der deutschen Innenminister lagen damit gezwungenermaßen ‚auf Eis‘.

Da die jugoslawische Botschaft in Deutschland auch keinerlei Passersatzpapiere oder Rückreisepapiere an ausreisepflichtige Flüchtlinge mehr ausstellte, wurde der Abschluss eines Rückübernahmeabkommens mit der BR Jugoslawien unumgänglich – ohne entsprechende ‚Gegenleistungen‘ (diplomatische Anerkennung; finanzielle Hilfen) war die jugoslawische Seite hierzu jedoch keinesfalls bereit, so dass langwierige Verhandlungen begannen.

Die BR Jugoslawien beherbergte und versorgte zu dieser Zeit, dies sei zur Erklärung der jugoslawischen Position angemerkt, über 400.000 offiziell registrierte Flüchtlinge aus Bosnien und Kroatien (bei einer Bevölkerung von ca. 10 Mio. Menschen, darunter befanden sich auch 36.000 muslimische Flüchtlinge; vgl. hierzu und zum Folgenden: taz vom 22.10.1994). Zudem befand sich noch eine Vielzahl privat untergebrachter und nicht registrierter Flüchtlinge im Land. Die jugoslawische Regierung entzog zu jener Zeit denjenigen Menschen, die aus einem angeblich ‚sicheren Gebiet‘ kamen, den offiziellen Flüchtlingsstatus, so dass sich ca. 100.000 Menschen von Ausweisungen in die serbisch besetzten Gebiete in Bosnien und Kroatien bedroht sahen: Die meisten Gemeinden in der RS bzw. in der Krajina wurden entsprechend einer Liste des jugoslawischen Flüchtlingsministeriums als ‚sicher‘ betrachtet – angesichts der späteren Ereignisse (Vertreibung der SerbInnen aus Kroatien im Herbst 1995 und die Offensive der bosniakisch-kroatischen Streitkräfte in Bosnien) dürften nicht wenige der auf diese Weise in ihre Herkunftsorte zurückgetriebenen Menschen diese Fehleinschätzung des Ministeriums mit ihrem Leben bzw. mit ihrer erneuten Vertreibung bezahlt haben⁷⁹.

Es war nicht ohne Ironie, dass die in Deutschland schutzlos gestellten Flüchtlinge sich in Bezug auf die von ihnen gefürchtete Abschiebung nur noch auf die starre Haltung des Milosevic-Regimes, das für ihre Flucht zumindest mitverantwortlich war, ‚verlassen‘ konnten. Was blieb ihnen auch anderes übrig angesichts des Zynismus der deutschen Innenminister, die sie an einen Staat überstellen wollten, den sie an anderer Stelle als Staat von „Verbrechern“ bezeichneten (vgl. taz vom 7.3.1994).

Die Flüchtlinge aus der BR Jugoslawien, die Deutschland abschieben und Jugoslawien nicht zurücknehmen wollte, wurden auf diese Weise tatsächlich zu ‚Findelkindern‘ in der Wiege der europäischen Moderne: Menschen ohne gültigen Pass, ohne anerkannte Staatsangehörigkeit und

werden unabhängig von ihrer tatsächlichen Herkunft in jeweils denjenigen Nachfolgestaat abgeschoben, der einen Pass ausgestellt hat bzw. in den eine Abschiebung jeweils am Erfolg versprechendsten erscheint.

⁷⁹ Die Diktion der ‚sicheren Gebiete‘ und die Verwendung von dazugehörigen Listen im Umgang mit Kriegsflüchtlingen erinnert an das Vorgehen der deutschen Innenminister, die Abschiebungen in ‚sichere‘ bzw. ‚geeignete‘ Gebiete zunächst nach Kroatien (im Februar 1994) und dann nach Bosnien (1996/97) beschlossen.

ohne durchsetzbare fundamentale Rechte, weder in ihrem Herkunfts- noch in ihrem Aufnahmeland. So nahm es auch nicht Wunder, dass sie in Berlin in der Folgezeit zu Opfern behördlicher Ausschaffungspraktiken wurden, die durchaus an den unwürdigen Umgang europäischer Nationalstaaten mit deutschen Flüchtlingen in den 30er und 40er Jahren erinnerten.

„Freiwillige Abschiebungen“ über Sofia (Budapest)

Die Botschaft der BR Jugoslawien hatte am 18.1.1995 unmissverständlich erklärt, dass für abgelehnte Flüchtlinge „bis zur Schließung eines Rückführungsabkommens [...] keine Heimreisescheine ausgestellt“ und auch keine entsprechenden Anträge mehr entgegen genommen werden würden. Das Auswärtige Amt erklärte daraufhin in einem Schreiben vom 2.2.1996 an die Berliner Innenverwaltung, dass „jegliches Insistieren [...] auf Ausstellung von zur Heimreise berechtigenden Dokumenten [...] nicht sinnvoll“ sei und der Abschluss des Rückführungsabkommens abgewartet werden müsse (beide Schreiben dokumentiert in: Gemkow / Hartmann 1995, 153 ff; vgl. auch die Kl. Anf. Nr. 350; Drs. 13/469, S. 12).

Ungeachtet dieser klaren Einreiseverweigerungshaltung der Belgrader Regierung bemühten sich die Berliner Innenverwaltung und Ausländerbehörde weiterhin um die Erschließung alternativer Möglichkeiten, die Betroffenen außer Landes zu bringen, und schließlich wurden Bulgarien und Ungarn als mögliche ‚Abladeplätze‘ für jugoslawische Flüchtlinge auserkoren. Die Berliner Behörden machten sich dabei die vergleichsweise lockeren Visumsbestimmungen beider Länder zunutze und täuschten sowohl die beteiligten Drittstaaten als auch die betroffenen Flüchtlinge als auch die Kontrollinstanzen in Politik, Verwaltungsgerichtsbarkeit und Öffentlichkeit⁸⁰.

Jugoslawische StaatsbürgerInnen benötigten zum damaligen Zeitpunkt keine Einreise- oder Durchreisevisa für Bulgarien und Ungarn, wenn sie nur zu „touristischen Zwecken“ einreisten und noch über einen mindestens sechs Monate gültigen Pass verfügten (dies waren die Bestimmungen für Ungarn nach Auskunft der Innenverwaltung; vgl. Kl. Anf. Nr. 5594; in: TOP 9/94, 53).

Die Berliner Ausländerbehörde nutzte diesen Umstand für einen ‚Trick‘: Betroffene (ausreisepflichtige JugoslawInnen) wurden schriftlich „zur Durchführung der Abschiebung“ zu einer Polizeidienststelle vorgeladen und nach Erscheinen – oder nach vorheriger Festnahme und ‚Sicherheitsverwahrung‘ – von der Polizei zu einem Flugzeug gebracht, das sie nach Sofia bzw. Budapest ausfliegen sollte. Gegenüber den Behörden der Drittstaaten sollte und musste dieser Vorgang so aussehen, als ob es sich bei diesen Menschen um visumsfrei einreisende ‚TouristInnen‘ handelte – denn andernfalls wäre ihnen die Einreise verweigert worden. Gegenüber den Flüchtlingen hingegen wurde der Eindruck erweckt, als ob es sich um ihre Abschiebung handelte – denn andernfalls wären sie kaum ‚freiwillig‘ als ‚TouristInnen‘ nach Ungarn oder Bulgarien ausgereist.

Die zwangsweise „Durchsetzung der Ausreisepflicht“ (Abschiebung) in oder über eines dieser beiden Länder war tatsächlich und rechtlich aber nicht möglich, denn hierfür hätte es entsprechender Rückübernahmeabkommen oder aber so genannter – bürokratische Termini kennen keine Scham – ‚Durchschubbewilligungen‘ im Einzelfall bedurft. Und so mussten sich die zur ‚Abschiebung‘ auserkorenen Flüchtlinge in der Praxis nur weigern, das bereit stehende Flugzeug zu besteigen, und der trickreiche Ausschaffungsversuch der Behörden wurde dann abgebrochen, ohne dass dies für die Betroffenen Konsequenzen gehabt hätte⁸¹. Allerdings verweigerten nur einzelne Flüchtlinge angesichts der massiven behördlichen Drohkulisse ihre Mitwirkung an ihrer eigenen Ausschaffung, waren sie doch des Glaubens – bzw. war ihnen dies von den Behörden ja schriftlich mitgeteilt worden –, dass es sich tatsächlich um ihre

⁸⁰ Ich schildere diese Ausschaffungsstrategie im Folgenden ‚integrativ‘, d.h. dass ich das Zusammenwirken der verschiedenen Akteure in der Innenverwaltung, Ausländerbehörde und Justiz berücksichtigen werde (die ‚Federführung‘ und Verantwortung lag jedoch bei der Innenverwaltung).

⁸¹ Die Ausländerbehörde gab dies offen zu (vgl. nur VG 35 A 1140.95; B.v. 3.11.1995, S. 5): Wegen fehlender Absprachen mit Bulgarien scheidet die „Anwendung unmittelbaren Zwangs“ aus; der „Versuch der Abschiebung“ werde sofort abgebrochen, wenn der Betroffene sich weigere, ausgeflogen zu werden.

‚Abschiebung‘ handelte. Es gehört viel Mut dazu, gegenüber PolizeibeamtInnen, die keinen Zweifel an ihrem Willen zur Durchsetzung des ‚Vollzugs aufenthaltsbeendender Maßnahmen‘ aufkommen lassen, einen gegenteiligen Willen zum Bleiben zum Ausdruck zu bringen und sich trotz Drohungen standhaft zu weigern, ein Flugzeug zu besteigen – die wenigen Flüchtlinge, die dies taten, waren zumeist vorher durch Beratungsstellen oder RechtsanwältInnen über ihre Rechte und die rechtswidrige Verfahrensweise der Ausländerbehörde aufgeklärt worden.

In wenigen Fällen, wenn z.B. Familienangehörige Beratungsstellen rechtzeitig über die Festnahme von Verwandten informieren konnten, gelang es, diese über den Flughafensozialdienst darüber zu informieren, dass es sich nicht um eine Abschiebung im Rechtssinne handelte und sie jederzeit wieder ‚auschecken‘ konnten. Da jedoch die beteiligten Polizei- und BGS-BeamtInnen energisch das Gegenteil behaupteten und sie zugleich mit Abschiebungshaft im Falle der Weigerung auszureisen drohten, konnte es passieren, dass die derart eingeschüchterten Menschen aus Angst vor der deutschen Staatsgewalt trotz einer Aufklärung über das rechtswidrige Vorgehen der Behörden dennoch ausreisten⁸².

Die ‚freiwillige‘ Mitwirkung der Betroffenen an ihrer Außer-Landes-Bringung war jedenfalls unbedingte Voraussetzung für diesen behördlichen Trick der Ausschaffung – ein zentrales Merkmal und Voraussetzung einer Abschiebung nach § 49 AuslG ist hingegen, dass die ‚freiwillige Erfüllung‘ der Ausreisepflicht eben *nicht* gesichert ist. Dem Wesen einer Abschiebung entspricht auch, dass sie prinzipiell auch gegen den Willen der Betroffenen durch unmittelbare staatliche Gewalt (durch ‚polizeiliche Mittel‘: Fesselung, Knebelung usw.) *zwangsweise* durchgesetzt werden kann – auch dies war bei den Ausschaffungsversuchen nach Ungarn und Bulgarien eindeutig nicht der Fall. Es muss daher bezweifelt werden, dass es sich bei dieser Praxis der Berliner Ausländerbehörde um ‚Abschiebungen‘ im Rechtssinne handelte; damit der Trick jedoch funktionieren konnte, musste genau dieser Eindruck erweckt und die Täuschung nach außen hin wider besseren Wissens aufrecht erhalten werden.

Die Praxis, jugoslawische Flüchtlinge „durch Verhaftung und Verbringung zum Flughafen Schönefeld zur ‚freiwilligen‘ Ausreise nach Sofia zu bewegen“, – dies war die treffende Umschreibung des Vorgangs durch die 19. Kammer des VG Berlin (VG 19 A 1092.95, S. 2) – wurde von der Berliner Verwaltungsgerichtsbarkeit, soweit sie mit dem Problem befasst wurde und es mir bekannt ist, mehrheitlich als „kontrolliert freiwillige Ausreisen“, seltener als „Einladungsabschiebungen“ gewertet (vgl. z.B.: VG 35 A 822/95; B. v. 18.8.1995, S. 6; OVG 7 S 54.95; B.v. 12.6.1995, S. 3; OVG 1 S 2.95, S. 1; VG 15 A 296.94; VG 19 A 862.95).

Auch der 8. Senat des OVG Berlin sprach in einer Anfrage an das Bundesinnenministerium vom 30.3.1995 von „sogenannten ‚Abschiebungen‘ über Drittstaaten“ (zit. nach: VG 35 A 557.95, S. 3); der 4. Senat des OVG Berlin (4 S 274.95, Beschluss vom 30.8.1995, S. 3) sprach in Bezug auf die Opfer dieser Ausschaffungspraxis der Berliner Ausländerbehörde nicht etwa von abgeschobenen, sondern „von auf Betreiben des Antragsgegners über Drittländer ausgereisten Personen“.

Entgegen der klaren Aufnahmeverweigerungshaltung der Belgrader Regierung versuchte die Berliner Ausländerbehörde auch Direktabschiebungen auf dem Luftweg nach Belgrad. Die betroffenen Flüchtlinge wurden in diesen Fällen sprichwörtlich zu ‚Spielbällen‘ einer gedankenlosen Abschiebungsmaschinerie im Rahmen eines bürokratischen ‚Ping-Pong-Spiels‘⁸³: Bis auf wenige Einzelfälle⁸⁴ wurden die Menschen nach solchen Direktabschiebungen postwendend wieder nach Deutschland zurückgeflogen. Für die Betroffenen bedeutete das Erleben solcher (vergeblicher) Ausschaffungsversuche einen Schock: Zu der überraschenden Festnahme, zur zwangsweisen Trennung von Freunden und Verwandten, zur möglicherweise tagelangen Abschiebungshaft und zur Angst vor (erneuter) Verfolgung, Diskriminierung und Misshandlung im

⁸² So die Schilderung des Flughafensozialdienstes Schönefeld über die ‚Abschiebung‘ einer jugoslawischen Familie mit vier Kindern (im Alter von 4 bis 13 Jahren) vom 16.6.1995.

⁸³ Der Belgrader Korrespondent der Deutschen Welle berichtete Anfang 1996 über eine „Ping-Pong-Abschiebung“ mehrerer Flüchtlinge zwischen der Schweiz, Pristina und Belgrad (vgl.: VG 35 A 1395, S. 4 f).

⁸⁴ In Deutschland straffällig gewordene Flüchtlinge nahmen die jugoslawischen Behörden erklärtermaßen zurück; eine Abschiebung gelang im Einzelfall ansonsten nur, wenn die GrenzbeamtInnen nicht erkannten, dass es sich um abgelehnte Flüchtlinge handelte, die von der Einreiseverweigerungspolitik betroffen waren.

Herkunftsland kamen der Stress des zweimaligen überwachten Fluges und die oft herabwürdigende Behandlung durch die beteiligten BeamtenInnen auf beiden Seiten hinzu. Die 35. Kammer des Berliner Verwaltungsgerichts kam entsprechend in einem Beschluss vom 11.3.1996 (VG 35 A 544.95, S. 2) zu dem Ergebnis, dass solche Abschiebungsversuche, „die von vornherein ohne jegliche ernsthafte Erfolgsaussicht“ seien, „wegen der erheblichen Belastungen, denen die Betroffenen als bloße ‚Versuchsobjekte‘ ausgesetzt sind, gegen das Grundrecht der Menschenwürde“ verstießen.

Die Ausschaffungspraktiken der Berliner Ausländerbehörde gegenüber jugoslawischen Flüchtlingen gerieten in die öffentliche Kritik.

Innensenator Heckelmann musste am 1.7.1994 grundsätzlich bestätigen, was allen Fachkundigen bereits bekannt war (Antwort auf die Kl. Anf. Nr. 5594; in: TOP 9/94, 53 f), dass nämlich „nach Serbien / Montenegro [...] Direktabschiebungen auf dem Luftweg nicht möglich“ sind und „kein Drittstaat [...] völkerrechtlich verpflichtet werden [kann], Ausländer aus dem ehemaligen Jugoslawien aufzunehmen“. Ebenso musste er eingestehen, dass Betroffene ohne erforderliches Durchreisevisum (etwa von Tschechien und Ungarn) bereits nach Deutschland zurückgewiesen worden waren.

Gleichzeitig behauptete er – befragt nach den völkerrechtlichen und vertraglichen Grundlagen für die zweifelhaften Ausschaffungsversuche in Drittstaaten – (folgende Zitate in: Antwort vom 24.5.1994 auf die Kl. Anf. Nr. 5425; Drs. 12/4493, S. 42), dass „Abschiebungen dieser Personen in Drittländer [...] nicht vorgesehen [sind], so dass schon deshalb völkerrechtliche Verträge entbehrlich“ seien. Er leugnete also die bekannte Praxis der Ausländerbehörde, Betroffene „zur Abschiebung“ vorzuladen und sie nach Sofia oder Budapest auszufliegen, bzw. behauptete er, dass es sich hierbei um *Abschiebungen in das ehemalige Jugoslawien* handle:

„Erforderliche Abschiebungen von Ausländern aus dem ehemaligen Jugoslawien erfolgen grundsätzlich ins Heimat- bzw. Herkunftsland, also in eine der Nachfolgerepubliken Jugoslawiens.“

Dass allerdings Bulgarien und Ungarn keine Nachfolgerepubliken Jugoslawiens waren, wusste wohl auch der Berliner Innensenator. Im konkreten Fall musste er auch einräumen, dass jugoslawische StaatsbürgerInnen von diesen Drittländern zurückgewiesen wurden, wenn erkannt wurde, dass sie aus Deutschland abgeschoben werden sollten. Konkret bestätigte Heckelmann, dass

„[...] eine Ausländerin aus Serbien nach rechtskräftig negativem Abschluss des Asylverfahrens in Abschiebehaft genommen und abgeschoben werden musste⁸⁵, weil sie innerhalb der ihr eingeräumten Ausreisefrist nicht freiwillig ausgereist war. Richtig ist auch, dass die Serbin mit zwei anderen Ausländern über Budapest nach Serbien abgeschoben werden sollte. Es ist nicht bekannt, warum die Ausländer von den ungarischen Behörden zurückgeschickt wurden. Diese Maßnahme ist auch nicht nachvollziehbar, da Serben für die Durchreise durch Ungarn kein Visum benötigen.“ (Kl. Anf. Nr. 5425, a.a.O.)

Die vorgegebene Naivität und Unwissenheit des Innensensors (es sei „nicht nachvollziehbar“, „nicht bekannt“ usw.) diene der Desinformation der Abgeordneten, denn selbstredend war dem Innensenator bekannt, warum die Drittstaaten sich weigerten, die aus Deutschland abgewiesenen Flüchtlinge einreisen zu lassen. Beharrlich behauptete Heckelmann in der Beantwortung parlamentarischer Anfragen, dass die ‚freiwillig-erzwungenen Ausreisen‘ nach Ungarn und Bulgarien eigentlich Abschiebungen „nach Serbien“ seien, ohne auch nur ansatzweise erklären zu können, wie der ‚Weitertransport‘ der Betroffenen nach „Serbien“ ohne entsprechende Abkommen und ohne die Mithilfe und Zustimmung der beteiligten Drittstaaten überhaupt hätte geschehen sollen⁸⁶. Im sich selbst bestätigenden Zirkelschluss sagte er:

⁸⁵ Übliche Stilblüten in der Sprache der Ausschaffungsbürokratie: „abgeschoben werden *musste*“ (statt: abgeschoben wurde), „eine Ausländerin aus Serbien“ (statt: eine Serbin, eine Jugoslawin, womöglich handelte es sich um eine Romni oder eine Kosovo-Albanerin), „die Ausländer“ (statt: die Flüchtlinge, die Betroffenen usw.).

⁸⁶ Zum gleichen Zeitpunkt, als der Berliner Innensenator weismachen wollte, Abschiebungen nach Jugoslawien seien möglich, bemühten sich Flüchtlinge, die *tatsächlich* freiwillig (zumeist aus dringenden familiären Gründen) in ihre Heimat zurückkehren wollten, verzweifelt und vergeblich über Monate oder gar Jahre hinweg um die Klärung der Einreiseformalitäten nach Jugoslawien (vgl. auch taz vom 13.6.1995).

„Einer Vereinbarung wegen der Übernahme mit Ungarn bedurfte es schon deshalb nicht, weil die Abschiebungen nicht nach Ungarn, sondern ins Herkunftsland erfolgen sollten.“ (ebd.)

Auch hinsichtlich Bulgariens sei keine Übereinkommenvereinbarung erforderlich, so der Innensenator, denn: „Serben benötigen für die Durchreise durch Bulgarien kein Visum“ – als wenn es um eine bloße „Durchreise“ gegangen wäre! Eine Abschiebung *nach* Sofia sei in dem angefragten Fall im Übrigen nicht erfolgt, so Heckelmann, vielmehr sei „ein Serbe“ *über* Sofia „nach Serbien abgeschoben“ worden. Faktisch war der Betroffene jedoch aller Wahrscheinlichkeit nach in Sofia ‚abgeladen‘ worden und blieb dort – sofern er nicht gleich nach Deutschland zurückgeschickt worden war – sich selbst überlassen, d.h. dass er entweder illegal nach Deutschland zurückkehren oder illegal in Bulgarien verbleiben⁸⁷ oder aber illegal, wie von den Berliner Behörden erwünscht, nach Serbien / Montenegro einzureisen versuchen musste. Gegenüber den (un)beteiligten osteuropäischen Drittstaaten stellte das Vorgehen der Berliner Behörden natürlich einen äußerst ‚unfreundlichen‘ Affront dar: Zur Verdeutlichung genügt die Vorstellung, ein beliebiges europäisches Land würde abgelehnte Flüchtlinge als ‚Touristen‘ ‚getarnt‘ und ohne jede Absprache nach Deutschland ausfliegen mit der Behauptung, die Betroffenen würden dann von sich aus und eigenständig Deutschland in Richtung Heimat verlassen – nichts anderes mutete Heckelmann Bulgarien und Ungarn (und den Betroffenen natürlich) zu⁸⁸.

Die ohnehin skurrile Geschichte wurde vollends absurd vor dem Hintergrund, dass nicht nur Abschiebungen in die BR Jugoslawien grundsätzlich unmöglich waren, sondern dass zum damaligen Zeitpunkt wegen der generellen Einreiseverweigerungspolitik gegenüber Flüchtlingen aus dem Ausland nicht einmal eine ‚freiwillige‘ Rückreise (auf legalem Wege) in die BR Jugoslawien möglich war. Selbst wenn nach Bulgarien oder Ungarn ausgeflogene Flüchtlinge also den ‚Drang‘ verspürt haben sollten (oder aber aufgrund der Verhältnisse dazu gezwungen waren), nach Jugoslawien zurückzukehren, wären sie an den jugoslawischen Grenzen abgewiesen worden, wenn die jugoslawischen ZollbeamtenInnen erkennen konnten, dass es sich um abgelehnte Flüchtlinge aus Deutschland handelte. Dass die Betroffenen in Ungarn oder Bulgarien natürlich keinerlei Bleiberecht oder irgendwelche Ansprüche auf staatliche Unterstützung geltend machen konnten, da sie offiziell als ‚TouristInnen‘ eingereist waren, war den Berliner Behörden – entsprechend des Credo deutscher Asyl- und Flüchtlingspolitik: *Aus den Augen, aus dem Sinn* – ohnehin gleichgültig.

Die besten Belege und Ausführungen zur Thematik ‚freiwillig-erzwungener‘ Ausreisen finden sich in den Beschlüssen der 35. Kammer des Berliner Verwaltungsgerichts (z.B. VG 35 A 1140.95; Beschluss vom 3.11.1995). Aber auch die zweite aufenthaltsrechtlich mit der Problematik befasste 19. Kammer des VG Berlin kam angesichts der eindeutig rechtswidrigen Versuche der Ausländerbehörde, die Betroffenen entgegen der klaren Verweigerungshaltung des Herkunftsstaates zu (illegalen) Einreisen in ihr Heimatland zu nötigen, zu der deutlichen Einschätzung, dass „ein deutsches Gericht [...] nicht befugt [ist], einem Ausländer anzusinnen, sich gefälschte Pässe zu beschaffen oder sonst illegal in das Land seiner Staatsangehörigkeit einzureisen [...]“ (VG 19 A 319.95; B.v. 1.4.1996, S. 4).

Die beiden Fachkammern des Berliner Verwaltungsgerichts untersagten deshalb der Berliner Ausländerbehörde regelmäßig die Praxis ‚freiwillig-erzwungener‘ Ausschaffungen, insbesondere auch die Verhängung von Abschiebungshaft und die zwangsweise Verbringung von Personen

⁸⁷ Der UNHCR warnte die Berliner Innenverwaltung bereits in einem Schreiben vom 9.8.1993 davor, dass die Praxis der Ausländerbehörde „lediglich zu einer Verlagerung der Flüchtlingsproblematik“ führen würde.

Eine Mitarbeiterin einer Flüchtlingsberatungsstelle berichtete (vgl. VG 35 A 1140.95, S. 11), dass sie in Bulgarien „zahlreiche Bettler“ am Wegesrand ausgemacht habe, von denen „etwa zwei Drittel auf ihre jugoslawische Herkunft hingewiesen hätten“ – unter ihnen befanden sich mutmaßlich viele aus Deutschland ausgeflogene Personen.

⁸⁸ Die parlamentarische Anfrage, wer denn die Kosten der Ausschaffungsversuche der Ausländerbehörde, die oftmals scheiterten, übernehme, beantwortete Heckelmann gelassen: „Nach § 82 Abs. 1 AuslG hat der Ausländer die Kosten der Abschiebung zu tragen. Ist er jedoch hierzu nicht in der Lage, trägt das Land Berlin die Abschiebungskosten“ (Antwort vom 24.5.1994 auf die Kl. Anf. Nr. 5425; Drs. 12/4493).

zum Flughafen. Solche Entscheidungen waren den RichterInnen allerdings nur in den Fällen möglich, in denen den Betroffenen noch Gelegenheit blieb, entsprechende Rechtsmittel einzulegen, d.h. wenn sie nicht früh morgens überraschend von PolizistInnen aus dem Bett geholt und abgeführt wurden (sondern z.B. schriftlich zur „Abschiebung“ einbestellt worden waren). Die Verwaltungsgerichte befanden mehrheitlich ebenso, dass an der „grundsätzlichen Unmöglichkeit der Abschiebung“ auch angesichts *ausnahmsweise* geglückter Abschiebungen nach Belgrad kein Zweifel bestehen könne. Die Abschiebungsversuche der Berliner Ausländerbehörde wurden als bloßes „Zufallsverfahren“ bewertet, das allenfalls „in seltenen Einzelfällen“ „Zufallstreffer“ erzielen könne, so dass sich an der generellen Unmöglichkeit der Abschiebung nichts ändere (so die 19. Kammer in: VG 19 A 1092.95, S. 3)⁸⁹.

Die Feststellungen der Justiz missachtend behauptete sowohl die Senatsinnenverwaltung als auch die Ausländerbehörde fortwährend, Abschiebungen und Ausreisen nach Jugoslawien *sein* grundsätzlich möglich – mit eben dieser (Falsch-) Behauptung entzog sich die Innenverwaltung ja auch dem Beschluss des Berliner Abgeordnetenhauses vom 22.6.1995, Duldungen an jugoslawische Flüchtlinge zu erteilen.

In seiner Antwort auf die Kleine Anfrage Nr. 6472 vom 21.2.1995 (in: TOP 6/95, 78) behauptete Innensenator Heckelmann erneut:

„Ausländer aus der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) werden notfalls auch abgeschoben, wenn sie nicht freiwillig ausreisen. So sind im Jahr 1994 131 [...] Personen nach Serbien / Montenegro abgeschoben worden.“⁹⁰

Er legte nicht dar, wie viele StraftäterInnen (die vom Einreisestopp ausdrücklich ausgenommen waren) sich unter diesen 131 Personen befanden und er legte nicht offen, wie viele dieser angeblichen ‚Abschiebungen‘ (angeblich nach Serbien / Montenegro) in Wahrheit erzwungene ‚kontrolliert freiwillige Ausreisen‘ in unbeteiligte Drittstaaten waren, so dass nicht erkenntlich wurde, wie viele ‚Zufallstreffer‘ die Ausländerbehörde tatsächlich erzielt haben mochte. Da aber der offizielle Einreisestopp der BR Jugoslawien ohnehin erst zum Jahreswechsel 1994 / 1995 wirksam geworden war, war die Angabe von Abschiebezahlen aus dem Jahr 1994 für eine aktuelle Bewertung ohne jede Aussagekraft!

Gegenüber der Presse (vgl. taz vom 5.8.1995) behauptete der Innensenator dann, im Zeitraum Anfang bis Mitte 1995 habe es insgesamt fast 200 Abschiebungen „nach Jugoslawien“ gegeben, „und zwar direkt oder auf Umwegen“ – welche „Umwege“ hiermit gemeint waren (Bulgarien, Ungarn), muss ich nun nicht mehr erläutern.

Auch diese Angabe war höchst zweifelhaft, wie sich später aus einem Schreiben der Ausländerbehörde in dem Verfahren OVG 8 B 150.95 vom 13.3.1996 ergab: Demnach seien vom 1.1.1995 bis zum 11.3.1996 (also bis weit über den von Heckelmann angegebenen Zeitraum hinaus) insgesamt lediglich 67 Menschen⁹¹ mit einem jugoslawischen Pass abgeschoben worden, 58 von ihnen *in* (die Ausländerbehörde schrieb: *über*) Drittstaaten (mutmaßlich Ungarn und Bulgarien). Ganze neun (!) Personen waren somit den Angaben der Ausländerbehörde zufolge in dem genannten Zeitraum auf dem Luftweg nach Belgrad abgeschoben worden – drei dieser neun Personen, die von der Ausländerbehörde übrigens kurzerhand als „Abschieber“ (!) bezeichnet worden waren, wurden allerdings von den jugoslawischen Behörden unmittelbar wieder zurückgeschickt.

⁸⁹ Anders urteilte die 27. Kammer, die in einem Beschluss vom 1.3.1996 (VG 27 A 110.96) der Ausländerbehörde *einen* ‚Freiversuch‘ bei ungewissen Abschiebungen nach Jugoslawien einräumte, weil nicht „mit Sicherheit davon ausgegangen werden“ könne, dass „die Abschiebung [...] scheitern“ würde (a.a.O., 2). Das Gericht setzte sich dabei nicht mit der Argumentation der 19. Kammer auseinander, sondern folgte ohne weitere Nachprüfungen der nicht näher belegten Behauptung der Ausländerbehörde, Abschiebungen seien in Einzelfällen gelungen.

⁹⁰ Staatssekretär Böse erklärte am 31.1.1995 in einem Schreiben an die Vorsitzende des Ausländerausschusses: Zwar sei die „Rückführung“ in die BRJ „insoweit noch nicht geklärt“, als es kein Rückführungsabkommen gebe; Abschiebungen nach „Rest-Jugoslawien“ seien jedoch „grundsätzlich möglich“. 1994 habe es 131 Abschiebungen „aus Berlin nach Serbien / Montenegro“ gegeben (dokumentiert in: Gemkow / Hartmann 1995, 151 f).

⁹¹ Die Ausländerbehörde musste dabei frühere Angaben von angeblich 80 nach Jugoslawien abgeschobenen Personen korrigieren, da 17 MazedonierInnen und ein Kroatier mitgezählt worden waren!

Von den neun nach Belgrad abgeschobenen Personen seien auch nur vier Minderheitenangehörige gewesen⁹², gegen die sich die Einreiseverweigerungspolitik der jugoslawischen Behörden ja in erster Linie richtete. Angenommen, bei den drei Zurückgewiesenen handelte es sich um Minderheitenangehörige (was aus dem Schreiben der Ausländerbehörde jedoch nicht hervorging), bliebe als Ergebnis, dass es der Berliner Ausländerbehörde nach eigenen Angaben in mehr als 14 Monaten gerade einmal gelungen war, *eine einzige* von der Einreiseverweigerungspolitik betroffene Person nach Jugoslawien abzuschicken! Da in dem Schreiben der Ausländerbehörde jedoch auch verschwiegen wurde, bei wie vielen der Abgeschobenen es sich um ‚StraftäterInnen‘ handelte⁹³, die vom Einreisestopp ohnehin ausgenommen waren, war es gut möglich, dass sich die Zahl der tatsächlich gegen die Aufnahmeverweigerungshaltung der BR Jugoslawien gelungenen Abschiebungen auf *null* reduzierte.

Diese Zahlen der Ausländerbehörde widersprachen eklatant den zuvor in der Öffentlichkeit oder gegenüber den ParlamentarierInnen abgegebenen Auskünften der Senatsinnenverwaltung, die offenkundig systematisch rechtliche Kategorien und Begriffe vertauschte und verdrehte und Sachverhalte bewusst im Dunkeln beließ, um die Illusion aufrecht erhalten zu können, dass Abschiebungen jugoslawischer Flüchtlinge nach Jugoslawien grundsätzlich möglich seien. Der Täuschungsversuch wäre vermutlich niemals so klar ans Licht getreten, wenn nicht der 8. Senat des OVG Berlin – *die* ausländerrechtliche Entscheidungsinstanz in Berlin – zuvor die genauen Daten angemahnt hätte, weil dies im Rahmen des erbitterten Rechtsprechungstreits mit der 35. Kammer über die Frage der Duldungserteilung bei tatsächlichen Abschiebungshindernissen unumgänglich geworden war.

Angesichts der relativ ‚geringen‘ Abschiebungszahlen muss allerdings auch noch einmal in Erinnerung gerufen werden, dass das Festhalten an einzelnen Abschiebungen im Zusammenhang der allgemeinen Ausschaffungspolitik gedeutet werden muss, d.h. dass die exemplarischen Festnahmen und Abschiebungen (bzw. Abschiebungsversuche) in erster Linie der Abschreckung und In-Angst-Setzung *aller* noch in Berlin verbliebenen Jugoslawienflüchtlinge dienten – die zahlreichen Festnahmen in den Flüchtlingswohnheimen im Morgengrauen und Abtransporte von HeimmitbewohnerInnen in Handschellen zeigten durchaus ihre Wirkung bei den ohnehin verunsicherten und durch den Duldungsentzug illegalisierten Menschen und verstärkten deren Gefühl, der absoluten Rechtlosigkeit und Willkür ausgesetzt zu sein.

In dem Bemühen, die Praxis der ‚erzwungenen-freiwilligen‘ Ausreisen in Drittstaaten als ‚Abschiebungen‘ im Rechtssinne erscheinen zu lassen, hatte die Berliner Ausländerbehörde den Begriff der ‚Direktabschiebung‘ in einem Schreiben an das Oberverwaltungsgericht Berlin (vom 6.2.1996) kurz zuvor in einer ungewöhnlichen Art und Weise näher präzisiert:

„Im Verständnis der Ausländerbehörde handelt es sich bei der ‚Direktabschiebung‘ um eine Maßnahme der Zwangsvollstreckung, bei der auf ihr Ersuchen hin vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer von der Polizei festgenommen und - ggf. mit zwischenzeitlicher Beantragung und Durchführung von Abschiebungshaft - zum Flughafen zur Durchsetzung der Ausreiseverpflichtung gebracht werden. Eine ‚Direktabschiebung‘ impliziert jedoch nicht unbedingt eine Abschiebung aus der Bundesrepublik Deutschland auf dem Luftweg direkt in das Herkunftsland.“

Welchen Sinn der Begriff einer *Direktabschiebung* dann überhaupt noch machen sollte, war unklar⁹⁴. Der ‚Betrug‘ der Verwaltung musste auch vor diesem Hintergrund auffliegen: Von den RichterInnen aufgefordert, Direktabschiebungen nach Jugoslawien nachzuweisen, konnte die

⁹² In den Worten der Ausländerbehörde: „Von den [...] abgeschobenen 9 Serben gaben jeweils 2 ‚Albanisch‘ oder ‚Roma‘ als Volkszugehörigkeit an“.

⁹³ Die Angabe der ‚Straffälligkeit‘ von abgeschobenen Flüchtlingen unterlässt die Ausländerbehörde üblicherweise nur selten – mutmaßlich waren Direktabschiebungen nach Belgrad deshalb nur in Fällen von ‚StraftäterInnen‘ geglückt, was von der Ausländerbehörde aber verschwiegen wurde.

⁹⁴ Zwar wird der Begriff der ‚Direktabschiebung‘ mitunter auch in Abgrenzung zum Begriff der ‚Einladungsabschiebung‘ verwandt, d.h. er soll die Zwangsmaßnahme der Festnahme und *direkten* Abschiebung ohne zwischenzeitliche Abschiebungshaft bezeichnen (so z.B.: Kanein / Renner 1993, 227), doch war auch dies von der Ausländerbehörde nicht gemeint, da eine zwischenzeitliche Abschiebungshaft ausdrücklich mit eingeschlossen wurde.

Berliner Ausländerbehörde der Auskunft vom 6.2.1996 zufolge nur zwei (!) Abschiebungen direkt nach Belgrad benennen⁹⁵, wobei es sich in einem der beiden Fälle um eine infolge einer Straftat im Jahr 1990 ausgewiesene Person handelte, die von dem jugoslawischen Wiedereinreisestopp ohnehin ausgenommen war⁹⁶.

In einer anderen Stellungnahme der Ausländerbehörde (vom 4.7.1995) an den 7. Senat des Berliner OVG nahmen die Versuche der Ausländerbehörde, ihre Praxis der ‚erzwungenen-freiwilligen‘ Ausreisen als Abschiebungen erscheinen zu lassen, geradezu grotesk-bedrohliche sprachlich-bürokratische Formen an: Demnach sei eine Abschiebung

„eine bundesgesetzlich geregelte besondere Form des verwaltungsrechtlichen Zwangsmittels des unmittelbaren Zwangs zur Vollstreckung einer nicht vertretbaren Handlungspflicht, und zwar der Ausreisepflicht. [...] Sie erfolgt durch tatsächliche Entfernung des Ausländers aus dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland durch Einschaltung des Polizeivollzugsdienstes und grundsätzlich der Übergabe an die zuständigen Grenzkontrollstellen“⁹⁷.

Da die von der Ausländerbehörde fingierten Abschiebungen bei einer Weigerung der Betroffenen, das Flugzeug zu besteigen, jedoch regelmäßig abgebrochen werden mussten, erklärte der Beamte kurzerhand das Polizeifahrzeug zum entscheidenden Vollzugsmittel des unmittelbaren Zwangs im Rahmen einer ‚Abschiebung‘:

„Wenn sich der Ausländer nicht widersetzt, wird es in aller Regel genügen, das Hilfsmittel körperlicher Gewalt ‚Dienstfahrzeug‘ [...] - ggf. unter Anwendung von Handfesseln bei Fluchtgefahr - zu benutzen.“

Die „tatsächliche Entfernung des Ausländers aus dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland“ – zuvor noch als Wesensmerkmal einer Abschiebung definiert –, konnte also zwar nicht im Wege des unmittelbaren Zwangs durchgesetzt werden, aber immerhin war der Transport zum Flugzeug durch polizeiliche Gewalt erzwingbar: Ein klarer Fall behördlich angeordneter Freiheitsberaubung und Nötigung, sollte man meinen.

Kompetenzgerangel: Amtsgerichte urteilen über Abschiebungshaft

Der Verein „Asyl in der Kirche“ stellte im Mai / Juli 1995 in zwei Fällen (vgl. hierzu: taz vom 13.6.1995 und vom 25.8.1995) Strafanzeige gegen die Beteiligten der Ausschaffungsstrategie erzwungener ‚kontrolliert-freiwilliger Ausreisen‘, denn die in diesem Zusammenhang verhängte Abschiebungshaft stelle eine rechtswidrige Beugehaft und Freiheitsberaubung dar.

Das Mittel der Abschiebungshaft soll nach den gesetzlichen Bestimmungen die Durchsetzung einer Abschiebung sichern helfen – ist eine Abschiebung im Rechtssinne aber von vornherein weder möglich noch beabsichtigt noch durchsetzbar (und dies war in Bezug auf Jugoslawien nach Überzeugung der Fachkammern des Verwaltungsgerichts der Fall), fehlt es folglich an einer Rechtsgrundlage für entsprechende Inhaftierungen⁹⁸. Auch die Festnahme und zwangsweise Verbringung an den Flughafen stellt einen gesetzlich nicht gedeckten Eingriff in die Freiheit der Person dar, wenn von vornherein feststeht, dass eine Durchsetzung der Abschiebung nicht möglich sein wird.

Da über die Rechtmäßigkeit einer Abschiebungshaft jedoch nicht die RichterInnen des Verwaltungs-, sondern des Amtsgerichts entscheiden und diese in der Regel über keine Länderkenntnisse oder Kenntnisse zu Verkehrswegen, Rückübernahmeabkommen usw. verfügen, wurde die Abschiebungshaft von JugoslawInnen durch Berliner AmtsrichterInnen

⁹⁵ O-Ton: „[...] substantiieren wir den angesprochenen Personenkreis wie folgt“.

⁹⁶ Nur vier Monate später, am 18.6.1996, erklärte derselbe Beamte der Ausländerbehörde, der versucht hatte, den Eindruck zu erwecken, Abschiebungen jugoslawischer Flüchtlinge seien möglich, gegenüber dem OVG Berlin lapidar, „dass derzeit keine Abschiebungen von Staatsangehörigen der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) durchgeführt werden“.

⁹⁷ Eine „Übergabe an die zuständigen“ – nämlich jugoslawischen – „Grenzkontrollstellen“ fand jedoch gerade nicht statt, wie in einem Schreiben der Ausländerbehörde vom 4.7.1995 kurz zuvor noch eingeräumt werden musste: „Die Begleitung dieser Flüge [in die BRJ durch den BGS; T.H.] [ist] vom BMI [Bundesinnenministerium] untersagt worden, so dass die Ausländerbehörde Rückführungen nur durchführen kann, wenn sich der Ausländer nicht aktiv widersetzt“.

⁹⁸ Vgl. auch § 57 Abs. 2 Satz 4 AuslG: „Die Sicherungshaft ist unzulässig, wenn feststeht, dass aus Gründen, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann“.

immer wieder bestätigt, während zugleich die Verwaltungsgerichte in ständiger Rechtsprechung das Vorgehen der Ausländerbehörde als rechtswidrig bezeichneten. In diesem Zusammenhang muss die ausgesprochen unwillige und desinteressierte Kontrolltätigkeit vieler AmtsrichterInnen berücksichtigt werden, die in der Praxis häufig ‚blindlings‘ den Haftanträgen der Ausländerbehörde ohne eigene Sachaufklärung folgen und nicht einzelfallbezogen prüfen, ob die gesetzlichen Haftvoraussetzungen vorliegen⁹⁹.

Wegen der häufig mangelhaften Prüfungstätigkeit von HaftrichterInnen wird seit längerem gefordert, die sachkompetenteren Verwaltungsgerichte darüber entscheiden zu lassen, ob die Voraussetzungen für eine Abschiebungshaft vorliegen oder nicht.

Die 35. Kammer des Berliner Verwaltungsgerichts jedenfalls schloss die durch die ‚Doppelgerichtsbarkeit‘ entstandene Rechtslücke (möglicherweise abweichende Entscheidungen der Verwaltungs- bzw. Amtsgerichte) so, dass den Verwaltungsgerichten, die über die Rechtmäßigkeit einer Abschiebung zu befinden hätten, auch die Kompetenz zukommen müsse, im Fall einer unzulässigen oder nicht möglichen Abschiebung die weitere Inhaftierung zu untersagen (vgl. VG 35 A 557.95, Beschluss vom 9.6.1995 m.w.N. – explizit anderer Auffassung: der 8. Senat des OVG Berlin, vgl. ebd., S. 2).

Auch Lothar Weiß, Vorsitzender Richter am Berliner Landgericht, befand (in: Hartmann 1999, 100 ff), dass in Berlin vor allem bis 1995 sowohl die Festnahmepraxis der Ausländerbehörde als auch die Entscheidungspraxis des zuständigen Amtsgerichts „sagen wir: recht unbefriedigend“ (ebd., 105) gewesen sei. Die Ausländerbehörde habe beispielsweise die Anordnung von Abschiebungshaft auch in solchen Fällen beantragt, bei denen sie „in aller Offenheit“ eingestehen musste, dass sie die Betroffenen gar nicht abschieben konnte. Die Haft sollte etwa deshalb und solange erfolgen, bis die Betroffenen ihre „richtige Identität“ preisgegeben hätten: eine eindeutig rechtswidrige Form der Beugehaft (a.a.O., 102), die nach klarstellenden Gerichtsentscheidungen dann auch nicht mehr fortgeführt worden sei (ebd., 102 u. 106).

Begünstigt wurden diese „unbefriedigenden“ Zustände Lothar Weiß zufolge dadurch, dass es bis Ende 1995 im zuständigen Amtsgericht Schöneberg einen einzigen (!) Haftrichter für ca. 5.000 Haftfälle pro Jahr gab:

„Das ist nicht zu schaffen für eine Person. Er hat deshalb nur sehr knappe Anhörungen gemacht; manchmal gar keine, was sowieso ein Grund ist, eine Haftanordnung aufzuheben. Letztlich blieb ihm kaum etwas übrig, als fast alles zu unterschreiben, was ihm die Ausländerbehörde vorlegte. [...] Inzwischen sind in der Abschiebungshaft ständig mindestens drei Haftrichter beschäftigt“ (a.a.O., 106).

Zumindest bis 1995 – doch ließen sich auch für die Zeit danach zahlreiche ‚Skandalurteile‘ benennen – waren Abschiebungshäftlinge in Berlin demnach faktisch ohne wirksamen Rechtsschutz, denn hinzu kam, dass auch die Beschwerdeinstanz, so Weiß, zu jener Zeit „mit anderen Sachen völlig überlastet“ war, mit dem Ergebnis, dass ‚sofortige‘ Beschwerden so lange ungeprüft liegen blieben, bis sie durch neue Haftanordnungen ersetzt und insofern unwirksam geworden waren (vgl. a.a.O., 105)¹⁰⁰.

Wie viele Menschen im Ergebnis zu Unrecht fahrlässig ihrer Freiheit beraubt wurden, ist nicht bekannt. Ein Skandal, der nicht einmal in Ansätzen die Öffentlichkeit erreichte oder empörte.

Die meisten Beschwerden wurden laut Weiß im Jahr 1999 dann innerhalb von zwei Wochen entschieden (a.a.O., 106). In über 25% der Fälle hatten die Beschwerden der Betroffenen Erfolg (ebd., 107), d.h. in über einem Viertel aller Fälle wurden Menschen auch nach 1995 zu Unrecht in Haft genommen.

⁹⁹ Vgl. hierzu: epd-Dokumentation 1995, 34. Das Bundesverfassungsgericht hat am 13.7.1994 (2 BvL 6/93 und 15/94; zit. nach ebd.) entschieden, dass die Abschiebungshaft nur der Sicherung der Abschiebung dienen darf und dabei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren ist. Die einfache Weigerung etwa, freiwillig auszureisen, rechtfertigt demnach noch keine Haftanordnung. So entschied auch das LG Berlin (84 T 372/04 B, B.v. 7.7.2005).

¹⁰⁰ Das Bundesverfassungsgericht stellte mit einer Grundsatzentscheidung im Jahre 2002 (2 BvR 527/99; vgl. FR vom 16.2.2002, S. 5 und: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20011205_2bvr052799) klar, dass die Rechtmäßigkeit einer Abschiebungshaft auch *nach* einer bereits erfolgten Entlassung (oder Abschiebung) gerichtlich voll überprüfbar ist und sich anhängige Rechtsmittel nicht etwa durch den formalen Wegfall des Rechtsschutzbedürfnisses erledigen. Angesichts der Schwere des Grundrechtseingriffs infolge einer Inhaftierung gebietet es der Grundsatz der Effektivität des Rechtsschutzes und ein berechtigtes Rehabilitationsinteresse, die Rechtmäßigkeit einer Haftanordnung auch im Nachhinein inhaltlich überprüfen lassen zu können.

Doch zurück zu der Strafanzeige des Vereins Asyl in der Kirche e.V.; es muss vermutlich kaum erwähnt werden, dass die Strafanzeige gegen einen Richter und gegen Beschäftigte der Ausländerbehörde niedergeschlagen wurde. Nach Ansicht der Staatsanwaltschaft (vgl. 51 Js 1667/95, Schreiben vom 1.7.1996) war letztlich *niemand* für die rechtswidrigen Inhaftnahmen verantwortlich: Der Haftrichter des Amtsgerichts könne nicht schuldig sein, weil die Prüfung darüber, ob Abschiebungshindernisse bestehen, allein der Verwaltungsgerichtsbarkeit obliege (a.a.O., S. 2); die Bediensteten der Ausländerbehörde könne keine Schuld treffen, weil die Beantragung von Abschiebungshaft noch kein „Einsperren“ bedeute und schließlich ein Richter über die Zulässigkeit „freiheitsentziehender Maßnahmen“ in einem gerichtlichen Verfahren entscheide (a.a.O., S. 3), der jedoch (s.o.) kein eigenständiges Prüfungsrecht zu der Frage habe, „ob die Ausländerbehörde die Abschiebung zu Recht betreibt“ (a.a.O., S. 2).

Die trotzig (falsche) Schutzbehauptung der Ausländerbehörde, Abschiebungen in die BR Jugoslawien seien möglich, wurde von der Berliner Staatsanwaltschaft über vier Seiten hinweg zitiert und ungeprüft für bare Münze genommen, um belegen zu können, dass für eine Verurteilung wegen Freiheitsberaubung auch das erforderliche Bewusstsein der Rechtswidrigkeit des eigenen Handelns gefehlt habe.

Obwohl die Staatsanwaltschaft auf diese Weise jegliche Verantwortung elegant in Luft aufgelöst hatte, musste sie in einem anderen Fall ihre mühsam entworfene Argumentationskette noch einmal umwerfen.

In dem Fall der Festnahme eines Kosovo-Albaners hatte die 35. Kammer des Berliner Verwaltungsgerichts in einem Beschluss vom 31.5.1995 festgestellt, dass dem Betroffenen eine Duldung erteilt werden müsse, da seine Abschiebung faktisch unmöglich sei. Trotz des bindenden und sofort wirksamen Beschlusses des Gerichts blieb der Betroffene in Haft, d.h. der Amtsrichter bestätigte in Kenntnis des Verwaltungsgerichtsbeschlusses die Haftanordnung selbst nachdem dem Inhaftierten eine Duldung erteilt worden war¹⁰¹!

Die Konstruktion der Rechtmäßigkeit des Vorgehens der Ausländerbehörde durch die Staatsanwaltschaft lautete in diesem Fall lapidar: „Eine Duldung schließt jedoch die Abschiebungshaft nicht aus, da die Duldung weder die Pflicht des Ausländers zum unverzüglichen Verlassen des Bundesgebietes noch die Befugnis der Ausländerbehörde zur Abschiebung berührt“ (a.a.O., S. 8).¹⁰²

Das Verwaltungsgericht musste wegen der Haltung der Ausländerbehörde und der Kontrollunwilligkeit des Haftrichters noch zwei weitere Beschlüsse¹⁰³ fassen, bevor der Betroffene am 12.6.1995 dann endlich aus der Haft entlassen wurde – wohlgermerkt stand seit dem 31.5.1995 für alle Beteiligten fest, dass eine Abschiebung faktisch und rechtlich unmöglich war und somit auch kein Haftgrund vorliegen konnte.

¹⁰¹ Dies geschah erst, nachdem das Verwaltungsgericht die Ausländerbehörde mit Beschluss vom 8.6.1995 unter Androhung eines Zwangsgeldes in Höhe von 2.000 DM zur Erteilung einer Duldung entsprechend des Beschlusses vom 31.5.1995 zum nächstfolgenden Tag, 12 Uhr, verpflichtet hatte.

¹⁰² In einem vergleichbaren Fall [liegt mir nur ohne A.z. und ohne Datum vor; T.H.] begründete der Haftrichter die Sicherungshaft trotz vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschlusses, der eine Abschiebung untersagte, so: „Der Beschluss des VG Berlin vom 02.06.1995 ist nicht rechtskräftig, so dass kein dauerhaftes Abschiebungshindernis besteht“. Unabhängig von der Rechtskraft eines Beschlusses (die Ausländerbehörde hatte vermutlich Beschwerde eingelegt) ist dieser jedoch *sofort vollziehbar*, d.h. eine Abschiebung rechtlich auf unabsehbare Zeit (nämlich für die Dauer des Beschwerdeverfahrens - in der Praxis meist mehrere Monate) nicht möglich - die betroffene Person hätte also entlassen werden müssen.

Der Richter am Amtsgericht Bindokat beließ einen Betroffenen in Haft (Beschluss 70 XIV 3673/98 B vom 15.9.1998), obwohl diesem Tags zuvor vom Verwaltungsgericht eine einjährige (!) Duldung zugesprochen worden war – weil die Ausländerbehörde „angekündigt“ hatte, „gegen diese Entscheidung Zulassungsbeschwerde einzulegen“. Zwar läge durch die Erteilung einer Duldung ein Abschiebungshindernis vor, doch führe dies „nicht zwangsläufig auch zu einem Hafthindernis“, welches „lediglich die Ausreisepflicht voraus[setze], die durch die Duldung nicht entfällt“.

¹⁰³ Beschluss / Anordnung vom 9.6.1995, den Haftantrag zurückzuziehen (VG 35 A 557/95); Ablehnung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde gegen diesen Beschluss vom 12.6.1995.

Einem Bericht der Jungen Welt vom 17.6.1995 zufolge wurde der Betroffene jedoch nicht einmal infolge der Beschlüsse des Verwaltungsgerichts, sondern erst drei Tage später – nachdem auf einer Pressekonferenz über den Fall berichtet worden war – entlassen. Der Vorsitzende Richter der brüskierten 35. Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin, Percy MacLean, kommentierte dem Zeitungsbericht zufolge den Vorgang mit den Worten: „Es ist das erste Mal, dass ein Mensch entgegen eines vollstreckbaren richterlichen Beschlusses in Haft behalten wurde“ (ebd.).

Das Bundesverfassungsgericht setzte sich in einem Beschluss vom 15.12.2000 – BVerfG, 2 BvR 347/00 (zit. nach: www.bverfg.de/) anhand eines Einzelfalls kritisch mit der Haftverfügungspraxis der Amts- und (Ober-) Landgerichte auseinander.

Im konkreten Fall hatte das Oberlandesgericht Oldenburg die Abschiebungshaft eines türkischen Staatsangehörigen bestätigt, obwohl das Niedersächsische Obergericht zuvor festgestellt hatte, dass eine Abschiebung des Betroffenen unzulässig sei, weil ihm in der Türkei Folter drohe und diese konkrete Gefahr noch nicht abschließend geprüft worden sei¹⁰⁴.

Die hiergegen erhobene Verfassungsbeschwerde wurde von den Richtern als „offensichtlich begründet“ angesehen (a.a.O., Rdnr. 25).

Grundsätzlich führte das BVerfG aus, dass der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 3 GG) eine „umfassende Prüfung“ der Haftvoraussetzungen verlange (ebd., Rdnr. 27): „Das Ergehen einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung, durch die der Inhaftierte der Ausreisepflicht ledig oder die Durchführbarkeit seiner Abschiebung für längere Zeit oder auf Dauer gehindert wird“, führe „in der Regel“ zum Entfallen der Haftgründe (ebd.). Dies gebiete der rechtsstaatliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, denn das „öffentliche Interesse an der Sicherung der Abschiebung“ sei stets mit dem „Freiheitsanspruch des Betroffenen“ abzuwägen (ebd.).

Nach § 57 Abs. 2 Satz 4 AuslG ist eine Sicherungshaft dann unzulässig, wenn feststeht, dass eine Abschiebung aus von dem Betroffenen nicht zu vertretenden Gründen innerhalb von drei Monaten nicht durchgeführt werden kann. In dem Fall, dass die Abschiebung durch eine gerichtliche (vorläufige) einstweilige Anordnung *zunächst* untersagt wird, könne zwar ein Haftgericht dennoch annehmen, dass hierdurch die Undurchführbarkeit einer Abschiebung innerhalb der gesetzlichen Dreimonatsfrist noch nicht *feststehe*. Das Bundesverfassungsgericht stellte aber klar, dass das Haftgericht in einem solchen Fall „konkrete Anhaltspunkte“ für die Annahme benennen müsse, *dass* eine Abschiebung innerhalb der gesetzlichen Frist möglich sei (vgl. a.a.O., Rdnr. 31).

In Kenntnis dieses Verfassungsgerichtsbeschlusses erwies sich die oben beschriebene Inhaftierung von jugoslawischen Flüchtlingen trotz verwaltungsrichterlicher Beschlüsse, die die Unmöglichkeit einer Abschiebung (auf unabhsehbare Zeit) feststellten, als eindeutig verfassungswidrig.

Die Inhaftierung von Menschen, die in Deutschland um Schutz und Hilfe nachsuchen und die sich keines Verbrechens schuldig gemacht haben, zum alleinigen Zweck der Durchsetzung ihrer Ausreisepflicht (Abschiebungshaft) ist in einem Land, in dem Eingriffe in die Freiheit ansonsten aus guten Gründen engen Grenzen unterliegen, ein besonders bedenklicher Ausdruck nationalstaatlicher Macht gegenüber den ungewollten ‚Fremden‘. Dass aber selbst Menschen, die unverschuldet nicht in ihr Heimatland zurückkehren und auch nicht dorthin abgeschoben werden können, so leichtfertig ihrer Freiheit beraubt werden können, ohne dass dies irgendwelche Konsequenzen für die Verantwortlichen eines solchen Handelns hat, illustriert auf eine besondere Weise die schwache Rechtsstellung von Flüchtlingen in Deutschland.

Ausschaffungsversuche angesichts unmöglicher Abschiebungen

Innensenator Schönbohm musste ein Jahr später noch einmal zum Thema ‚freiwillig-kontrollierte Ausreisen / Abschiebungen‘ Stellung nehmen (vgl. Kl. Anf. Nr. 350; Drs. 13/469, S. 12). Aus

¹⁰⁴ Der vom Verfassungsgericht entschiedene Fall ist auch im Übrigen aufschlussreich: Nach einem negativen Beschluss des Verwaltungsgerichts Oldenburg vom 5.1.2000 scheiterte am 13.1.2000 die Abschiebung des Betroffenen nur daran, dass sich türkische Passagiere im Flugzeug weigerten, mit dem Betroffenen zu fliegen, nachdem dieser auf seine Gefährdung hingewiesen hatte (vgl.: BVerfG, 2 BvR 347/00, Randnummer 9). Am 26.1.2000 gewährte das OVG Niedersachsen dem Betroffenen dann Rechtsschutz wegen der vom VG nicht berücksichtigten Foltergefahr. Im Ergebnis verhalf somit nur die Zivilcourage türkischer Flugpassagiere dem Grundsatz effektiven Rechtsschutzes in Deutschland zur Durchsetzung und verhinderte die mögliche Folterung eines Menschen, die von deutschen Behörden und RichterInnen fahrlässig in Kauf genommen worden war.

seiner Antwort ergab sich erneut ein klares Bild über die kläglichen Abschiebungsversuche der Berliner Ausländerbehörde nach Jugoslawien.

Hinsichtlich des angefragten Zeitraums (1.1.1996 - 15.4.1996) berichtete Schönbohm von 13 Abschiebungen jugoslawischer Staatsangehöriger (mutmaßliche Direktflüge nach Belgrad), von denen allerdings sechs mit der Zurückweisung der Betroffenen durch die jugoslawischen GrenzbeamtenInnen endeten. Da sich unter den 13 Ausgeflogenen drei (vom Einreisestopp ausgenommene) ‚Straftäter‘ befanden, erzielte die Berliner Ausländerbehörde im besagten Zeitraum allenfalls vier Zufallstreffer – jedoch wurde auch diesmal verschwiegen, inwieweit es sich bei diesen Vieren überhaupt um Minderheiten-Angehörige des Landes handelte¹⁰⁵.

Die Frage, „nach welchem System [...] Abschiebungsversuche jugoslawischer Staatsangehöriger in die Bundesrepublik Jugoslawien unternommen“ würden (Punkt 9. der Kl. Anf. Nr. 350), beantwortete Innensenator Schönbohm vorsorglich erst gar nicht – hätte er in diesem Fall doch die Willkürlichkeit des Zufallsverfahrens der Ausländerbehörde einräumen müssen.

Es war eben nicht so, dass ausreisepflichtige jugoslawische Flüchtlinge ‚notfalls‘ abgeschoben wurden, wenn sie nicht ‚freiwillig‘ ausreisten – wie die Verwaltung öffentlich und in ihren Bescheiden stets behauptete. Angesichts tausender ‚vollziehbar zur Ausreise verpflichteter Personen‘ aus Jugoslawien in Berlin war es vielmehr offenkundig so, dass die Berliner Ausländerbehörde mit ihren selektiven Abschiebungsversuchen in erster Linie die staatliche Drohkulisse aufrecht erhalten und ‚Angst und Schrecken‘ verbreiten wollte. Die Menschen sollten einfach nicht mehr zur Ruhe kommen, und deshalb entzog man ihnen rechtswidrig den Duldungsstatus – was nicht nur mit Strafandrohungen und der Gefahr polizeilicher Festnahmen zur ‚Überprüfung‘ des Status, sondern auch mit Sozialhilfekürzungen und weiteren sozialrechtlichen Benachteiligungen verbunden war – und beließ ihnen als einziges offizielles Papier eine ‚Grenzübertrittsbescheinigung‘, auf der eine längst abgelaufene Ausreisefrist vermerkt war. Da sich die Verwaltung der ‚unerwünschten Gäste‘ nicht mit legalen und verhältnismäßigen Mitteln ‚entledigen‘ konnte, bediente sie sich eben anderer Mittel.

Was der Vorgang einer Festnahme und Abschiebung für die Betroffenen bedeutet, gerät angesichts der häufig nur mit juristischen Argumenten geführten Auseinandersetzung leicht in Vergessenheit: Es handelt sich um einen unglaublich tiefgreifenden, schockierenden, gewaltsamen und zumeist als entwürdigend und traumatisch empfundenen Eingriff in das Leben von Menschen (Familien), die in aller Regel niemals zuvor mit dem Gesetz im Konflikt standen und auch niemals irgendetwas ‚mit der Polizei zu tun hatten‘ – dies gilt zumindest für ihr ‚vorheriges‘ Leben (im Herkunftsland) und in der subjektiven Wahrnehmung der Betroffenen, denn tatsächlich steht der Aufenthalt von Flüchtlingen in Deutschland entsprechend der Rechtslage ja zwangsläufig von Beginn an unter ‚kriminologischen‘ Vorzeichen (‚illegale‘ Einreise und Aufenthalt usw.).

Im Folgenden möchte ich zur Verdeutlichung den Verlauf einer ‚kontrolliert freiwilligen Ausreise‘ bzw. einer ‚Einladungsabschiebung‘ schildern, wie sie mir von einer Betroffenen erzählt wurde:

Die 43-jährige Romni aus Serbien war mit ihrem Mann im Oktober 1992 vor dem Krieg in Jugoslawien nach Deutschland geflohen und hatte zunächst als Asylbewerberin Aufnahme gefunden. Ihr Asylantrag wurde abgelehnt; zunächst erhielt sie in Berlin noch eine Duldung, ab 1994 jedoch nicht mehr.

Am 24. April 1995 kamen dann ohne jede Vorankündigung zwei Polizisten in das Zimmer ihres Wohnheimes, um sie festzunehmen und abzuholen. Sie lag, nur mit einem Rock und einer kurzärmeligen Bluse bekleidet, im Bett. Die Polizisten sagten, es bleibe keine Zeit mehr zum Umkleiden, und so musste sie ohne Strümpfe und ohne Unterwäsche mitkommen. Durch die Festnahme wurde sie von ihrem Mann, dessen Asylantrag ebenfalls abgelehnt worden war und der mit ihr im selben Zimmer lebte, getrennt; denn für ihn lag kein Haftbefehl vor (vermutlich weil er – im Gegensatz zu seiner Frau – nicht über einen gültigen Reisepass verfügte).

¹⁰⁵ In dem Beschluss VG 19 A 319.95 vom 1.4.1996 wird ein einziger (!) durch die Ausländerbehörde dokumentierter Fall einer abgeschobenen Kosovo-Albanerin (vom 19.1.1996) aufgeführt; unter den zwischen Oktober 1995 und April 1996 gelungenen sieben Abschiebungen seien fünf ‚Straftäter‘ gewesen. Nach Auffassung des Gerichts war vor diesem Hintergrund die Abschiebung von Kosovo-AlbanerInnen generell objektiv unmöglich (ebd., S. 3).

Die Betroffene wurde also in den ‚Abschiebegewahrsam‘ in der Gothaer Str. gebracht, wo sie bis 15 Uhr zusammen mit mehreren Frauen aus Rumänien, Polen und Bulgarien in einem Raum eingesperrt war. Von dort aus wurde sie mit einem Bus zum Flughafen Schönefeld gebracht, wo sie zusammen mit anderen bulgarischen Flüchtlingen auf die Maschine nach Sofia wartete, die um 18 Uhr starten sollte. Sie war die einzige Jugoslawin unter den ‚Abschüblingen‘ und versuchte, mit den PolizeibeamtInnen zu kommunizieren, um wenigstens ein paar Sachen zum Anziehen zu bekommen. Die Situation war für sie schlichtweg entwürdigend; sie zitterte vor Kälte, Einschüchterung und Schock. Doch niemand verstand ihr gebrochenes Deutsch bzw. *wollte* sie niemand verstehen, denn sie wurde von den PolizeibeamtInnen aufgrund ihrer Bitten verlacht. Es war ‚selbstverständlich‘ kein Dolmetscher anwesend, und sie wurde auch nicht darüber aufgeklärt, dass es sich in ihrem Fall – anders als bei den bulgarischen StaatsbürgerInnen – um eine ‚kontrolliert-freiwillige Ausreise‘ handelte, an der sie nicht mitwirken musste.

Zur gleichen Zeit versuchte der Ehemann, seiner Frau über einen Polizeibeamten am Flughafen ein wenig Geld zukommen zu lassen, da er wusste, in welchem Zustand sie festgenommen worden war. Dies wurde jedoch von dem Beamten schroff abgelehnt, und so fand sich die Frau aus Jugoslawien schließlich im Flughafengebäude in Sofia wieder – alleine, bekleidet mit dem wenigen, was sie bei der Festnahme an sich getragen hatte, getrennt von ihrem Mann und ohne jegliches Geld oder Gepäckstück (nur ihr Pass war ihr von einem deutschen Begleiter in Zivil nach der Landung ausgehändigt worden). Derart aus Deutschland ‚ausgeschafft‘ und in einem fremden Land ‚abgeladen‘, weinte die Jugoslawin auf dem Flughafen stundenlang, bis sich schließlich eine Passantin ihrer erbarmte und sich um sie kümmerte.

Die Betroffene wusste sich nicht anders zu helfen, als erneut (illegal) in die BRD einzureisen, um in Berlin wieder mit ihrem Mann zusammenleben zu können.

Es bedarf wohl kaum der Erläuterung, welches Bild die Betroffene nach dieser demütigenden Außer-Landes-Verbringung vom ‚Rechtsstaat Deutschland‘ hatte und welche Gefühle sie von nun an bei dem Anblick deutscher PolizistInnen begleiten sollten.

Ein weiteres Beispiel aus jener Zeit:

Ein Flüchtling muslimischen Glaubens aus dem Sandschak war im Jahr 1995 gleich zweimal von den rechtsstaatswidrigen Ausschaffungsversuchen in ein osteuropäisches Drittland betroffen. Nachdem er das erste Mal im März 1995 festgenommen worden war, konnte er seine Freilassung noch dadurch erreichen, dass er einen Asylantrag stellte. Am 3.8.1995 wurde er jedoch erneut bei der Vorsprache in der Ausländerbehörde festgenommen und in Handschellen abgeführt. In diesem Fall scheiterte die ‚Abschiebung‘ aber letztlich daran, dass sich die bulgarische Fluggesellschaft weigerte, ihn mitzunehmen, weil sie erkannte, dass es sich bei ihm offenkundig nicht um die Einreise eines ‚Touristen‘ handelte. Zwei Wochen lang behielt man den Betroffenen nach diesem gescheiterten Ausschaffungsversuch dennoch in Abschiebungshaft. Erst nachdem die 19. Kammer des Verwaltungsgerichts feststellte, dass eine Abschiebung nicht möglich sei, verfügte das für die Haft zuständige Amtsgericht Schöneberg am 18.8.1995 die sofortige Entlassung des Betroffenen: Der Haftantrag der Ausländerbehörde sei unzulässig, weil eine Abschiebung zu keinem Zeitpunkt möglich gewesen sei. Für die rechtswidrig erlittene Haft wurden dem Flüchtling, der all sein Bargeld bei sich trug, von der Polizei auch noch 594,32 DM als ‚Haftkosten‘ abgenommen.

Nach diesen Erfahrungen beschloss der junge Mann, in sein Heimatland zurückzukehren – trotz der von ihm befürchteten Gefahren. Selbst von den Behörden in Jugoslawien, vor denen er eigentlich geflohen war, erhoffte er sich nach dem Erlebten eine bessere und würdigere Behandlung als in Deutschland! Unter Tränen erzählte er, dass er die Situation in Deutschland nicht mehr ertrage: Niemals in seinem Leben habe er ein Verbrechen begangen, aber hier würde er wie ein Krimineller ohne Grund festgenommen und in Handschellen abgeführt. Auch die regelmäßigen Vorsprachen beim Sozialamt hätten ihn unendlich beschämt, und er ertrage es nicht, dass man ihn dort wie einen faulen, untätigen und Sozialhilfe missbrauchenden Bittsteller ansah und entsprechend behandelte.

Der Fall illustriert anschaulich die Strategie der behördlichen ‚Vertreibung‘: Verschiedene Pressionsmaßnahmen, die von der Verschlechterung der sozialen, aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Situation über verbale Demütigungen und Einschüchterungen bis hin zur Festnahme, Inhaftierung und trickreichen Ausschaffung reichen können, greifen ineinander. Dabei führt vor allem die Gesamtheit der Schikanemaßnahmen dazu, dass zahlreiche Schutz Suchende entnervt aufgeben und ‚freiwillig‘ das Land verlassen – ob sie tatsächlich in ihr Herkunftsland zurückkehren oder aber in anderen europäischen Ländern ihr ‚Glück‘ versuchen, ist im Rahmen einer solchen Strategie der Verdrängung unerheblich. Auch das Abtauchen in die ‚Illegalität‘ kann eine mögliche Folge sein.

Der obige Fall beleuchtet aber auch noch in anderer Hinsicht die Arbeit der Flüchtlingsbürokratie: Der dem Amts- und Verwaltungsgericht zufolge zu Unrecht Inhaftierte beantragte am 15.9.1995 die Rückerstattung der einbehaltenen Haftkosten in Höhe von 594,32 DM beim Landeseinwohneramt Berlin, Abt. Ausländerangelegenheiten, das die Haft veranlasst

hatte. Sieben Wochen später wurde dieser Rückerstattungsantrag von der Ausländerbehörde an die Berliner Polizei übermittelt, die mit Schreiben vom 10.11.1995 an den Direktor des Landeseinwohneramtes äußerst ungehalten reagierte:

„Betr.: Antrag auf Rückerstattung von Haftkosten [...]

[ohne Anrede; T.H.]

Den Vorgang senden wir zurück, weil unsere Zuständigkeit nicht erkennbar ist.

Abgesehen von der Tatsache, dass uns nicht ganz verständlich ist, warum Ihre Mitarbeiter geschlagene 7 (!) Wochen benötigen, um uns den bei Ihnen am 15.9.1995 eingegangenen Antrag zu übersenden¹⁰⁶, betrachten wir die schlichte Laufzettelübersendung mit dem Kreuzchen ‚zuständigkeitshalber übersandt‘ als eine nicht hinnehmbare Zumutung. Es ist Ihren Mitarbeitern hinreichend bekannt, dass wir keinerlei Verwaltungsvorgänge über die Abschiebungshäftlinge führen. Somit sollte Ihren Mitarbeitern auch klar sein, dass wir über die Richtigkeit des Antrages überhaupt keine Aussage machen können.

2) [Anm.: 1) fehlte; T.H.] Zutreffend ist, dass wir dem beigefügten Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres vom 10.7.1995 gemäß für 7 Tage Unterbringung 594,30 DM einbehalten haben. Sollte die Haft tatsächlich unzulässig gewesen sein, dann ist der Veranlasser, also das LEA, kostenpflichtig und nicht die Polizeibehörde.

Daher wird der Vorgang zurückgesandt.

[unterzeichnet; ohne Gruß; T.H.]“

Die Antwort der Ausländerbehörde vom 12.12.1995 an die Berliner Polizei fiel nicht weniger schroff aus, wobei das kleinlaute Schuldeingeständnis von paragrafenklirrender Rechthaberei übertönt wurde:

„Betr.: Ihr Schreiben [...]

[ohne Anrede; T.H.]

In obiger Angelegenheit erlauben wir uns den Hinweis auf § 83 Abs. 4 AuslG, wonach die Kosten der Abschiebungshaft (§ 83 Abs. 1 Nr. 2 AuslG) von der nach § 63 AuslG zuständigen Behörde durch Leistungsbescheid erhoben werden. Zuständig nach § 63 AuslG ist im Land Berlin der Polizeipräsident in Berlin, weshalb auch nur dieser als Kosten erhebende Stelle über eine ggf. geforderte Erstattung nach § 21 VwKostG entscheiden darf. Aus diesem Grunde handelt ein Mitarbeiter grundsätzlich ohne Beanstandung, wenn er einen Antrag der für die Entscheidung zuständigen Behörde übersendet.

Dass diese im vorliegenden Fall nicht unverzüglich geschah, bedauern wir unter Hinweis auf die starke Arbeitsbelastung des absendenden Bereichs. Wir nehmen den Vorgang zum Anlass, unsere Mitarbeiter erneut auf §§ 51 Abs. 3, 53 Abs. 1 GGO I hinzuweisen.

Soweit unser Mitarbeiter Ihnen den Vorgang kommentarlos weitersandte, wird ein entsprechender Hinweis ergehen. Wir werden Sie selbstverständlich in die Lage versetzen, Antragsteller zu den inhaltlichen Fragen, die die Beurteilung eines möglichen Rückerstattungsanspruchs betreffen, bescheiden zu können, indem wir Ihnen künftig die Ausländerakte übersenden werden. Wir sind darüber hinaus bereit, Ihnen jeweils einen einschlägigen stichwortartigen Aktenauszug beizufügen.

In der im Betreff genannten Angelegenheit haben wir den Vorgang nebst Ausländerakte und Aktenauszug beigefügt.

[unterzeichnet; ohne Gruß; T.H.]“

Der bürokratische Habitus des Korrekt-nach-Vorschrift-Handelns traf in diesem Fall auf die Rivalität zweier Behörden, die beide einem bürokratischen Apparaten zumeist innewohnenden (Un-) Zuständigkeitsreflex folgten, um individuelle Rechte und Forderungen abwehren zu können. Drei Monate, nachdem der Betroffene seinen Antrag auf Rückerstattung der Kosten für die rechtswidrig erlittene Haft gestellt hatte, war auch nach stundenlangen Telefonaten mit zahlreichen VertreterInnen beider Behörden nicht herauszubekommen, *wer* sich der Sache annehmen und entscheiden würde – von dem *wie* ganz zu schweigen. Der Betroffene sah sich vor diesem Hintergrund gezwungen, zur Klärung der Angelegenheit eine Untätigkeitsklage beim Berliner Verwaltungsgericht zu erheben. Die 19. Kammer informierte den Betroffenen mit einem Schreiben im August 1996 dann allerdings darüber, dass bei ihr noch 2.137 unerledigte Verfahren, darunter Klagen und Anträge aus den Jahren 1992 bis 1995, anhängig seien und eine „Voraussage, wann mit einer Entscheidung“ gerechnet werden könne, nicht möglich sei. Die Kammer wolle sich bemühen, dem „verfassungsrechtlichen Anspruch auf effektiven Rechtsschutz zu genügen“, doch bat sie wegen der hohen Eingangszahlen um Geduld.

Beinahe vier Jahre später (!) befasste sich das Gericht erneut mit der Angelegenheit (Schreiben vom 4.4.2000 an den Polizeipräsidenten) und verband dies mit der nochmaligen Bitte „um Verständnis für die lange Dauer des Verfahrens; die Kammer war von 1995 – 1997 mit über 7000

¹⁰⁶ Sieben Wochen sind für eine Behörde, bei der die Zeit der Bearbeitung von Anträgen mitunter in Jahren gemessen werden muss, an sich keine lange Zeit...

Verfahren befasst, so dass eine Bearbeitung dieser Sache zurückgestellt wurde“. Das Gericht wies die Polizeibehörde darauf hin, dass sie für die Bearbeitung des Antrages zuständig sei und dass „im Übrigen [...] ein Anspruch nach § 21 VwKostG grundsätzlich gegeben sein [dürfte]“.

Dem Betroffenen nutzte diese späte Erkenntnis, wonach ihm sein Geld hätte zurückerstattet werden müssen, nichts mehr: Das Verfahren wurde mit Beschluss vom 10.10.2000 eingestellt, da der Kläger Deutschland inzwischen verlassen hatte.

Der Fall zeigt somit beispielhaft, wie inhaltlich zu Recht bestehende Ansprüche allein durch die bürokratische Gestalt und Bearbeitungsform in der Substanz verloren gehen können. Die behördliche Verleugnung von Ansprüchen (auf Duldung, Sozialhilfe, Kostenerstattung usw.) und der Verweis der Betroffenen auf den rechtsstaatlichen Klageweg bedeutet im Bereich der Flüchtlingspolitik vielfach, den Betroffenen das erstrebte Rechtsgut effektiv und dauerhaft zu verweigern – und zwar unabhängig davon, ob ein Anspruch zu Recht bestand oder nicht.

Die umstrittene Praxis der Berliner Ausländerbehörde, jugoslawische Flüchtlinge zu ‚erzwungen-freiwilligen‘ Ausreisen in Drittstaaten zu nötigen, wurde Ende 1995 / Anfang 1996 beendet, nachdem die bulgarischen Behörden die Betroffenen mehrfach und konsequent wieder zurückgeschickt hatten (so die Auskunft der Berliner ‚Überführungsstelle‘ vom 5.2.1998; vgl. VG 19 A 1092.95, S. 2¹⁰⁷).

Zwei Jahre später, Anfang 1998, wandte die Berliner Innenverwaltung den ‚Trick‘ fingierter Abschiebungen noch einmal auf bosnische Flüchtlinge an. Mit der Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom September 1997 zur Duldung bei tatsächlichen Abschiebungshindernissen wurde allerdings eine der Grundlagen für diese Form der Ausschaffung, nämlich die vorherige Illegalisierung und Irregulierung des Aufenthalts, beseitigt.

Das deutsch-jugoslawische Rückübernahmeabkommen vom 10.10.1996

Das Land Berlin hatte frühzeitig ein besonderes Interesse an einem Rückübernahmeabkommen mit der international isolierten Bundesrepublik Jugoslawien geltend gemacht und die Bundesregierung aufgefordert, entsprechende Verhandlungen aufzunehmen (vgl. Pressemitteilung der Berliner Senatsinnenverwaltung vom 15.12.1995). Berlins Innensenator Schönbohm kritisierte nur wenig später die erfolgte diplomatische Anerkennung der BR Jugoslawien durch die BRD, weil zuvor keine „Vereinbarung über die Rückführung der 100.000 in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Serben getroffen“ worden sei:

„Dadurch ist das Land Berlin weiteren Belastungen ausgesetzt, da hier ungefähr 6.500 serbische Bürgerkriegsflüchtlinge leben“ (Pressemitteilung vom 6.5.1996)¹⁰⁸.

Nach längeren Verhandlungen¹⁰⁹ wurde ein Rückübernahmeabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Bundesrepublik Jugoslawien am 10.10.1996 unterzeichnet; zu diesem Zeitpunkt lebten etwa 135.000 abgelehnte jugoslawische AsylbewerberInnen, darunter ca. 108.000 Kosovo-AlbanerInnen, in Deutschland. Bundesinnenminister Kanther zufolge sollte mit dem Abkommen ein klares Zeichen gesetzt werden, „dass Deutschland kein Einwanderungsland“ sei und „illegale Wanderungsbewegungen in Europa“ abgewehrt würden (vgl. Tagesspiegel vom 11.10.1996) – er vermied dabei jeden Bezug auf die prekäre Menschenrechtslage im Kosovo, um das Zerrbild einer bedrohlichen illegalen Einwanderung nach Deutschland aufrechterhalten zu können.

¹⁰⁷ Haftanträge zur Absicherung solcher Ausschaffungen sollten bereits zuvor entsprechend einer Anweisung der Senatsinnenverwaltung vom 6.10.1995 nicht mehr gestellt werden (vgl.: VG 35 A 1140.95, S. 5) – dies war eventuell eine Folge der Strafanzeigen gegen die Beteiligten wegen Freiheitsberaubung und Nötigung.

¹⁰⁸ Bei den „Serben“, die Schönbohm schnellstmöglich abschieben wollte, handelte es sich, wie an anderer Stelle bereits ausgeführt, zu ca. 80% nicht um „Serben“, sondern um Minderheitenangehörige, zumeist Flüchtlinge albanischer Volkszugehörigkeit aus dem Kosovo.

¹⁰⁹ Etwa 2.000 ausreisepflichtige JugoslawInnen, die bereits im Besitz von Heimreisepapieren waren, sollten bereits im Rahmen einer vorläufigen Anwendung des Abkommens vor dessen Abschluss abgeschoben werden. Dieses Vorhaben wurde jedoch aufgegeben, nachdem die konsularische Vertretung der BRJ eine ‚Kopfprämie‘ von 120 DM pro Person (für die Ausstellung eines weiteren Ausweisersatzpapiers) gefordert hatte (vgl. SPIEGEL Nr. 28 vom 8.7.1996).

In Art. 2 Abs. 2 des Abkommens sicherten sich beide Unterzeichnerparteien zu, dass „Rückführungen“ „[...] unter voller Achtung der Menschenrechte und der Würde der rückkehrenden Personen“ erfolgen sollten. Für die nach ihrer Abschiebung nach Jugoslawien häufig misshandelten oder drangsalierten Minderheiten-Flüchtlinge war diese vertragliche Zusicherung blanker Hohn – für deutsche PolitikerInnen und RichterInnen hingegen war dieser Passus eine äußerst beliebte Zitierquelle, wenn es zum Beispiel darum ging, Asylansprüche oder Forderungen nach Abschiebestopps für Kosovo-AlbanerInnen abzuwehren (so z.B. das Bundesinnenministerium, in: TSP vom 11.10.1996 bzw. das OVG Berlin, in: OVG 4 S 259.96, B.v. 7.5.1997, S. 5¹¹⁰).

Auch die Berliner Ausländerbehörde setzte den Wortlaut des Art. 2 Abs. 2 bruchlos mit der Realität in eins; die folgende Einschätzung fand sich als Standardformulierung in vielen ihrer Stellungnahmen gegenüber dem (Ober-) Verwaltungsgericht im Jahr 1997:

„Die Rückführung erfolgt gem. Art. 2 Abs. 2 unter voller Achtung der Menschenrechte und der Würde der rückkehrenden Personen. Dadurch ist gewährleistet, dass bei Personen, die aufgrund des Rückübernahmeabkommens zurückgeführt werden, keine diskriminierenden Unterschiede in bezug auf ihre ethnische Herkunft gemacht werden.“

Die BR Jugoslawien konnte in den Vertragsverhandlungen einen sehr langfristigen „Rückführungsprozess“ angesichts der desolaten wirtschaftlichen Lage im eigenen Land durchsetzen: Die „Rückführungen“ seien „gleichmäßig und kontinuierlich“ und „in einer Frist nicht kürzer als drei Jahren abzuwickeln“ (Art. 5 Abs. 1). In der Praxis erwies sich dann selbst dieser ursprüngliche Zeitrahmen von drei Jahren als utopisch, denn die BR Jugoslawien verzögerte und verhinderte auch nach der vorläufigen Anwendung des Abkommens ab dem 1.12.1996 mit zahlreichen bürokratischen Feinessen die Rücknahme der ungewollten Flüchtlinge.

Auf der zweiten Expertenausschusssitzung im Rahmen des deutsch-jugoslawischen Rückübernahmeabkommens vom 16. und 17.6.1997 in Bonn (vgl. Mitteilung des BMI an die LänderInnenverwaltungen vom 26.6.1997) wurde der ‚hinhaltende Widerstand‘ der jugoslawischen, aber auch der ‚Abschiebungseifer‘ der deutschen Behörden deutlich: Von 20.000 Rückübernahmeersuchen (ca. 26.000 Personen) im Zeitraum 1.12.1996 bis 15.6.1997 waren nur knapp 6.000 von der jugoslawischen Seite überhaupt beantwortet worden (davon gut 4.000 positiv, knapp 2.000 negativ)¹¹¹. Das BMI empfahl den Bundesländern wegen des erheblichen „Rückstaus“ von 14.000 unbearbeiteten Anträgen, „zumindest für eine bestimmte Zeit weitere Ersuchen nicht mehr im selben Umfang wie in den letzten Monaten zu stellen“ (ebd., 1 f). Zudem war deutlich geworden, dass die jugoslawischen Behörden sogar in solchen Fällen, in denen bereits eine positive Zustimmung zur Rückübernahme erteilt worden war, mit zusätzlichen bürokratischen Anforderungen eine Abschiebung zu verhindern wussten. So wurde die Kontrolle über das Tempo von ‚Rückführungen‘ in diesen Fällen durch eine sehr zögerliche Ausstellungspraxis von Passersatzpapieren ausgeübt – wegen zumeist fehlender Reisepässe waren diese Dokumente für eine Rückkehr unabdingbar, ihre kurze Gültigkeitsdauer von nur 30 Tagen stellte die deutsche Abschiebungsbürokratie jedoch vor erhebliche Organisationsprobleme.

¹¹⁰ Dort heißt es: „Im übrigen hat sich die Bundesrepublik Jugoslawien in Artikel 2 Abs. 2 des Abkommens vom 10. Oktober 1996 verpflichtet, Rückführung und Rückübernahme unter voller Achtung der Menschenrechte und der Würde der rückkehrenden Personen vorzunehmen. Nach Auskunft des Auswärtigen Amtes vom 25. Februar 1997 ist eine menschenrechtswidrige Behandlung von Personen, die aufgrund des Abkommens abgeschoben wurden oder freiwillig ausgereist sind, bisher nicht bekanntgeworden.“

Eine kritische Hinterfragung des Abkommens bzw. der Auskunft des Auswärtigen Amtes nahm das OVG Berlin nicht vor; anders lautende Berichte über die Praxis von Misshandlungen und Verhaftungen von Kosovo-AlbanerInnen nach ihrer Abschiebung (vgl. nur die Zusammenstellung von Stenger 1997, 68 ff) wurden nicht berücksichtigt.

¹¹¹ Zum selben Zeitpunkt gab die Berliner Ausländerbehörde folgende Zahlen bekannt: Zum Stichtag 26.6.1997 seien 1.431 Übernahmeersuchen gestellt worden, von denen erst 46 (!) bestätigt worden seien (Auskunft an das OVG Berlin vom 3.7.1997).

Die jugoslawische Delegation vermied auf dem Expertentreffen jedes Zugeständnis bei so genannten ‚freiwilligen‘ RückkehrerInnen: Auch in diesen Fällen bedürfe es eines gesonderten Überprüfungsverfahrens in jugoslawischer Zuständigkeit vor der Erteilung eines Passersatzpapiers – und somit vor einer Rückkehr (vgl. ebd., S. 2). Selbst solchen Personen, bei denen im Rahmen eines Rückübernahmeersuchens bereits eine Zustimmung zur Rückübernahme erteilt wurde und die nun ‚freiwillig‘ ausreisen wollten (etwa, um einer Abschiebung zuvorzukommen), werde nicht ohne weiteres ein Passersatzpapier ausgestellt – entgegen des ausdrücklichen Vorschlags der deutschen Delegation: „In solchen Fällen käme ausschließlich die zwangsweise Rückführung in Frage“, berichtete das Bundesinnenministerium.

Auch aus einem Schreiben des Bayrischen Staatsministeriums des Inneren vom 28.2.1997 (zit. in: Stenger 1997, 134) wurden die Probleme ersichtlich, die sich der deutschen Abschiebungsbürokratie in Bezug auf Jugoslawien stellten. Das Ministerium wies darauf hin, dass das jugoslawische Generalkonsulat wegen verspäteter Bezahlungen von Heimreisepapieren durch die Ausländerbehörden diese nur noch bei *gleichzeitigem* Nachweis über die Gebührenerstattung in Höhe von 58,50 DM erteile. Das Ministerium erließ eine detaillierte Anweisung, wie die Gebühren zu übermitteln seien, „um die Durchführung des [...] Rückführungsabkommens [...] nicht weiterhin zu gefährden“ (ebd.).

Ein kurzer Auszug aus einer anderen Mitteilung des Bayrischen Innenministeriums aus jener Zeit (vom 4.2.1997, zit. in: Stenger 1997, 133 f) illustriert beispielhaft die geschichtsvergessene und menschenverachtende Dimension der Sprache der Abschiebungsbürokratie:

„1.3. Die Ausländerbehörde wird von der GSD [Grenzschutzdirektion Koblenz; T.H.] vom festgelegten Abschiebungstermin verständigt; sie erteilt der Polizeiinspektion Schubwesen, die die Buchung vornimmt, den Schubauftrag.“

In Berlin geriet das Abschiebungsprozedere infolge der zahlreichen bürokratischen Fallstricke des Rückübernahmeverfahrens besonders ins Stocken: Zum Stichtag 22.4.1997 lag in Berlin trotz 900 gestellter Rückübernahmeersuchen noch *keine einzige* Antwort der jugoslawischen Behörden vor (vgl. VG 35 A 1064.97, S. 3).

Erst einen Monat später (zum 26.5.1997) konnte die Berliner Ausländerbehörde nach 1.153 gestellten Ersuchen gerade einmal vier (!) ‚Erfolgsmeldungen‘ für sich verbuchen¹¹².

Die deutsche Abschiebungsbürokratie, die nach zähen Verhandlungen mit dem Abschluss des Rückübernahmeabkommens einen Teilerfolg hatte erringen könne, erlitt somit auf ihrem ‚ureigensten Feld‘ eine ‚schwere Niederlage‘: Die Prinzipien des formalen Bürokratismus wurden von der jugoslawischen Seite äußerst effektiv und trickreich dazu benutzt, um die Rückübernahme von Flüchtlingen zu verhindern bzw. zu verlangsamen¹¹³. Diese ‚Renitenz‘ der jugoslawischen Behörden war allerdings nur vor dem Hintergrund möglich, dass die BR Jugoslawien aufgrund ihrer internationalen Isolierung ohnehin keine politischen, wirtschaftlichen oder finanziellen Gegenleistungen von Deutschland als Ausgleich für eine rücknahmebereite Haltung erwarten konnte.

Der auf bürokratische und formalistische Weise geführte Streit zwischen den deutschen und jugoslawischen Behörden im Zusammenhang der Ausschaffung der jugoslawischen Flüchtlinge sah von allen menschenrechtlichen und inhaltlichen Fragen – insbesondere der Lage im Kosovo – sowie den Interessen der Betroffenen völlig ab: Es ging allein um die Zertifizierung von Pässen und Passersatzpapieren sowie um die Bestätigung von Staatszugehörigkeiten – und somit letztlich um die Frage der nationalstaatlichen Verfügungsmacht über die Aufenthaltsbestimmung von Menschen. Die Vorgänge erinnerten insofern sehr an Bertholt Brechts berühmte Worte aus seinen Flüchtlingsgesprächen von 1940/41:

„Der Pass ist der edelste Teil von einem Menschen. Er kommt auch nicht auf so einfache Weise zustande wie ein Mensch. Ein Menschen kann überall zustande kommen, auf die leichtsinnigste Art und ohne gescheiterten Grund, aber

¹¹² Für zwei serbische und zwei albanische Volkszugehörige. In zwei weiteren Fällen wurde die Übernahme ausdrücklich verweigert, einmal mit der Begründung, dass es an einem Identitätsnachweis fehle, ein anderes Mal, weil „die Betroffene nicht jugoslawische Staatsangehörige sei, obwohl ihr am 7.7.1994 von der Botschaft der Bundesrepublik Jugoslawien, Außenstelle Berlin, ein Nationalpass ausgestellt worden ist“, so die Auskunft des LEA vom 2.6.1997 in dem Verfahren VG 35 A 399.97.

¹¹³ Ähnliches war übrigens auch in Bezug auf die Umsetzung des deutsch-vietnamesischen Rückübernahmeabkommens zu beobachten.

ein Pass niemals. Dafür wird er auch anerkannt, wenn er gut ist, während ein Menschen noch so gut sein kann und doch nicht anerkannt wird. [...]

Man kann sagen, der Mensch ist nur der mechanische Halter seines Passes. [...]“ (Brecht 1990, 7 f)

„[...] Aber die Pässe gibts hauptsächlich wegen der Ordnung. Sie ist in solchen Zeiten absolut notwendig. Nehmen wir an, Sie und ich liefen herum ohne Bescheinigung, wer wir sind, so dass man uns nicht finden kann, wenn wir abgeschoben werden sollen, das wäre keine Ordnung.“ (ebd., 10 f)

Über viele Jahre hinweg herrschte in diesem Sinne aus Sicht der deutschen Bürokratie totale Unordnung, weil sich die benötigten Papiere einfach nicht den Menschen zuordnen ließen, um sie abschieben zu können; ‚schlimmer‘ noch: Bereits im Monat der Unterzeichnung des Abkommens, aber vor allem mit zunehmender Eskalation der Ereignisse im Kosovo 1998/99 stieg die Zahl der sich in Deutschland aufhaltenden und um Schutz nachsuchenden Flüchtlinge aus der Region noch einmal erheblich an! Im März 1999, noch vor Beginn des NATO-Bombardements, lebten bereits ca. 180.000 albanische Flüchtlinge aus dem Kosovo in Deutschland (vgl. FR vom 6.3.1999).

An diesem Anstieg der Flüchtlingszahlen konnte auch die „Bitte“ von Bundesinnenminister Kanther an das Auswärtige Amt, Visaanträge von JugoslawInnen stärker zu überprüfen, um den „Asylmissbrauch einzudämmen“, nichts Grundlegendes ändern (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 15.10.1996). Als Folge einer verschärften Visumpolitik waren jedoch vermehrt Meldungen in der Tagespresse zu entdecken, die über Aufgriffe ‚illegaler EinwanderInnen‘ aus Jugoslawien und eine zunehmende ‚Schleppertätigkeit‘ berichteten, und immer mehr Flüchtlinge aus dem Kosovo kamen auf der Suche nach Schutz ums Leben, weil sie – notgedrungen – immer gefährlichere Wege gehen mussten, nachdem ihnen eine legale Einreise ins ‚Schengenland‘ verwehrt wurde: Sie starben beim Überqueren der Adria, die von nun an „See des Todes“ genannt wurde, weil sie sich in Albanien in die Hände skrupelloser Geschäftemacher begeben mussten und im Unglücksfall auf hoher See ertranken; sie starben, weil Transportfahrzeuge von ‚Schleppern‘ auf der Flucht vor dem BGS verunglückten; sie starben – wie mehrfach geschehen –, weil ihnen in abgeschlossenen LKWs keine Luft zum Atmen mehr blieb.

Nur drei Tage, nachdem in der Presse von fünf auf diese Weise erstickten Menschen berichtet worden war, erzählte mir in Berlin ein Flüchtling aus dem Kosovo, dem ein Berliner Sozialamt jegliche Leistungen versagte, weil er angeblich bereits in Ungarn sicher gewesen und nur wegen der Sozialhilfe nach Deutschland gekommen sei, dass er gar nicht wisse, durch welche Länder er nach Deutschland gekommen sei, denn er sei mit vielen anderen Menschen die ganze Fahrt über in einem abgeschlossenen Kühllastwagen eingesperrt gewesen.

Ich war in diesem Moment sehr froh, dass er lebend vor mir stand und erfuhr auf diese Weise eindringlich, wie schnell Flüchtlinge angesichts versperrter Grenzen in lebensbedrohliche Situationen geraten können.

Trotz aller Umsetzungsprobleme und bürokratischen Hindernisse gelang es den deutschen Behörden, im Zeitraum vom 1.12.1996 bis Ende August 1998 ca. 8.500 Menschen in die BR Jugoslawien abzuschicken (vgl. SPIEGEL 38/1998, S. 107), wobei sich die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg besonders hervortaten. Dutzende Abgeschobene wurden nach Berichten des Diakonischen Werkes in Jugoslawien gefoltert und inhaftiert, viele abgeschobene Flüchtlinge wurden bei ihrer Rückkehr von jugoslawischen BeamtInnen beleidigt, verhört und bestohlen (vgl. FAZ vom 9.9.1997).

Am 2.4.1997 gab es eine erste große Massenabschiebung (70 Personen, überwiegend Kosovo-AlbanerInnen) von Stuttgart in die Hauptstadt des Kosovo, Pristina (vgl. FR vom 4.4.1997). Das baden-württembergische Innenministerium gab in diesem Zusammenhang bekannt, dass von den bis dahin gestellten 6.612 Rückübernahmeanträgen durch die jugoslawischen Behörden erst 130 positiv und 22 negativ beschieden worden waren. 115 Menschen seien daraufhin zur Festnahme ausgeschrieben worden, 84 von ihnen trafen die PolizistInnen im Morgengrauen auch an, 14 mussten jedoch wieder freigelassen werden (z.B. wegen ‚Flugunfähigkeit‘). Unter den letztlich 70 Abgeschobenen befanden sich sieben Familien mit insgesamt zwölf Kindern unter 16 Jahren. Eine ‚gestaffelte Rückführung‘ (differenziert nach dem Familienstand, der Herkunft, dem Alter usw.), wie sie zumindest der Theorie nach bei bosnischen Kriegsflüchtlingen galt, gab es für jugoslawische Flüchtlinge nicht.

Forderungen der jugoslawischen Regierung nach einer Art ‚Rücknahmeprämie‘ pro abgeschobenem Flüchtling waren von der deutschen Regierung zur Gesichtswahrung zwar zurückgewiesen worden – die jugoslawische Seite holte sich diese Gelder dann jedoch auf anderen Wegen: Gemäß dem Abkommen (Art. 5 Abs. 4) waren Abschiebungen nur auf dem

Luftweg, ausschließlich mit der staatlich-jugoslawischen Fluggesellschaft JAT und nur unter Aufsicht serbischer ‚Sicherheitskräfte‘ möglich – Kostenpunkt: 900 DM pro Person (zum Vergleich: Auf dem freien Markt galten Flugpreise in Höhe von beispielsweise 326 DM von Stuttgart nach Belgrad; vgl. Flüchtlingsrat Heft 56/57, 56).

Die *vorläufige* Anwendung des Rückübernahmeabkommens (das jugoslawische Parlament versagte seine Ratifizierung) wurde dann im September 1998 von der jugoslawischen Seite suspendiert, nachdem wegen der Lage im Kosovo zuvor ein EU-Landeverbot für Flugzeuge der JAT am 8.9.1998 in Kraft getreten war (EU-Ratsbeschluss vom 15.6.1998). Einer der schärfsten Kritiker dieser EU-Sanktionsmaßnahme gegen das Belgrader Regime, die zugleich einen faktischen Abschiebestopp bedeutete, war der niedersächsische Ministerpräsident und Ex-Innensenator Gerhard Glogowski (SPD; vgl. SPIEGEL Nr. 38/1998, S. 107). Die bayrische Landesregierung versuchte am 21.9.1998 sogar, das EU-Flugembargo zu umgehen, indem ein Kosovo-Albaner über Frankfurt in die Schweiz und von dort nach Belgrad abgeschoben werden sollte. Von den jugoslawischen Behörden wurde der Betroffene jedoch postwendend wieder zurückgeschickt (ebd.). Das bayrische Staatsministerium des Inneren ließ in einem interministeriellen Schreiben vom 23.9.1998 hierzu verlauten: „Wir haben veranlasst, dass die Bundesrepublik Deutschland umgehend gegen dieses völkerrechtswidrige Verhalten protestiert.“ Wohlgermerkt: Völkerrechtswidrig war in den Augen des bayrischen Innenministeriums nicht die Abschiebung des Kosovo-Albaners in ein Kriegs- und Krisengebiet unter Umgehung einer EU-Sanktionsmaßnahme, sondern die Zurückweisung des ‚Schüblings‘ durch das Belgrader Regime.

Erst nach dem Krieg gegen Jugoslawien und nach der Errichtung eines de-facto-NATO-Protectorats im Kosovo wurden Abschiebungen jugoslawischer Staatsangehöriger (vor allem: Kosovo-AlbanerInnen) wieder möglich: Nach Beendigung der kriegerischen Auseinandersetzungen kehrten nach Angaben der IOM bis zum 31.12.2003 89.061 BewohnerInnen des Kosovo von Deutschland aus ‚freiwillig‘ in den Kosovo zurück (davon 287 Minderheitenangehörige); bis zum 15.12.2003 sind demnach zugleich 16.514 Menschen (darunter 190 Minderheitenangehörige) aus Deutschland in den Kosovo abgeschoben worden. Neben der BRD schob nur die Schweiz Flüchtlinge aus dem Kosovo in größerem Umfang ab¹¹⁴.

Ende 2002 lebten in Deutschland noch knapp 94.000 ausreisepflichtige JugoslawInnen mit einer Duldung (darunter ca. 33.000 Minderheitenangehörige); etwa 45.000 JugoslawInnen verfügten nach vielen Jahren des Aufenthalts hingegen über eine Aufenthaltsbefugnis und waren somit weitgehend vor einer Abschiebung ‚sicher‘¹¹⁵.

Weisungsregelungen zu Flüchtlingen aus Kroatien

Bis zum 22.5.1992 waren ca. 100.000 Menschen aufgrund der kriegerischen Auseinandersetzungen in der ehemaligen jugoslawischen Teilrepublik Kroatien in die Bundesrepublik Deutschland geflohen und erhielten vorübergehend Schutz, d.h. sie wurden bundeseinheitlich geduldet¹¹⁶.

Die *nach* der IMK vom 22.5.1992 eingereisten Flüchtlinge aus Kroatien konnten sich hingegen nicht mehr auf besondere Schutz- und Duldungsregelungen berufen, obwohl es – wenn auch auf

¹¹⁴ Angaben aus dem Kosovo-Lagebericht des Auswärtigen Amtes vom 4.11.2004 (S. 16 und 19). Die Migrationsberichte der Integrationsbeauftragten des Bundes liefern leicht abweichende Zahlen (mehr ‚freiwillige‘ Ausreisen) zum Rückkehr- bzw. Abschiebungsprozess in den Kosovo (vgl. Migrationsbericht 2001, 50; 2002, 72 und 2004, 52).

¹¹⁵ Diese relativ hohe Zahl erteilter Aufenthaltsbefugnisse ist erklärungsbedürftig: Dem Migrationsbericht 2002 (S. 338, Anm. 119) zufolge erhielten ca. 17.000 jugoslawische Staatsangehörige eine Befugnis infolge des IMK-Beschlusses vom Mai 2001 (also aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit). Die Zahl der traumatisierten jugoslawischen Flüchtlinge, die entsprechend des IMK-Beschlusses vom 24.11.2000 eine Aufenthaltsbefugnis im Wege des Ermessens nach § 30 AuslG erhielten, dürfte wesentlich geringer gewesen sein, genauso die Zahl der erteilten Aufenthaltsbefugnisse nach einer Feststellung der Voraussetzungen des § 51 AuslG (GFK) durch das Asyl-Bundesamt.

¹¹⁶ Die meisten von ihnen kamen in Bayern und Baden-Württemberg unter (insgesamt ca. 50.000 Menschen). Ende 1994 befanden sich noch ca. 3.000 KroatInnen in Berlin (vgl. taz vom 6.12.1994 und Informationsbrief der Evangelischen Landeskirche in Baden vom 20.6.1994).

niedrigerem Niveau – auch nach diesem Datum zu Kämpfen, Kriegszerstörungen und Vertreibungen in Kroatien kam und obwohl vor allem Deserteure, Minderheitenangehörige und ‚gemischt-nationale‘ Familien weiterhin dringend internationalen Schutz benötigten.

„Die Beendigung des Aufenthalts der nach dem 22.5.1992 ins Bundesgebiet eingereisten kroatischen Flüchtlinge“, hieß es unmissverständlich, beispielsweise in dem IMK-Beschluss vom 9.2.1994, „richtet sich nach den allgemeinen ausländerrechtlichen Vorschriften“ – für Kriegsflüchtlinge, die unter keinen politischen Abschiebestopp fallen, ist diese Formulierung ein Synonym für ihre Abschiebung.

Nachdem die Innenminister verkündeten, den Abschiebestopp für nahezu alle bislang geduldeten ca. 100.000 KroatInnen zum 30.4.1994 aufzuheben¹¹⁷, gab es hiergegen zahlreiche öffentliche Proteste und Interventionen des UNHCR.

In einem Schreiben vom 17.9.1993 (641 - 93/4184 CB/al) befürwortete der UNHCR in Bonn wegen einer drohenden Eskalation der Kampfhandlungen die Verlängerung eines generellen Abschiebestopps; zumindest müsse es differenzierte Regelungen unter Berücksichtigung besonderer Abschiebungshindernisse, etwa bei Wehrpflichtigen und ethnischen Minderheiten, geben. Eine wirksame Amnestie für Deserteure und Kriegsdienstverweigerer gebe es in Kroatien nicht, zudem drohe die Gefahr der Heranziehung zum (völkerrechtswidrigen) Kriegsdienst (die kroatische Armee war zu jener Zeit unter anderem - illegal - in der UN-Schutzzone in der Krajina aktiv). Eine inländische Fluchtalternative gebe es in Kroatien nicht (auch die Hauptstadt Zagreb geriet immer wieder unter Beschuss), genauso wenig gebe es einen wirksamen Schutz von Minderheiten, ‚Mischehen‘ usw. UNHCR lehnte auch die zwangsweise Rückkehr ethnischer Serben zu ihren früheren Wohnsitzen in serbisch kontrollierte Gebiete ab (Punkt 1.5): Dies sei so lange bedenklich, wie gleichzeitig der (nicht-serbischen) Minderheit eine Rückkehr verwehrt sei, weil hierdurch zur weiteren Veränderung der Bevölkerungsstruktur beigetragen würde. „Zudem sollten ethnisch serbische, frühere Bewohner der nunmehr serbisch kontrollierten Gebiete Kroatiens, die die Politik der Besetzung und die Praxis des sog. ‚ethnic cleansing‘ - etwa aus Gewissensgründen - ablehnen und deshalb nicht in diese Gebiete zurückkehren möchten, nicht zu einer Rückkehr gezwungen werden“. Diese Forderung, die Entscheidung der Menschen, nicht in nationalistisch organisierten und verbrecherisch agierenden Herrschaftsverbänden – und seien sie staatlich oder staatsähnlich – leben und mitwirken zu wollen, aus politischen Gründen grundsätzlich zu respektieren, stieß bei den deutschen Behörden ‚naturgemäß‘ nicht auf offene Ohren.

Auch die kroatische Botschaft in Bonn zeigte sich von den deutschen Abschiebungsplänen „schockiert“ (taz vom 2.6.1994). Die Regierung in Zagreb setzte sich bei der Bundesregierung für eine „selektive Rückführung“ der Flüchtlinge ein, da Kroatien mit der Aufnahme einer größeren Anzahl von RückkehrerInnen völlig überfordert wäre (vgl. taz vom 20.1.1994)¹¹⁸. Tatsächlich war Kroatien dasjenige europäische Land, das trotz der Kriegseinwirkungen im eigenen Land relativ zur Bevölkerung am meisten Kriegsflüchtlinge aufgenommen hatte (vgl. taz vom 2.6.1994): Ca. 12% der rund vier Millionen EinwohnerInnen Kroatiens (530.000 Menschen) waren zu jenem Zeitpunkt Flüchtlinge: 247.000 inländisch Vertriebene und 283.000 Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina. Auch die Wirtschaftslage in Kroatien war wegen des Zusammenkommens der Auswirkungen des Krieges und der wirtschaftlich-politischen Systemtransformationsprozesse katastrophal: Bei einem Durchschnittseinkommen von monatlich ca. 300 DM waren offiziell etwa 300.000, nach Gewerkschaftsangaben de facto sogar 1,4 Mio. Menschen in Kroatien arbeitslos. Etwa ein Drittel des kroatischen Territoriums wurde zudem immer noch von der aufständischen serbischen Bevölkerung Kroatiens kontrolliert (die so genannte ‚serbische Republik Krajina‘). Die kroatische Regierung sah sich angesichts der enormen Verpflegungs- und Unterbringungskosten für die aufgenommenen Flüchtlinge überfordert¹¹⁹ (von der innerhalb der

¹¹⁷ Als Ausnahmen waren zunächst vorgesehen: ‚gemischt-nationale‘ Ehen und Flüchtlinge mit engen familiären Bindungen zu langjährig in Deutschland lebenden Verwandten (vgl. taz vom 20.1.1994); diese Regelungen wurden beim späteren IMK-Beschluss dann jedoch nicht mehr berücksichtigt.

¹¹⁸ Wegen der traditionell „guten Beziehungen beider Staaten“ (Innenminister Kanther; taz vom 2.6.1994), die bekanntlich vor allem in die faschistische Zeit des Zweiten Weltkrieges zurückreichen, fanden kroatische PolitikerInnen mit ihren Anliegen in Bonn vermutlich eher Gehör als andere.

¹¹⁹ Nach Angaben der kroatischen Regierung (Informationsblatt „Vertriebene und Flüchtlinge in Kroatien“ vom 20.4.1994) deckte die gesamte internationale Hilfe von zwei Jahren nur etwas mehr als die Kosten *eines Monats* für Flüchtlinge und Vertriebene in Kroatien ab. In dem Artikel der taz vom 2.6.1994 ist die Rede davon, dass ca. 40% dieser Kosten von einem Weltbankkredit abgedeckt würden. Das ‚arme‘ Kroatien nahm bei einer Gesamtbe-

Familien geleisteten Hilfe ist hier nicht die Rede) – und erhoffte sich deshalb von deutscher Seite Unterstützung beim Aufbau der Wirtschaft und Infrastruktur, wenn sie sich im Gegenzug zur Rücknahme ihrer Staatsangehörigen bereit erklärte. Rüdiger Rossig berichtete in der taz vom 2.6.1994, dass dieser Umstand auch beim Abschluss des deutsch-kroatischen Rückübernahmeabkommens eine wesentliche Rolle gespielt habe, welches am 25.4.1994 unterzeichnet wurde. Die kroatische Seite habe sich dabei jedoch „über den Tisch ziehen lassen“, denn die von Deutschland noch am Anfang des Jahres in Aussicht gestellten 30 Mio. DM Wiederaufbauhilfe sollten Kroatien nie erreichen¹²⁰.

Das deutsch-kroatische Rückübernahmeabkommen

Die Rücknahmepflicht gemäß Art. 2 des deutsch-kroatischen Abkommens war umfassend und betraf sowohl kroatische Staatsangehörige als auch „Personen, die mit einem gültigen kroatischen Pass in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sind“. Somit hatte sich Kroatien prinzipiell auch zur Rücknahme bosnischer Staatsangehöriger, denen kroatische Pässe zur Erleichterung der Flucht ausgestellt worden waren, bereit erklärt. Eine Abschiebung bedurfte nach Art. 3 I des Abkommens lediglich einer vorherigen schriftlichen Ankündigung; die Abschiebung konnte dann bereits acht Tage später erfolgen, wenn keine Negativ-Antwort der kroatischen Behörden vorlag. Wegen der Kriegszerstörungen und der vielen Kriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina in Kroatien sollten nach Art. 5 des Abkommens Flüchtlinge aus Bosnien und aus „besetzten, umkämpften oder zerstörten Gebieten der Republik Kroatien“ nicht vor Januar 1995 abgeschoben werden. Art. 5 Abs. 3 enthielt das äußerst bedenkliche Junktim, wonach solche gefährdeten Personen bereits vor Januar 1995 abgeschoben werden könnten, wenn in Bosnien ein Waffenstillstand eintreten sollte oder „Kroatien mit der Rückführung von Kriegsflüchtlingen in die Republik Bosnien und Herzegowina beginnt“ – Letzteres umschrieb nicht weniger als völkerrechtswidrige Abschiebungen in ein Kriegsgebiet, die von der deutschen Regierung im Interesse ihrer eigenen Abschiebungspläne (zumindest implizit) gebilligt oder sogar gefordert wurden.

In der Praxis wurde bosnischen Kriegsflüchtlingen in Kroatien dann tatsächlich von den kroatischen Behörden der Flüchtlingsstatus mit der Begründung entzogen, sie kämen aus „befriedeten Regionen“ in Bosnien-Herzegowina, wie eine zu jener Zeit in Kroatien verweilende Delegation der Hamburger Grünen erfahren musste (vgl. taz vom 4.5.1994 und vom 2.6.1994). Später, im März 1995, erklärte der kroatische Flüchtlingsminister Blomberg, dass die kroatische Regierung bis zum Jahresende 1995 60.000 Flüchtlinge nach Bosnien zurückschicken wolle (vgl. taz vom 23.3.1995).

Abs. 9 des Art. 5 des Abkommens darf vor diesem Hintergrund getrost als die übliche folgenlose Rhetorik bezeichnet werden: „Die Vertragsparteien streben gemeinsam eine Zusammenarbeit mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) an“ – UNHCR hatte die von Kroatien geplanten und von Deutschland gebilligten Abschiebungen bosnischer Flüchtlinge nach Bosnien als „transfer of displacement“ kritisiert (vgl. Informationsbrief der Evangelischen Landeskirche in Baden vom 20.6.1994, S. 2).

völkerung, die beinahe derjenigen Berlins entsprach, mehr als zehnmals so viele Flüchtlinge wie das vergleichsweise ‚reiche‘ Berlin auf.

¹²⁰ Der Bund lehnte die hälftige Kostenbeteiligung an einer solchen Wiederaufbauhilfe für Kroatien ab; auch die Bundesländer wollten infolgedessen nichts mehr zahlen.

Ein ähnliches Schicksal erlitt später auch der ‚Wiederaufbau‘-Fonds für Bosnien-Herzegowina, in den die Bundesländer auf Empfehlung des Vermittlungsausschusses einzahlen sollten – im Gegenzug zu Mehreinnahmen infolge einer AsylbLG-Änderung: Der geplante Fonds wurde zwar zur Rechtfertigung der beschlossenen Leistungskürzungen öffentlich weidlich propagandistisch ‚ausgeschlachtet‘ (nach dem Motto: die Not leidenden Menschen in Bosnien bräuchten das Geld mehr als die ‚verwöhnten‘ Flüchtlinge in Deutschland) – Wirklichkeit wurde er jedoch meines Wissens nach nicht.

IMK vom 9.2.1994

Auf einer Sonderkonferenz der Innenminister in Bonn am 9.2.1994 wurde nach „zählen“ Verhandlungen (vgl. den Bericht von Vera Gaserow in der taz vom 11.2.1994) eine gestaffelte „Rückkehrregelung“ beschlossen, die zwar immer noch nicht den besonders schutzbedürftigen Personengruppen gerecht wurde, die aber gleichwohl angesichts der ursprünglichen Pläne der Innenminister von Herbert Leuninger (Pro Asyl) als „Erfolg“ der öffentlichen Diskussion und des innenpolitischen Drucks gewertet wurde.

Die Innenminister gingen nunmehr von folgendem Grundsatz aus (zit. nach: TOP 6/95, S. 79):

„Wegen der schwierigen wirtschaftlichen Situation Kroatiens und um dem kroatischen Staat einen angemessenen Zeitraum einzuräumen, der erforderlich ist, um die Versorgung der rückkehrenden Flüchtlinge sicherzustellen, wird die Rückführung in befriedete Gebiete zeitlich gestreckt.“

Der Abschiebebeschluss der Innenminister unterschied grundsätzlich nach dem Herkunftsort der Flüchtlinge und differenzierte innerhalb dieser Gruppen noch einmal nach dem jeweiligen Familienstand¹²¹:

Zum ursprünglich anvisierten Termin, dem 1.5.1994, sollten nunmehr ‚nur‘ noch diejenigen Flüchtlinge zurückkehren (oder abgeschoben werden), die aus so genannten „befriedeten Gebieten“ in Kroatien stammten: „Die Rückführung dieser Personen wird bis zum 31.10.1994 abgeschlossen“, hieß es dazu in dem IMK-Beschluss.

„Flüchtlinge aus *serbisch besetzten oder zerstörten Gebieten* Kroatiens“ sollten dementsprechend bis zum 30.6.1995 „zurückgeführt“ (abgeschoben) werden¹²². Die Frage der Herkunft aus einem „befriedeten“ oder „umkämpften“ Gebiet wurde mit Hilfe einer Liste der kroatischen Regierung geklärt¹²³, wobei die Betroffenen durch Dokumente (Pass usw.) oder durch eine Bescheinigung der kroatischen Auslandsvertretung nachzuweisen hatten, dass sie aus einem solchen Gebiet stammten.

Innerhalb beider Gruppen wurde von der IMK eine „zeitliche Staffelung“ entsprechend des Familienstandes „angeregt“, d.h. folgende Rangfolge sollte bei der „Rückführung“ (Abschiebung) der Betroffenen eingehalten werden:

- „Unverheiratete kinderlose Erwachsene und Erwachsene, deren Ehegatten und/oder minderjährige Kinder in Kroatien leben,
- Ehepaare ohne Kinder,
- Eltern und Alleinerziehende mit minderjährigen ledigen Kindern,
- Minderjährige ledige Kinder, deren familiäre Betreuung in Kroatien sichergestellt ist“.

Diese Staffelung nach dem Kriterium des Familienstandes innerhalb der beiden ‚Rückführungsphasen‘ war allerdings nur scheinbar der Rücksichtnahme auf die Interessen der Betroffenen geschuldet – dies gilt zumindest für die konkrete Umsetzung des IMK-Beschlusses in Berlin, denn ob Familien mit schulpflichtigen Kindern der ersten ‚Phase‘ eine Ausreisefrist bis zum 1.7.1994 oder aber bis zum 31.7.1994 gewährt wurde (ein Unterschied von nicht einmal einem Monat!), machte für die Betroffenen angesichts einer drohenden Rückkehr ins Nichts keinen wesentlichen Unterschied aus. Bei der vom 1.4.1995 bis zum 30.6.1995 vorgesehenen zweiten ‚Phase‘ verzichtete die Berliner Innenverwaltung bezeichnenderweise auf die nach Punkt

¹²¹ ‚Straftäter‘ waren – wie üblich – von den Regelungen des IMK-Beschlusses ausgenommen.

¹²² Unter Punkt 3 des IMK-Beschlusses hieß es, dass bei „gemischt-nationalen Ehen [...] die jeweils günstigste Regelung“ gelten solle. Als Unterpunkt der Regelungen zur „Rückführung der Kroaten“ machte diese Bestimmung keinen Sinn, da in diesem Zusammenhang an keiner Stelle nach der Volkszugehörigkeit der Betroffenen differenziert worden war und somit auch keine Wahlmöglichkeit hinsichtlich einer womöglich günstigeren Regelung bestand.

In Berlin wurde diese Unstimmigkeit des IMK-Beschlusses später stillschweigend korrigiert: In der Weisung Nr. 92 vom 12.6.1995 wurde die Klausel der jeweils günstigsten Regelung *außerhalb* der jeweiligen Bestimmungen für BosnierInnen bzw. KroatInnen (Punkt I. und II.) als Sonderpunkt III. angesiedelt, so dass klar war, dass ‚gemischt-nationale‘ Familien sich aussuchen konnten, ob sie als bosnische oder als kroatische Staatsangehörige angesehen werden wollten und welche Regelungen entsprechend gelten sollten.

¹²³ Diese Liste enthielt entsprechende Ortsnamen und soll in Einzelfällen fehler- bzw. mangelhaft gewesen sein, so Michael Schwelien in der ZEIT vom 28.1.1994. Schwelien: „Aber welcher subalterne Beamte kann guten Gewissens entscheiden, dass etwa die Ortschaft Borovo für Kroaten lebensgefährlich, die Ortschaft Dakovo dagegen ungefährlich ist?“

2.2. des IMK-Beschlusses vorgesehene Differenzierung entsprechend des Familienstands innerhalb des vorgegebenen dreimonatigen Ausreise- bzw. Abschiebezeitraums.

In der Berliner Weisung Nr. 92 vom 30.3.1994 (Punkt II. 3. der Fassung vom 12.6.1995) war geregelt, dass die Betroffenen jeweils erst *nach* Ablauf ihrer Duldung „zur Ausreise binnen drei Monaten aufzufordern“ seien. Dies war vernünftig und bedürfte keiner weiteren Erörterung, wenn nicht die Berliner Verwaltung hinsichtlich der bosnischen Kriegsflüchtlinge später einen ganz anderen Weg eingeschlagen hätte: Diese wurden im Rahmen ihrer Duldungsverlängerung nämlich ‚vorsorglich‘ *alle unterschiedslos* zur Ausreise aufgefordert, und ihnen wurde zugleich die Abschiebung angedroht – unabhängig davon, ob die Duldung verlängert wurde oder nicht.

Auf die vor allem von Menschenrechtsorganisationen geforderten Sonderregelungen für Minderheitenangehörige, Deserteure und ‚gemischt-nationale‘ Familien hatten sich die Innenminister nicht einigen können.

Hinsichtlich der Gruppe der Deserteure formulierten die Länder-Innenminister lediglich eine „Bitte“ an die Bundesregierung, sie möge bei der kroatischen Regierung darauf hinwirken, „dass kroatische Deserteure Straffreiheit genießen und das Recht auf Kriegsdienstverweigerung beachtet wird“.

Der kroatische Außenminister und Vizepräsident Granic hatte in einer Erklärung vom April 1994 (dokumentiert in: Gemkow / Hartmann 1995, 107; vgl. auch: taz, 4.5.1994) gegenüber der Bundesregierung zwar zugesichert, dass aus der BRD kommende Deserteure und Wehrdienstverweigerer nicht „schlechter behandelt werden als die in der Republik Kroatien gebliebenen Personen“. Für die Betroffenen war dieses ‚Versprechen‘ jedoch in doppelter Hinsicht nachteilig, denn zum einen wurden hiermit Verurteilungen wegen Wehrflucht im Falle einer Rückkehr geradezu angekündigt. Zum anderen bürgte die Formulierung einer „*Behandlung nicht schlechter als*“ in Verbindung mit Granics Versicherung, es würden keine Unterschiede in Bezug auf die ethnische Abstammung der Betroffenen gemacht, dafür, dass die Flüchtlinge in einem Asylverfahren die drohende Bestrafung wegen ihrer Desertion nicht mit Erfolg geltend machen konnten, denn nur die aus politischen Gründen motivierte *Höher*bestrafung von Deserteuren ist nach der deutschen Rechtsprechung asylrechtlich relevant.

Für die Betroffenen blieb die „Bitte“ der deutschen Innenminister in der Praxis folgenlos, denn in den maßgeblichen Weisungen der Ausländerbehörden – dies galt zumindest für Berlin – war der Umstand einer Desertion und möglicher Bestrafung schlichtweg irrelevant. Von der oftmals bekundeten ‚besonderen Verantwortung der internationalen Völkergemeinschaft‘ für diejenigen, die sich durch ihre Flucht den Kriegsverbrechen entzogen, blieb in der Praxis der deutschen Behörden somit nichts übrig. Nicht einmal der Umstand, dass mit der Abschiebung ‚wehrfähiger‘ kroatischer Flüchtlinge den Kriegsverbrechern in Bosnien und Kroatien neues ‚Kanonenfutter‘ zugeführt wurde, schreckte die Verantwortlichen in Deutschland ab¹²⁴. Die Versicherung von Vizepräsident Granic vom April 1994, dass keine Flüchtlinge aus Deutschland ins Kriegsgebiet geschickt würden – „entsprechend der allgemeinen Politik der Nichtentsendung eigener Militäreinheiten oder Staatsbürger außerhalb der Grenzen der Republik Kroatien“ (a.a.O.) –, war angesichts des offenen Geheimnisses, dass reguläre kroatische Truppen im bosnischen Bürgerkrieg kämpften, wie auch von Präsident Tudjman offen eingeräumt (vgl. taz vom 3.1.1994), nichts wert.

Bewertung des IMK-Beschlusses vom 9.2.1994 und Folgeerlasse

Das entscheidende Manko des ‚Rückkehrplans‘ der Innenminister bestand insgesamt darin, dass nicht die realen Gefährdungslagen und die konkrete Rückkehr- (Unterkunfts-) Möglichkeit der Betroffenen vor Ort die entscheidenden Kriterien dafür waren, ob Flüchtlinge zur Ausreise aufgefordert wurden oder nicht. Eine solche Regelung wurde vermutlich deshalb nicht getroffen, weil sie aufwändige Einzelfallprüfungen, die über einen schnellen Blick in eine Liste mit Ortsnamen hinausgegangen wären, erforderlich gemacht hätte, und weil sich bei einer solchen einzelfallnahen Betrachtungsweise aller Voraussicht nach herausgestellt hätte, dass eine große Mehrheit der Betroffenen nach wie vor gute Gründe für den Verbleib in Deutschland vorbringen

¹²⁴ Am 2.2.1994, wenige Tage vor der IMK-Beschlussfassung, hatte die taz berichtet, dass nach Kroatien zurückkehrende Männer aus Bosnien zwangsrekrutiert, militärisch ausgebildet und zum Kampfeinsatz an die bosnischen Fronten geschickt würden. Fast täglich gäbe es in Kroatien Razzien auf offener Straße. Dem Bericht zufolge waren seit November 1993 auf diese Weise allein 10.000 bosnische Kroaten (Bosnier katholischen Glaubens) nahezu jeden Alters mit Waffen in der Hand in den bosnischen Krieg geschickt worden.

konnte – dass also eine Verlängerung des allgemeinen Abschiebestopps im Prinzip die angemessenste Lösung gewesen wäre, was die Innenminister jedoch aus politischen Gründen ablehnten.

Für serbische KroatInnen bedeutete der IMK-Beschluss, dass sie nunmehr gezwungen waren, sich in den serbisch kontrollierten Teilen der kroatischen bzw. bosnischen Krajina oder aber in der BR Jugoslawien ‚anzusiedeln‘. Für die aus der kroatischen Krajina vertriebenen KroatInnen wiederum hatte der IMK-Beschluss zur Folge, dass sie sich in den übrigen Landesteilen Kroatiens eine Unterkunft suchen mussten – bestenfalls bei Verwandten, schlimmstenfalls in einem Flüchtlingslager oder in notdürftig hergerichteten, zerstörten oder verlassenen Häusern (etwa von vertriebenen SerbInnen).

Darüber hinaus blieb beiden Gruppen nur der Versuch einer ‚Weiterwanderung‘ in andere Drittstaaten (etwa nach Übersee), die Möglichkeit eines (zumeist aussichtslosen) Asylverfahrens oder aber des ‚illegalen‘ Verbleibens in der Bundesrepublik Deutschland¹²⁵.

Die Grundannahme des IMK-Beschlusses, dass Kroatien ‚befriedet‘ sei, wurde nicht nur durch vereinzelte Kämpfe und immer wiederkehrende Raketenbeschüsse kroatischer Städte widerlegt, sondern vor allem durch die kroatische Regierung und die kroatische Armee selbst, die mit ihrer ‚Aktion Sturm‘ im August 1995 nahezu die gesamte serbische Bevölkerung Kroatiens (ca. 150.000 - 200.000 Menschen) gewaltsam aus dem Land vertrieb oder umbrachte¹²⁶. Wie viele dieser Menschen zuvor aus Deutschland abgeschoben bzw. zur Ausreise aufgefordert worden waren, ist nicht bekannt.

Die Staffelung der Abschiebung kroatischer Flüchtlinge in zwei Phasen (die Unterscheidung nach dem Familienstand war, wie gezeigt, keine) muss gegenüber dem ursprünglichen Plan der Abschiebung (nahezu *aller* KroatInnen zu *einem* (früheren) Zeitpunkt zwar als ein ‚Fortschritt‘ gewertet werden, denn de facto bedeutete der IMK-Beschluss eine einjährige Verschiebung des Abschiebebeginns für die meisten Flüchtlinge aus Kroatien und trug somit den begrenzten Aufnahmekapazitäten in Kroatien zumindest im Ansatz Rechnung. Doch waren die Motive der Innenminister mutmaßlich nicht humanitärer Art, denn dann hätten (wie gezeigt) grundsätzlich andere Kriterien der Differenzierung gewählt werden müssen (Minderheitenschutz usw.). Dass in Kroatien zu jener Zeit weder Minderheiten- noch Grundrechte (etwa die Pressefreiheit) in der Praxis irgendetwas bedeuteten, war für die Innenminister bei ihren Abschiebungsplanungen ohnehin bedeutungslos – sie wollten vor allem das politische Signal setzen, dass die Zeit des Aufenthalts in Deutschland für die Flüchtlinge aus Kroatien abgelaufen sei.

Der wahre Grund für die Bereitschaft der Innenminister zu einer gestaffelten ‚Rückführung‘ der kroatischen Flüchtlinge (gleiches galt kurz darauf auch in Bezug auf die bosnischen Flüchtlinge) war vielmehr ihre große Zahl, denn infolge des IMK-Beschlusses drohte die „größte Abschiebewelle in der Geschichte der Bundesrepublik“, wie Vera Gaserow in der taz vom 4.5.1994 formulierte, und eine solche ‚Massen-Deportation‘ wäre weder in ‚organisatorischer‘ noch in ‚moralischer‘ Hinsicht in die Tat umzusetzen gewesen.

Die einfache Berechnung, dass es für die Erfüllung dieser ‚Aufgabe‘ über ein Jahr lang *täglich* eines mit 250 Menschen besetzten Jumbo-Jets bedurft hätte, zeigte auch den abgebrühtesten AbschiebebürokratInnen die Grenzen des Vorhabens auf – von den zu erwartenden nationalen und internationalen Protesten gegen solche Massendeportationen aus Deutschland ganz abgesehen.

Die Innenminister mussten angesichts der quantitativen Dimensionen ihres Vorhabens somit andere Wege bei der Durchsetzung ihres Ziels der Ausschaffung der Kriegsflüchtlinge wählen: Ihre Erwartung und ihr Kalkül war, dass die Betroffenen angesichts des aufgebauten

¹²⁵ Die fehlende Visumpflicht für KroatInnen erleichterte den zeitweiligen, nicht-staatlich-überwachten Aufenthalt in Deutschland, da die Hürde der illegalen Einreise und des illegalen Aufenthalts wegfiel. Zumindest einige ‚Gastarbeiter‘-Familien aus Kroatien leisteten eine Form des ‚Familienschutzes‘, indem sie stillschweigend zum Beispiel ihre Großeltern bei sich aufnahmen, ohne dies amtlich werden zu lassen.

¹²⁶ Im September 1995 kündigten die kroatischen Behörden zudem offiziell allen bosnischen Flüchtlingen aus den Gebieten der Föderation in Bosnien-Herzegowina den Flüchtlingsstatus in Kroatien auf.

Abschiebungsdrucks mehrheitlich ‚freiwillig‘ das Land verlassen würden, so dass sie ihre Ankündigung einer Massenabschiebung nicht in die Tat würden umsetzen müssen.

Anders als bei den bosnischen Kriegsflüchtlingen ging dieses Kalkül auch weitgehend auf¹²⁷.

Ein Grund hierfür war, dass die Zerstörungen des Krieges in Kroatien sowohl in zeitlicher als auch in regionaler Hinsicht nicht derart umfassend waren wie in Bosnien und dass für Kroatien nach Kriegsende eine positive wirtschaftliche Entwicklung des Landes zumindest in Aussicht war. Auch die ‚seelischen‘ Verletzungen waren in Kroatien – gesellschaftlich, nicht individuell betrachtet! – weniger einschneidend als in Bosnien, wo der Krieg mit besonderer Brutalität unerbittlich über Jahre hinweg in unterschiedlichsten Frontstellungen geführt wurde. Schließlich konnte Kroatien nach der gewaltsamen Vertreibung der serbischen Bevölkerung im August 1995 zumindest insofern als ‚befriedet‘ bezeichnet werden, als dass keine weiteren Kämpfe und Vertreibungen mehr zu erwarten waren: Kroatien betrachtete sich als ‚siegreiche Nation‘.

Während in Bosnien die unmittelbare Nachkriegszeit somit insgesamt eher als eine ‚Verlängerung des Krieges‘ erschien, war in Kroatien die Perspektive einer friedlichen Entwicklung erkennbar, so dass Flüchtlingen in Deutschland die Entscheidung zur Rückkehr möglich wurde – allerdings nur solchen katholischen Glaubens, denn SerbInnen, Roma, ‚gemischt-nationale‘ Familien usw. stießen auf erhebliche, aggressive Ablehnung.

Zur ‚freiwilligen‘ Ausreise vieler kroatischer Flüchtlinge trug aber auch entscheidend bei, dass sie im Falle einer Abschiebung wesentlich mehr zu verlieren hatten als etwa die bosnischen Flüchtlinge, nämlich ihr ‚Privileg‘ einer visumsfreien Wiedereinreise nach Deutschland und die Möglichkeit zukünftiger Reisen in die Länder der Europäischen Union, da mit einer Abschiebung ein zeitlich unbefristetes, im Regelfall zumindest fünfjähriges Einreiseverbot für alle Schengener Staaten verbunden ist. Für die bosnischen Kriegsflüchtlinge war diese Drohung eines Einreiseverbots angesichts ihrer umfassenden Visumpflicht und der ohnehin rigiden Visums-Erteilungspraxis weitaus weniger wirksam, und deshalb ließen sie es auch eher auf das Risiko einer Abschiebung ankommen – Visumsbestimmungen können insofern nicht nur die *Einreise* von Flüchtlingen erschweren, sondern auch ihrer späteren *Ausreise* im Wege stehen!

Die Bereitschaft zur ‚freiwilligen‘ Rückkehr der kroatischen Flüchtlinge sollte auch dadurch erhöht werden, dass sich die Innenminister bei der IMK vom 9.2.1994 auf weitere Sozialhilfekürzungen für Bürgerkriegsflüchtlinge verständigt hatten.

Entgegen der ursprünglichen Befürchtung einer „Abschiebewelle“ nach Kroatien prägte eher die Lautlosigkeit und das Unspektakuläre den Vorgang der massenhaften Rückkehr kroatischer Flüchtlinge aus Deutschland, die zudem ‚im Schatten‘ der andauernden kriegesischen Ereignisse in Bosnien-Herzegowina stand.

Hinzu kam, dass auch die Ausländerbehörden von der Möglichkeit von Abschiebungen nur sehr zurückhaltend Gebrauch machten. Im Winter 1994/5 wurde auf Wunsch Kroatiens gänzlich auf Abschiebungen verzichtet (vgl. taz vom 7.12.1994), und auf einem Sondertreffen am 6.3.1995 in Bonn beschlossen die Innenminister, dass „die Länder berechtigt [seien], die beschlossene Rückführungsvereinbarung flexibel nach Maßgabe der Einzelfälle anzuwenden und um ein Vierteljahr zu strecken“ (Postversand des IMK-Vorsitzenden vom 8.3.1995) – ausschlaggebend hierfür waren die nach wie vor äußerst begrenzten Aufnahmekapazitäten Kroatiens.

Nach Angaben der Berliner Senatsverwaltung für Inneres¹²⁸ wurden von der Berliner Ausländerbehörde im gesamten Jahr 1994 insgesamt lediglich sieben (!) kroatische Staatsangehörige abgeschoben, vom 1.1.1995 bis zum 15.5.1995 waren es weitere fünf. Diese

¹²⁷ Die taz vom 2.6.1994 berichtete, dass rund 50 Flüchtlinge täglich bei der Berliner Ausländerbehörde vorsprachen, um entsprechend der behördlichen Ausreiseaufforderung ein „Heimreiseticket“ vorzulegen und sich abzumelden - wegen der Einreisesperre der BR Jugoslawien muss es sich hierbei überwiegend um KroatInnen gehandelt haben (was in dem Artikel jedoch nicht ausdrücklich erwähnt wurde).

¹²⁸ Vgl. Auskunft vom 16.6.1995 in dem Verfahren VG 19 A 704.95 und die Antwort auf die Kl. Anf. Nr. 6472; in: TOP 6/95, S. 78 ff.

Zahlen belegen eindrücklich den ‚unspektakulären‘ Verlauf der Aufkündigung des Schutzes für kroatische Flüchtlinge, und sie belegen erneut, wie weit der Ermessens- und der Umsetzungsspielraum der Behörden in der Praxis ist, denn zur Abschiebung war die Ausländerbehörde unzweifelbar in weitaus mehr als in diesen zwölf Fällen gesetzlich verpflichtet! Nach einer Statistik des Landeseinwohneramtes Berlin vom 4.9.1996 befanden sich zum Erhebungs-Stichtag 1.9.1996 – also etwa ein Jahr nach der ursprünglichen IMK-‚deadline‘ – immer noch ca. 1.500 kroatische Kriegsflüchtlinge, überwiegend ohne Duldung, in Berlin¹²⁹. Zwar war der ‚Kelch der Abschiebung‘ bislang noch an ihnen vorübergegangen, jedoch nur um den Preis des illegalisierten Aufenthalts und der enormen Unsicherheit einer jederzeit drohenden Abschiebung. Viele Betroffene wehrten sich gerichtlich gegen Ausreiseraufforderungen der Ausländerbehörde, doch waren diese Rechtsschutzanträge angesichts der Rechtslage und Rechtsprechung im Regelfall ohne Aussicht auf Erfolg.

Bis zum 4.1.1996 blieben die Regelungen für kroatische Kriegsflüchtlinge inhaltlich nahezu unverändert Bestandteil der Berliner Weisung Nr. 92 („Ausländer aus dem ehemaligen Jugoslawien“) – die wortgleiche Wiederholung der ursprünglichen IMK-Planungen vom Februar 1994 mutete im Jahr 1996 jedoch skurril an, denn die Weisung enthielt keinerlei Aussage darüber, was mit jenen Menschen geschehen sollte, die Berlin trotz der längst abgelaufenen Ausreisefristen nicht verlassen hatten.

Das Wort „Abschiebung“ (oder „aufenthaltsbeendende Maßnahmen“) fand sich im Zusammenhang mit den kroatischen Flüchtlingen bemerkenswerterweise an keiner Stelle der Weisung. Lediglich ganz allgemein wurde von „Rückführung“ gesprochen, konkrete Handlungsanweisungen für die SachbearbeiterInnen gab es jedoch nur in Bezug auf den Erlass von Ausreiseraufforderungen. Zwar ist eine Abschiebung die rechtlich zwingende Folge einer nicht befolgten Ausreisepflicht, so dass es an sich keiner besonderen Weisungsregelung hierzu bedürfte¹³⁰. Dennoch war das weisungsrechtliche Beschweigen dieser letzten aufenthaltsrechtlichen Konsequenz bemerkenswert – vor allem, wenn das Vorgehen mit dem gegenüber den bosnischen Kriegsflüchtlingen verglichen wurde.

In derselben Weisung vom 4.1.1996 etwa war geregelt, dass vorsprechenden bosnischen Flüchtlingen die Abschiebung anzudrohen sei (obwohl deren Duldungen verlängert wurden und der Abschiebestopp noch andauerte). Und nur fünf Tage, nachdem die Innenminister im Herbst 1996 den Weg für Abschiebungen nach Bosnien endgültig frei gemacht hatten, hieß es in der entsprechenden Anweisung der Berliner Senatsverwaltung für Inneres an das Landeseinwohneramt (vom 24.9.1996, S. 2) unmissverständlich, dass eine Woche nach der letzten mündlichen Ausreiseraufforderung „Abschiebungsmaßnahmen einzuleiten“ seien. Einen vergleichbaren ‚Druck von oben‘ hat es bei den Flüchtlingen aus Kroatien nie gegeben, und die Praxis zeigte, dass die diesbezüglich fehlende Anweisung, erlassene Ausreiseraufforderungen auch durchzusetzen, zu einer sehr zurückhaltenden Abschiebungspraxis der Berliner Ausländerbehörde führte. Es ist nicht auszuschließen, dass die traditionell guten deutsch-kroatischen Beziehungen und eine hieraus resultierende politisch-ideologisch motivierte Rücksichtnahme in diesem Zusammenhang eine Rolle spielten. Aber auch der Umstand, dass ein großer Teil der kroatischen Flüchtlinge innerhalb der gesetzten Frist das Land ‚freiwillig‘ verlassen hatte, mag

¹²⁹ Bei 1.314 registrierten KroatInnen mit einer abgelaufenen Duldung konnte davon ausgegangen werden, dass es sich bei ihnen um nicht mehr vom Abschiebestopp geschützte Kriegsflüchtlinge handelte (bosnisch-kroatische ‚Doppelstaater‘ wurden zu jenem Zeitpunkt vermutlich überwiegend als bosnische Staatsangehörige registriert). Weitere 192 KroatInnen verfügten über eine Duldung (vermutlich aufgrund humanitärer Erwägungen). Nur zwölf kroatische StaatsbürgerInnen waren als abgelehnte AsylbewerberInnen registriert. Wie viele Menschen sich abgemeldet, aber dennoch in Berlin verblieben waren, ist nicht aktenkundig geworden.

¹³⁰ Erst in der Weisung Nr. 92 vom 21.5.1996 bzw. 4.7.1996 fand sich schließlich eine Formulierung, die in Bezug auf kroatische Flüchtlinge – wenn auch nur indirekt – auf die ausländerrechtliche Abschiebungspflicht der Behörde hinwies (Punkt II): „Die nach dem IMK-Beschluss vom 2.4.94 vorgesehene Frist für eine gestaffelte Rückführung kroatischer Staatsangehöriger nach Kroatien ist inzwischen abgelaufen, so dass für kroatische Staatsangehörige die allgemeinen ausländerrechtlichen Bestimmungen gelten.“

dazu beigetragen haben, die Verantwortlichen und die BehördenmitarbeiterInnen ‚milde‘ zu stimmen.

All dies geschah mehr oder weniger in einem ‚rechtsfreien‘ Raum – oder besser formuliert: Die tatsächlich weitgehend auf Abschiebungen verzichtende ‚Rückkehrpolitik‘ gegenüber den Flüchtlingen aus Kroatien basierte darauf, dass die Berliner Innenverwaltung selbst angesichts rechtlich *fehlender* Ermessensspielräume¹³¹ Anweisungen erließ, die die Ausländerbehörde zu einer eher ‚großzügigen‘ Anwendung der gesetzlichen Vorschriften anhielten.

Regelungen für ‚Doppelstaater‘

Die Minister bzw. Staatssekretäre des Inneren fassten auf einer Zusammenkunft am 15.3.1994 zwei folgenschwere und zugleich öffentlich kaum wahrgenommene Beschlüsse: Zum einen wurde eine (rechtswidrige) Verteilungsregelung vereinbart, nach der die vier Bundesländer mit den meisten bosnischen Bürgerkriegsflüchtlingen keine neu ankommenden Flüchtlinge mehr aufnehmen und diese stattdessen an andere Bundesländer verweisen sollten (so z.B. von Berlin nach Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen).

Zum anderen legten die Staatssekretäre an diesem Tag mit bürokratischer Verve fest, wer in ihren Augen weiterhin als bosnischer Kriegsflüchtling anzusehen sei – und wer nicht. Diejenigen, die nach dem 31.12.1991 einen kroatischen, jugoslawischen (serbisch-montenegrinischen), mazedonischen oder slowenischen Pass beantragt hatten, sollten von den deutschen Behörden von nun an nicht mehr als zu dulddende bosnische Kriegsflüchtlinge angesehen werden – und zwar selbst dann, wenn die Betroffenen in Bosnien geboren wurden, dort die meiste Zeit ihres Lebens verbracht hatten und wegen des Krieges von dort hatten fliehen müssen.

Diese lebensferne und rein formale Regelung war höchst problematisch, vor allem in Bezug auf die ca. 60.000 BosnierInnen (vgl. taz vom 31.7.1995), die sich auf bzw. zur Ermöglichung der Flucht kroatische oder jugoslawische Pässe hatten ausstellen lassen.

Zu Beginn des bosnischen Bürgerkrieges gab es hierzu oft keine Alternative, denn es existierte noch kein offizielles, geschweige denn ein funktionierendes ‚Passwesen‘ des sich im Krieg konstituierenden und zugleich in drei Teilgebiete zersplitterten bosnischen Staates. Ein Reisedokument, das der deutsche Staat grundsätzlich jedem Nicht-Deutschen abverlangt (die so genannte ‚Passpflicht‘ nach § 4 AuslG), konnten viele bosnische Flüchtlinge somit erst außerhalb des Kriegsgebiets in Serbien / Montenegro, Kroatien oder aber auch erst bei der entsprechenden jugoslawischen, kroatischen und später dann auch bei der bosnischen Botschaft in Deutschland beantragen. Kroatien und Jugoslawien sahen es zur damaligen Zeit vor allem als eine Form der ‚humanitären‘ Hilfe an, den Betroffenen Reisedokumente auszustellen, um ihnen eine Weiterflucht zu ermöglichen – und weniger als ein Ausweis der Staatsangehörigkeit der Betroffenen.

Dies war jedenfalls die Position der Bundesrepublik Jugoslawien¹³², die hierdurch auch sicherstellen wollte, nicht zum Rückschiebungsland für bosnische Flüchtlinge serbischer Volkszugehörigkeit aus Deutschland zu werden. Die Vergabe von Reisepässen an serbische bzw. kroatische Flüchtlinge aus Bosnien folgte natürlich auch der jeweiligen groß-nationalistischen Ideologie Kroatiens und Serbiens, innerhalb derer die jeweils ‚eigenen‘ Volkszugehörigen Bosniens als zum jeweiligen ‚Mutterland‘ dazugehörig betrachtet wurden.

Für die Flüchtlinge selbst stand hingegen eher der pragmatische Gesichtspunkt der Reiseerleichterung im Vordergrund. Vor allem die mit den kroatischen Reisepässen mögliche legale (visumsfreie) Einreise nach Deutschland stellte für viele BosnierInnen (katholischen Glaubens) ein geradezu unwiderstehliches Angebot dar, denn selbst überhöhte Passgebühren

¹³¹ Mit der Aufkündigung eines Abschiebestopps setzt prinzipiell eine Abschiebungspflicht der Behörde in Fällen der nicht-freiwilligen Ausreise ein (§ 49 Abs. 1 AuslG: „Ein ausreisepflichtiger Ausländer ist abzuschicken, wenn die Ausreisepflicht vollziehbar ist [...]“).

¹³² Vgl. die Mitteilung der Botschaft der Bundesrepublik Jugoslawien, Außenstelle Berlin, vom 13.11.1995 an eine Berliner Rechtsanwaltskanzlei: Es treffe zu, dass „mit der Erteilung von Reisedokumenten an Bürger serbischer Volkszugehörigkeit aus Bosnien und Herzegowina keine Staatsbürgerschaft der Bundesrepublik Jugoslawien verbunden ist. [...] Wir wollen betonen, dass die Aushändigung jugoslawischer Reisepässe Bürgern aus Bosnien aus rein humanitären Gründen geschehen ist.“

waren allemal noch billiger als die Kosten der ‚Schlepperdienste‘ für eine gefährliche und unsichere ‚illegale‘ Einreise. Formell betrachtet erwarben die Flüchtlinge mit der Ausstellung eines Reisedokumentes allerdings zugleich die Staatsbürgerschaft des jeweiligen Landes – obwohl sie dieses nach Erhalt der Reisepapiere zumeist unmittelbar wieder verließen.

Wie dem auch sei: Die bosnischen InhaberInnen solcher – auf der Durchreise ausgestellter – Pässe, in denen häufig der bosnische Geburtsort und die letzte bosnische Wohnadresse ausdrücklich vermerkt worden waren, sollten nach dem Willen der Staatssekretäre / Innenminister von nun an nicht mehr als bosnische Kriegsflüchtlinge gelten. Der Sinn dieser bürokratischen ‚Übung‘ war offenkundig: Man wollte die BosnierInnen, die man ansonsten wegen des andauernden Krieges in Deutschland hätte dulden müssen, nach Kroatien bzw. nach Jugoslawien abschieben.

Der stellvertretende Leiter des UNHCR in Deutschland erinnerte in einem Schreiben (an einen Betroffenen) vom 27.3.1998 daran, dass während des bosnischen Krieges das Internationale Rote Kreuz (IKRK) als einzige internationale Organisation Zugang zu den Internierungslagern in Bosnien hatte:

„Eine Freilassung der Insassen aus den Lagern wurde von den bosnisch-serbischen (kroatischen) Behörden grundsätzlich nur genehmigt, wenn sichergestellt war, dass die betreffende Person Bosnien und Herzegowina verlassen würde und deshalb ein Kampfeinsatz für eine feindliche Armee ausgeschlossen war. Nach langen Verhandlungen hat UNHCR die kroatischen Behörden dazu bewegen können, die Einreise nach Kroatien zu gewähren. Die Zustimmung zur Einreise wurde jedoch nur unter der Voraussetzung erteilt, dass gewährt war, dass die Betroffenen nach einem kurzen Zwischenaufenthalt von Kroatien aus in Drittländer weiterwandern konnten.“

Diesen Menschen nun die Durchreise durch Kroatien und die Besorgung von Reisepapieren zur Weiterflucht vorzuhalten, wie es später in Berlin regelmäßig geschah¹³³, implizierte die Zumutung, dass sie in den Internierungslagern in Bosnien hätten verbleiben sollen.

Als Rechtfertigung für ihr Vorgehen reichte der deutschen Abschiebungsbürokratie¹³⁴ aus, dass sich Kroatien im Rückübernahmeabkommen „zur Rücknahme von Personen verpflichtet [hatte], die zwar bosnische Staatsangehörige sind, denen Kroatien aber (ebenfalls) einen Pass ausgestellt hat. Die Rücknahmeverpflichtung entfällt nicht dadurch, dass die Betroffenen ihre kroatische Staatsangehörigkeit bzw. ihren kroatischen Pass aufgeben“ – hieß es in der entsprechenden Berliner Weisung Nr. 92 vom 12.6.1995 (Punkt II. 4.). Ausdrücklich sollte diese Regelung auch gelten „für Inhaber kroatischer Pässe, die nachweislich vor ihrer Einreise ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Bosnien-Herzegowina hatten“ und auch unabhängig davon, ob die Betroffenen bislang als bosnische Kriegsflüchtlinge geduldet worden waren oder nicht: Sie sollten nur noch bis Mitte Juni 1995 geduldet und dann abgeschoben werden. BürokratInnen können aber im Unrecht noch ‚gerecht‘ sein:

„Für Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina, die den kroatischen Pass erst nach ihrer ausländerrechtlichen Erfassung [erste Vorsprache bei der Ausländerbehörde; T.H.] aber bis spätestens 28.2.1994¹³⁵ erhalten haben, gilt II.3. [2. Phase der Rückkehr - KroatInnen aus „umkämpften Gebieten“; T.H.] auch dann, wenn die Einreise nach dem 22.5.92 [IMK-Konferenz; T.H.] erfolgte.“ (Weisung Nr. 92, II.4.)

In anderen Worten: Auf die zu KroatInnen undefinierten bosnischen Flüchtlinge sollte immerhin nicht der Einreise-Stichtag des 22.5.1992 angewandt werden, was zur Folge gehabt hätte, dass für diese Menschen keinerlei Sonderregelungen mehr gegolten hätten und sie *unmittelbar* nach Kroatien hätten abgeschoben werden müssen.

¹³³ Nicht nur, dass traumatisierte bosnische Flüchtlinge (zeitweilig weisungsgemäß) nach Kroatien abgeschoben wurden, nicht nur, dass Betroffenen die Sozialhilfe nach § 1 a AsylbLG eingestellt wurde mit der Begründung, die Weiterflucht von Kroatien nach Deutschland sei nur erfolgt, um hier Sozialhilfe zu beziehen – es wurden sogar Strafverfahren gegen bosnische Flüchtlinge mit kroatischem Pass eingeleitet wegen ‚Sozialhilfebetrugs‘, weil die Betroffenen angeblich weder ein Recht auf Duldung noch auf Sozialhilfe gehabt hätten, wenn der vorherige Aufenthalt in Kroatien bekannt gewesen wäre.

¹³⁴ Auch die schwedische Regierung wollte ursprünglich bosnische Flüchtlinge mit (auch) kroatischem Pass nach Kroatien ausweisen, da die kroatische Regierung eine entsprechende Rücknahme schriftlich zugesichert hatte (vgl. taz vom 23.3.1995). Der kroatische Flüchtlingsminister stellte dann jedoch klar, dass diese Menschen in Kroatien mit keinerlei staatlicher Hilfe rechnen konnten – ihnen würde weder mit einem Dach über dem Kopf noch mit Essen geholfen werden können (ebd.).

¹³⁵ Eine inhaltliche Begründung für diesen Stichtag sehe ich nicht.

Die Planungen waren ein plastisches Beispiel für die typische Herangehensweise von AbschiebungsbürokratInnen, die menschliche Schicksale und lebenswirkliche Sachverhalte in juristisch-abstrakter Manier auf rein formale Kriterien reduzieren, mithilfe derer sie die Ausschaffung von Flüchtlingen betreiben und rechtfertigen wollen – und zwar unabhängig von der inhaltlichen Frage der weiter andauernden Schutzbedürftigkeit der Betroffenen oder der Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit des Verfahrens.

Diese ursprünglichen Vorgaben zum Umgang mit bosnisch-kroatischen ‚Doppelstaatern‘ wurden dann allerdings – zumindest galt dies für Berlin – in der Praxis stillschweigend und sukzessive wieder zurückgenommen – vermutlich abermals in Rücksichtnahme auf die kroatischen Behörden, die mit der Unterbringung aller rückkehrenden Flüchtlinge heillos überfordert waren. Am 15.8.1995 erging in Berlin eine entsprechende Mitteilung an die SachbearbeiterInnen der Ausländerbehörde, die dann am 4.1.1996 auch Eingang in die allgemeine Weisung fand (vgl. Weisung Nr. 92, II. 3): Für „bosnische Staatsangehörige, die zugleich kroatische Staatsangehörige sind“, galt von nun an wieder der allgemeine Abschiebestopp bzw. die sich anschließenden ‚Rückführungs-Regelungen‘ für bosnische Kriegsflüchtlinge. Ausgenommen hiervon waren allerdings weiterhin solche bosnischen Flüchtlinge, die zwar einen kroatischen, nicht aber zugleich einen bosnischen Pass vorweisen konnten¹³⁶. Zumindest in solchen Fällen, in denen der kroatische Pass den bosnischen Wohnort der Betroffenen eindeutig dokumentierte, wurde diese Praxis von den beiden damals zuständigen Kammern des Berliner Verwaltungsgerichts in bestandskräftigen Entscheidungen für rechtswidrig erklärt (erster Beschluss hierzu: VG 35 A 678.95 vom 14.8.1995).

In den nachfolgenden Weisungen war dann nur noch von bosnischen Bürgerkriegsflüchtlingen bzw. bosnischen Staatsangehörigen die Rede, ohne dass noch nach dem Besitz etwaiger anderer Pässe differenziert wurde; und in der ausländerbehördlichen Praxis gab es entsprechend knapp drei Jahre lang keinerlei ‚Sonderbehandlung‘ bosnisch-kroatischer DoppelstaaterInnen. Neben den verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen dürfte hierbei vor allem der Umstand von Bedeutung gewesen sein, dass nach dem Waffenstillstand in Bosnien-Herzegowina die Abschiebung der Betroffenen auch nach Sarajevo möglich geworden war und deshalb keinerlei Notwendigkeit des ‚Abladens‘ der Betroffenen in Zagreb, als trickreiche ‚Hilfskonstruktion‘ der Ausschaffung, mehr bestand.

Abschiebungen bosnischer Flüchtlinge nach Kroatien wurden allerdings ab Ende 1998 wieder aufgenommen (vgl. Weisung B.54.1 III vom 4.11.1998; Hervorhebung von mir; T.H.):

„Bei Personen, die neben der bosnischen auch über die kroatische Staatsangehörigkeit verfügen, ist künftig im Falle vollziehbarer Ausreisepflicht auch eine Abschiebung nach Kroatien zu prüfen und ggf. durchzuführen. **Dies gilt auch für Personen, die eine Traumatisierung geltend gemacht haben.**

Betroffene Personen, die aufgrund der bisherigen Praxis auf die Anwendung der Regelungen für bosnische Kriegsflüchtlinge vertrauen konnten, sind über die geänderte Verfahrensweise so rechtzeitig - mindestens einen Monat - und bei Traumatisierten, sofern die Erkrankung bereits vorher angezeigt worden war, mindestens drei Monate vor einem möglichen Abschiebungstermin - schriftlich darüber zu unterrichten, dass eine freiwillige Ausreise noch problemlos durchgeführt¹³⁷ werden kann.“

Die Hervorhebung soll einen schlimmen Verdacht belegen: Zunächst war ja nicht ersichtlich, warum die Ausländerbehörde bei bosnischen Kriegsflüchtlingen, die entsprechend des deutsch-bosnischen Rückübernahmeabkommens problemlos in den Staat ihrer Herkunft hätten abgeschoben werden können, eine Abschiebung in ein *anderes*, den Menschen zumeist fremdes Land prüfen sollte. Die *einzig* stichhaltige Erklärung für diese Weisungsänderung war deshalb, dass sie den *alleinigen* Zweck verfolgte, schwer traumatisierte bosnische Kriegsflüchtlinge, bei denen in

¹³⁶ Für viele BosnierInnen war es schlicht eine Frage des Geldes, ob sie einen bosnischen Pass beantragten oder nicht. Allerdings lehnten zumindest einige BosnierInnen auch das Bekenntnis zum ‚muslimischen‘ bosnischen Staat ab. Zum ‚Fallstrick‘ konnte die Ausnahmeregelung der Weisung für bosnische Männer katholischen Glaubens werden, denen die bosniakischen Behörden einen bosnischen Pass verweigerten mit der Begründung, die Antragsteller hätten als Angehörige der bosnisch-kroatischen Armee Kriegsverbrechen gegen die muslimische Zivilbevölkerung begangen.

¹³⁷ Eine Anmerkung zur Semantik: Was Verwaltungsmenschen alles *durchzuführen* versuchen, ist erstaunlich.

Bezug auf Bosnien-Herzegowina aufgrund unzureichender Behandlungsmöglichkeiten von Abschiebungshindernissen ausgegangen wurde, nach Kroatien abzuschicken (weil dort ausreichende Behandlungsmöglichkeiten unterstellt wurden – was umstritten war). Diese Vermutung wurde dadurch erhärtet, dass in der Praxis, soweit es mir bekannt geworden ist, nahezu¹³⁸ *ausschließlich* traumatisierte BosnierInnen von der Ausschlussregelung für bosnisch-kroatische Doppelstaater betroffen waren, d.h. nicht-traumatisierte BosnierInnen wurden weiterhin nach Bosnien abgeschoben.

Mit der Methode der Abschiebung in ein fremdes Land aufgrund der formellen Staatszugehörigkeit wurden also selbst noch die besonders schutzbedürftigen traumatisierten Opfer des Krieges in die Vorgabe der ‚unbedingten Ausschaffung‘ mit einbezogen. Diese Menschen, die zumeist bereits seit sieben, acht Jahren in Deutschland lebten und denen von der Politik die Zusage gegeben worden war, sie würden von Abschiebungsmaßnahmen ausgenommen, bis ihr Gesundheitszustand eine Rückkehr in ihr Heimatland zuließe, sollten nun also auf einmal innerhalb von drei Monaten¹³⁹ ihre Therapie / Behandlung in Deutschland abbrechen, ihr gewohntes Lebensumfeld verlassen, womöglich ihre Arbeit und ihre Wohnung aufgeben, ihre Kinder sollten die Schulausbildung beenden, ihre FreundInnen verlassen und ihre Träume begraben müssen – oder aber eben gewaltsam nach Kroatien abgeschoben werden. Dass dieses Vorhaben die Gesundheit der Betroffenen extrem gefährdete (durch die Gefahr einer Re-Traumatisierung infolge der erlittenen Gewalt der Abschiebung bzw. der zwangsweisen Beendigung der Behandlung / Therapie), war der Verwaltung offenkundig ebenso gleichgültig wie die Forderungen des UNHCR nach einem dauerhaften internationalen Schutz für besondere Opfer des Krieges.

In moralischer Hinsicht muss das Vorhaben einer gezielten Vertreibung traumatisierter BosnierInnen aus Deutschland nach Kroatien geradezu als ‚unanständig‘ bezeichnet werden – dessen ungeachtet entspricht die Vorgabe einer prioritären Abschiebung abgelehnter Flüchtlinge *in welches Land auch immer* – sofern sie nur faktisch möglich ist – grundsätzlich dem geltenden Ausländerrecht¹⁴⁰.

Durch das neue Zuwanderungsgesetz wurde diese oberste Ausschaffungsmaxime sogar noch ausgeweitet, indem in § 25 Abs. 3 Satz 2 eindeutig formuliert wurde: „Die Aufenthaltserlaubnis wird nicht erteilt, wenn die Ausreise in einen anderen Staat möglich und zumutbar ist [...]“.

Die folgenschwere Weisungsänderung in Bezug auf bosnisch-kroatische ‚Doppelstaater‘ wurde übrigens von der Senatsverwaltung für Inneres – und dies galt für nahezu alle Entscheidungen, die unterhalb der Ebene offizieller IMK-Beschlüsse, denen zumindest eine rudimentäre öffentliche bzw. politische Debatte vorausging, getroffen wurden – ohne vorherige Diskussion oder Konsultation mit dem Regierungspartner SPD, der Ausländerbeauftragten, geschweige denn mit (medizinisch-psychologischen) Fachleuten oder Betroffenenverbänden in Eigenregie und ‚klammheimlich‘ erlassen: Die faktische Rücknahme des politischen Versprechens eines wirksamen Schutzes für traumatisierte bosnische Flüchtlinge durch eine unscheinbare bürokratische Änderung der Weisungslage illustrierte abermals die Übermacht der Innenverwaltung in der Berliner Flüchtlingspolitik.

Eine traumatisierte Bosnierin, die mit einem kroatischen Reisepass nach Deutschland geflohen war (ihr Mann hatte einen bosnischen Pass; die Ausländerbehörde trug gegenüber dem Verwaltungsgericht vor, dass die Betroffenen keinen gemeinsamen Pass hätten, zeige doch, dass sie nicht zusammen leben *wollten*), sagte mir:

„Mein Mann kann auch wie ich, überhaupt *alle* kroatischen Leute [aus Bosnien; T.H.] können sich wie ich einen kroatischen Pass besorgen. Das war halt jene Zeit, in der ich mir einen kroatischen Paß besorgt habe. [...] Hier in

¹³⁸ Auch BosnierInnen, die auf ihre Weiterwanderung in die USA warteten und deshalb eigentlich einen Anspruch auf Duldung hatten, versuchte die Berliner Ausländerbehörde mit Hilfe der Ausschlussregelung nach Kroatien abzuschicken.

¹³⁹ Der Hinweis in der Weisung, dass Personen, die „aufgrund der bisherigen Praxis“ auf ihre Weiterduldung hätten „vertrauen“ können, eine Abschiebung drei Monate vorher angekündigt werden sollte (was in der Praxis nicht immer geschah!), mutete vor dem Hintergrund einer Abschiebung ins Nichts geradezu zynisch an und sprach Vertrauensgrundsätzen Hohn – auch wenn das Gegenteil behauptet wurde.

¹⁴⁰ Vgl. nur § 50 Abs. 2 AuslG: „In der Androhung [der Abschiebung] soll der Staat bezeichnet werden, in den der Ausländer abgeschoben werden soll, und der Ausländer darauf hingewiesen werden, dass er auch in einen anderen Staat abgeschoben werden kann, in den er einreisen darf oder der zu seiner Rücknahme verpflichtet ist“.

Deutschland kann ich das jetzt machen [einen bosnischen Reisepass beantragen; T.H.]. Aber ich habe mir bisher immer gedacht, wenn ich jetzt diesen bosnischen Pass zur Polizei bringe, dann werde ich nur Komplikationen verursachen oder Probleme bekommen oder so etwas, und das möchte ich nicht. Deshalb – ja, das ist doof – ist das so. [Frage: Hat Ihnen die Ausländerbehörde nicht geraten oder Ihnen gesagt, Sie sollten einen bosnischen Pass beantragen?] Nee, ne, ne, niemals. Bis jetzt hatte ich keine Probleme mit meinem kroatischen Pass. Ich habe ja viele Duldungen in meinen kroatischen Pass bekommen. Und jetzt weiß ich nicht warum, aber sie machen mir Probleme mit diesem Pass. Ich glaube, das ist auch gar nicht die Ursache. Die richtige Ursache ist nicht mein kroatischer Pass, sondern etwas anderes: Sie möchten uns einfach abschieben, und sie suchen nur etwas, über das sie sich beschweren können oder so etwas. Aber das ist nicht die richtige Ursache.“

Erst eine Änderung der Weisung im September 2002 (vgl. E.Bos.1. IV.3, Fassung vom 4.9.2002) stoppte die Abschiebungspraxis der Berliner Ausländerbehörde in Bezug auf traumatisierte bosnisch-kroatische Flüchtlinge. Da diese Änderung jedoch nicht rückwirkend gelten sollte¹⁴¹, wurden weiterhin (unstrittig) traumatisierte bosnische Kriegsflüchtlinge nach Kroatien abgeschoben – d.h. auch in der Verantwortung einer rot-roten Regierung.

Auch hinsichtlich der *jugoslawisch*-bosnischen ‚DoppelstaaterInnen‘ existierten von Mitte 1995 bis Anfang 1996 Sonderregelungen, die angesichts des anscheinend noch auf unabsehbare Zeit andauernden Bosnienkrieges eine Abschiebung von bosnischen Flüchtlingen nach Jugoslawien (Serbien / Montenegro) vorbereiten sollten.

Praktische Relevanz konnten diese Planungen wegen der grundsätzlich fehlenden Rücknahmebereitschaft der BR Jugoslawien jedoch nicht erlangen – auch das am 10.10.1996 unterzeichnete deutsch-jugoslawische Rücknahmeabkommen schloss Personen, denen aus „humanitären Gründen“ ein jugoslawischer Pass erteilt worden war, von der Rücknahmepflicht explizit aus¹⁴².

Im Jahr 1995 jedenfalls wurde entsprechend der Weisung zahlreichen bosnischen Kriegsflüchtlingen, die mit einem alten jugoslawischen Pass eingereist waren, die Duldung entzogen; sie wurden aufgefordert, bei der *jugoslawischen* Botschaft einen Pass zu beantragen – in der stillen Hoffnung, sie später dorthin abschieben zu können. Dies kam einer Aufforderung, die Staatsbürgerschaft eines fremden Staates anzunehmen, gleich und war daher völkerrechtlich und verfassungsrechtlich höchst fragwürdig.

Noch einmal anders stellte sich die Sachlage hinsichtlich derjenigen von der Regierung Bosnien-Herzegowinas eingebürgerten Muslime aus dem Sandschak dar, die zuvor in Serbien-Montenegro gelebt hatten und daher tatsächlich eine entsprechende Republikzugehörigkeit besaßen. Als diesen eingebürgerten BosniakInnen in Berlin die Duldungen entzogen wurden, führte dies zu erheblichen diplomatischen Verwicklungen (vgl.: taz vom 4.12.1995, S. 1): Die bosnische Botschaft in Bonn wandte sich im September 1995 mit einer Liste von 14 Beispielsfällen an das Auswärtige Amt, um gegen die in Berlin ausgesprochenen Abschiebungsandrohungen gegenüber eingebürgerten Sandschak-MuslimInnen zu protestieren. In dieser Verbalnote vom 5.9.1995 wurde u.a. auf die Vertreibungspolitik im Sandschak in der Vergangenheit wie auch auf die aktuelle Gefährdungslage der Menschen im Falle ihrer Rückkehr nach Jugoslawien hingewiesen und darum gebeten, „dass Sie von den zuständigen Organen der Stadt Berlin verlangen, die Ausführung des Bescheides über die Abschiebung einzustellen, und dass Sie sie auffordern, das Duldungs-Visum für alle unsere Staatsbürger, die den Pass der Republik Bosnien und Herzegowina besitzen, zu verlängern“.

Entgegen dieser Forderung nach einer *generellen* Lösung konnte das Auswärtige Amt die Berliner Innenverwaltung zunächst jedoch nur in den von der Botschaft *beispielhaft* genannten Einzelfällen zu einer Duldungserteilung bewegen (vgl. Schreiben der Innenverwaltung an die

¹⁴¹ Bzw. nur in den Fällen, in denen noch keine Entscheidung im Gerichtsverfahren ergangen war, wie eine nochmalige Korrektur der Weisung im Oktober 2003 vorsah.

¹⁴² Die Berliner Weisung (Nr. 92 A vom 19.12.1996; „II. Keine Rücknahmepflicht“) sah in diesen Fällen vor, *trotzdem* ein Rücknahmeersuchen an die jugoslawischen Behörden zu stellen oder aber die betroffenen Personen zur Passbeschaffung etwa bei der bosnischen Botschaft aufzufordern (bzw. diese „von Amts wegen [...] zu betreiben“).

Ausländerbehörde vom 19.9.1995) – im Übrigen solle aber wie bisher verfahren werden (so Staatssekretär Böse; vgl. taz vom 4.12.1995).

Die bosnische Botschaft in Bonn sah sich aufgrund dieser Haltung der Berliner Verwaltung zu einer zweiten Verbalnote an das Auswärtige Amt genötigt (vom 4.11.1995), um angesichts des „Missverständnisses“ erneut eine „allgemeine generelle Anweisung“ an die „zuständigen Organe in Berlin“ zu fordern. Eine Antwort auf dieses Schreiben ist mir nicht bekannt – nachdem sich nach Beendigung der Kampfhandlungen im Jahr 1996 wieder Abschiebungswege nach Bosnien eröffnet hatten, war eine Ausschaffung bosnischer Flüchtlinge nach Jugoslawien aus Sicht der Flüchtlingsbürokratie ohnehin nicht mehr erforderlich¹⁴³.

Die Lage änderte sich, nachdem infolge des Regimewechsels in Belgrad im Herbst 2000 Abschiebungen in die BR Jugoslawien wieder möglich wurden. Erneut versuchten die Berliner Behörden, traumatisierte bosnische Kriegsflüchtlinge mit einer zusätzlichen jugoslawischen / serbischen Staatsangehörigkeit nach Serbien abzuschicken, weil hier – im Gegensatz zu Bosnien – angeblich eine Behandlung Traumatisierter „problemlos“ möglich sei (was unabhängigen Berichten zufolge nicht der Fall war):

„Steht fest, dass eine Traumatisierung von einem bosnischen Staatsangehörigen geltend gemacht wird, der auch die jugoslawische Staatsangehörigkeit besitzt, ist der Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis aufgrund bürgerkriegsbedingter Traumatisierung abzulehnen, weil nach Auskunft des Vertrauensarztes der Deutschen Botschaft Belgrad eine bürgerkriegsbedingte Traumatisierung dort problemlos behandelbar ist.“ (E.Bos.1., IV.3., Fassung vom 4.9.2002)

Diese bürokratische Ausschlussregelung für bosnisch-jugoslawische ‚Doppelstaater‘ folgte demselben formalen Muster wie die jahrelange Ausschlussklausel für bosnisch-kroatische ‚Doppelstaater‘. Während letztere jedoch aus guten Gründen aufgehoben wurde, führte man die Abschiebungsvorgabe für bosnisch-jugoslawische traumatisierte Flüchtlinge im selben Moment neu ein – dies war ein bereits aus Gründen der Gleichbehandlung höchst bedenklicher und in keiner Beziehung nachvollziehbarer Vorgang.

¹⁴³ Die Regelungen zu bosnisch-serbischen Doppelstaatern hatten auch vor der Berliner (Ober-) Verwaltungsgerichtsbarkeit rechtlich keinen Bestand (vgl. VG 35 A 990/95; B.v. 23.10.1995: Verstoß gegen den Vertrauensschutz und den Gleichbehandlungsgrundsatz; sowie: VG 35 F 2.98, S. 6).

Weisungsregelungen für Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina (ab 1995/96)

IMK vom 15.12.1995

Im Januar 1996 lebten etwa 345.000 bosnische Kriegsflüchtlinge in Deutschland (davon ca. 30.000 als AsylbewerberInnen); in Berlin waren es zu diesem Zeitpunkt ca. 32.000 Menschen (etwa 3.000 im Asylverfahren; Quelle: BMI A 5 - 936 046/3 vom 1.9.1996). Eine Mehrheit von ihnen war bis zum Ende des Jahres 1995 aufgrund von Abschiebestopp-Erlassen nach § 54 AuslG (seit dem 22.5.1992) vor Abschiebungen weitgehend ‚geschützt‘; dass einzelne (z.B. ‚Doppelstaater‘) auch während der aktuellen Kampfhandlungen zeitweilig gefährdet waren, habe ich dargelegt.

Die ersten Anzeichen einer generellen Aufkündigung des gewährten Schutzes für bosnische Kriegsflüchtlinge gab es bereits vor der Unterzeichnung des Daytoner Abkommens, als Berlins Staatssekretär des Inneren, Dr. Kuno Böse, vorsorglich den Abschluss von Rückübernahmeverträgen mit Sarajevo und Belgrad forderte, um die Rückkehr der Flüchtlinge für den Fall eines Friedens sicherstellen zu können (so Böse laut taz vom 23.11.1995¹⁴⁴). Als ein mit den Problemen der Praxis vertrauter Bürokrat wusste Böse, dass die von ihm beabsichtigte schnelle Ausschaffung der bosnischen Flüchtlinge vor allem an der vertraglich nicht festgelegten Rücknahmebereitschaft des Herkunftslandes scheitern könnte.

Diese ersten Ankündigungen reichten aus, um bei vielen Flüchtlingen in Berlin traumatische Kriegserlebnisse wieder aufleben zu lassen: „Es herrscht seit Tagen Panik, Angst zurück zu müssen und gar nicht genau zu wissen, wohin“, berichtete die Betreuerin eines Flüchtlings-Wohnheims (vgl. taz vom 4.12.1995). Erste Familien bereiteten aus Angst vor einer Abschiebung aus Deutschland bereits eine Weiterwanderung nach Übersee vor, andere drohten sogar damit, sich aus dem Fenster zu stürzen, wenn sie eine Rückkehraufforderung erhalten sollten (vgl. ebd.)¹⁴⁵ – und in der Tat sollte es in den Folgemonaten und -jahren in Berlin eine erhebliche (jedoch statistisch niemals amtlich erhobene) Zahl von Selbsttötungen bzw. entsprechenden Versuchen abschiebebedrohter Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien geben, von denen nur wenige der Öffentlichkeit bekannt wurden¹⁴⁶.

Ein Bosnier schätzte im Gespräch mit mir die Stimmung unter den Flüchtlingen in Berlin im Frühjahr 1997 so ein:

„In erster Linie Angst. Überall gibt es Angst, abgeschoben zu werden. Zum zweiten ist es wieder von Mensch zu Mensch verschieden. Ich kenne einige, die sagen, o.k., wenn ich schon ausreisen muss, ist es besser, ich gehe selber und versuche es. Ich kenne aber auch Menschen, die sagen: *Ich kann nicht, ich kann es nicht ertragen, ich bringe mich um*. Einen kenne ich persönlich und über einen anderen Jungen habe ich gelesen, dass er vor drei Monaten Selbstmord begangen hat. Es ist schwer, allgemein hierüber zu sprechen, weil jeder Mensch seine eigene Geschichte hat. Und das schlimmste ist, dass niemand auf Einzelgeschichten hört. [...] Ich spreche jetzt nicht über mich, weil ich theoretisch die Möglichkeit habe, wohin zu gehen. Ich bin jung, war nicht inhaftiert, nicht im Lager, wurde nicht misshandelt, habe keine Psychose. Aber es gibt z.B. auch Leute, die aus Bijeljina kommen und 6 Monate in einem serbischen Lager inhaftiert waren und die jetzt einfach irgendwohin in Bosnien gehen sollen. Nach Bijeljina ist das unmöglich,

¹⁴⁴ Die Äußerung von Außenminister Kinkel (FDP), die Solidarität mit den Flüchtlingen ende nicht „mit dem Trocknen der Tinte auf dem Friedensvertrag“ (vgl. FR vom 27.11.1995), kann in diesem Zusammenhang nur so gedeutet werden, dass sie für manche bereits *vor* dem Auftragen der Tinte endete. Auch Berlins Finanzsenator Elmar Pieroth (CDU; vgl. taz vom 29.11.1995) plädierte noch zu Kriegszeiten aus Kostengründen für eine „rasche Rückführung“ der bosnischen Flüchtlinge.

¹⁴⁵ Zumindest eine Mitarbeiterin eines Berliner Sozialamtes interpretierte die Beschwörung des Friedens und die gleichzeitige Aufkündigung des Schutzes durch die Politiker auf ihre Weise und verwehrte einer Bosnierin die weitere soziale Unterstützung mit der Begründung, dass sie mit dem Abschluss eines Friedensabkommens nun ja bald zurückkehren müsse (vgl. ebd.).

¹⁴⁶ Die regionale Beratungsstelle des Diakonischen Werks in Stuttgart berichtete im Jahr 2000, dass sich die Zahl der Hilfe Suchenden, die Familienangehörige durch Suizid aus Angst vor Abschiebung oder wegen des ungeklärten Aufenthalts verloren hätten, mehren würden (vgl. Jäger / Rezo 2000, 100).

weil die serbischen Behörden das nicht erlauben. Familie haben sie keine in Bosnien, haben gar nichts; und was man also macht, ist: einen Flüchtling aus Deutschland abschieben und in Bosnien einen neuen schaffen.“

Das Daytoner Friedensabkommen vom 14.12.1995 war das zutiefst ambivalente Ergebnis zäher Kompromissverhandlungen zwischen den drei für den Krieg verantwortlichen Parteien; und so wunderte es nicht, dass die darin enthaltenen Versprechungen bezüglich einer demokratischen und friedlichen Nachkriegsgesellschaft in der gesellschaftlichen Realität in Bosnien zunächst ohne jede Bedeutung blieben.

Für die deutschen Innenminister, die sich nur einen Tag nach der Unterzeichnung des Daytoner Abkommens in Erfurt zu ihrer turnusmäßigen Sitzung trafen, reichte das Trocknen der Tinte auf dem Abkommen als Begründung für die Beendigung des gewährten Schutzes hingegen völlig aus:

„Sie [die Innenminister; T.H.] sehen die Bürgerkriegssituation in diesem Land mit der Unterzeichnung des Friedensvertrages als beendet an.“ (Pressemitteilung der IMK Nr. 37/95 vom 15.12.1995)

Die Innenminister erzielten ferner ein „Einvernehmen“ darüber, „dass die Flüchtlinge aus dem Bürgerkriegsgebiet nach dem Friedensschluss und dem Auslaufen des Abschiebungsstopps nach § 54 Ausländergesetz (AuslG) nicht mehr als Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge anzusehen sind“ (ebd.). Das Ende des Abschiebestopps wurde auf den 31.3.1996 datiert; nach dem 15.12.1995 eingereiste Flüchtlinge sollten sich nicht mehr auf Bürgerkriegsregelungen berufen können. Die Innenminister vereinbarten, die „Einzelfragen einer gestaffelten Rückführung“ auf einer Sondersitzung am 26.1.1996 in Bonn zu klären.

In Anbetracht der oben zitierten Äußerungen des Berliner Staatssekretärs Böse war es durchaus glaubhaft, wenn sich die Senatsverwaltung für Inneres in einer Pressemitteilung vom 15.12.1995 (Titel: „IMK beschließt Initiative Berlins“) mehrfach damit brüstete, dass die (übereilte) Aufkündigung des Schutzes und der Einreisestichtag des 15.12.1995 „auf Initiative Berlins“ bzw. „auf Anregung Berlins“ zustande gekommen seien¹⁴⁷. Das Land Berlin habe, so die Presseerklärung, Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina in der Vergangenheit „umfassende Hilfestellung“ geboten und seiner „moralischen Pflicht“ in „herausragender Weise Genüge getan“. Ein „dauerhaftes Bleiberecht“ jedoch würde „die grundsätzliche Hilfsbereitschaft gerade der Berliner Bevölkerung auch vor dem Hintergrund der Haushaltslage des Landes Berlin in nicht akzeptabler Weise strapazieren“ (ebd.). Bund und Länder seien in außergewöhnlichen Notlagen zwar zur Hilfe bereit, sie seien „jedoch nicht in der Lage, die wirtschaftlichen und sozialen Dauerprobleme anderer Länder dadurch zu lösen, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre Grenzen für eine unkontrollierte Einwanderung öffnet und undifferenziert Dauerbleiberechte gewährt“ (ebd.), ließ Berlins Innensenator Heckelmann verkünden.

Die Einreise-Stichtagsregelung setzte sich über die andauernde Gefahrenlage in Bosnien-Herzegowina und das andauernde Schutzbedürfnis der Menschen hinweg. Vor allem für zwei Flüchtlingsgruppen war der Einreisestichtag des 15.12.1995 von Bedeutung: Zum einen für die *nach* dem Daytoner Abkommen vertriebenen Menschen (z.B. aus der Region Banja Luka, die zum Zufluchtsort für serbische Vertriebene aus der kroatischen Krajina geworden war); zum anderen für die Überlebenden des Massakers von Srebrenica, denn viele von ihnen befanden sich monatelang auf der Flucht, irrten durch die Wälder und mussten schließlich (zumeist in Tuzla) feststellen, dass sie nicht ‚willkommen‘ waren, dass es keinen Platz für sie gab oder / und dass Verwandte von ihnen in Deutschland lebten. Bis diese Überlebenden aus Srebrenica ihre endgültige (illegale) Flucht nach Deutschland organisiert hatten, vergingen Wochen und Monate, so dass sie häufig erst nach dem 15.12.1995 einreisen und mithin aus Sicht der deutschen Politik und Bürokratie per definitionem keine schutzbedürftigen ‚Bürgerkriegsflüchtlinge‘ mehr sein konnten. Stichtagsregelungen werden regelmäßig von Aufnahmeländern und ihren Bürokratien als Mittel angewandt, um ohne Prüfung des Einzelfalls zwischen ‚echten‘ und ‚falschen‘, ‚berechtigten‘ und

¹⁴⁷ Auch der zweite Beschluss der IMK vom 15.12.1995 – die Forderung nach einem baldigen Abschluss eines Rückübernahmeabkommens mit der BR Jugoslawien – sei „von Berlin veranlasst“ worden, hieß es in der Presseerklärung.

„nicht berechtigten“ Flüchtlingen unterscheiden zu können. Die o.g. Fälle zeigen jedoch, dass solche Pauschalregelungen, die kategorisch und ohne jede Ausnahme vom konkreten Einzelfall absehen, häufig zu willkürlichen und auch inhumanen Ergebnissen führen¹⁴⁸. Stichtagsregelungen spiegeln zumeist eher die Absichten ihrer „Erfinder“ wider (etwa das Ziel, den Aufenthalt von Flüchtlingen beenden zu wollen) als tatsächlich einschneidende Ereignisse, die eine Ungleichbehandlung in sachlicher, menschenrechtlicher oder humanitärer Hinsicht rechtfertigen könnten.

Es sei an dieser Stelle noch aus dem IMK-Beschluss zitiert, was später nur noch deklaratorischen Wert haben sollte:

„Die Innenministerkonferenz bittet den Bundesminister des Inneren, die vorbereitenden Maßnahmen zur Rückführung in möglichst enger Abstimmung mit dem UNHCR, der EU und den übrigen besonders betroffenen Gastländern in Europa zu treffen.“

Das genaue Gegenteil war dann später der Fall: Das forsche und isolierte Vorgehen der deutschen Innenminister wurde international scharf kritisiert¹⁴⁹, und die Einwände des UNHCR gegen die deutschen Abschiebungspläne wurden von den Innenministern niemals berücksichtigt, geschweige denn, dass sie ihre Planungen in Abstimmung mit dem UNHCR oder anderen betroffenen Ländern vorgenommen hätten.

UNHCR hätte deshalb auch grundsätzlich lieber mit den Außen- als den Innen-Ministerien der Aufnahmeländer verhandelt, weil letztere sich in erster Linie der Erfüllung innenpolitischer Zielvorgaben (möglichst schnelle Abschiebungen) verpflichtet fühlten. In der Praxis bestimmten jedoch die Innenminister mit ihrer Entscheidung zur schnellen Rückkehr und Abschiebung der bosnischen Flüchtlinge faktisch auch die Außenpolitik Deutschlands, denn die Folgen ihrer Abschiebungspolitik wirkten destabilisierend auf die Sicherheitslage in Bosnien und standen im Widerspruch zu den Prinzipien des von Deutschland mit unterzeichneten Daytoner Abkommens.

In seinen, dem entgegenstehenden Planungen hatte sich UNHCR zunächst für eine *ausschließlich freiwillige* Rückkehr nach Bosnien eingesetzt, bei der es auch keine festen Termine oder Ausreisefristen geben sollte. Die Rückkehr sollte in drei Etappen erfolgen: Zunächst sollten die Binnenvertriebenen wieder angesiedelt werden, dann sollten die Flüchtlinge aus den Nachbarrepubliken Bosniens folgen, erst zuletzt sollten Flüchtlinge aus den westeuropäischen Ländern zurückkehren. Drei Mindestbedingungen sollten dem UNHCR zufolge zusätzlich vor einer Rückkehr erfüllt sein: 1) militärischer Friede, 2) eine wirksame Amnestie für Deserteure, 3) gesicherte Menschenrechte. Eine Rückkehr ohne *vorherigen* (!) Wiederaufbau gefährde den Friedensprozess, so die UN-Flüchtlingskommissarin Ogata in Genf (vgl. FR vom 17.1.1996).

Ein UNHCR-Mitarbeiter (vgl. taz vom 12.1.1996) kommentierte den deutschen Abschiebebeschluss laut taz vom 12.1.1996 entsprechend mit folgenden Worten: „Ein kaltherziger Beschluss ohne Rücksicht auf die reale Situation in Bosnien.“

Berliner Umsetzung des IMK-Beschlusses (Abwehrreflex der Innenverwaltung)

Die Weisung der Berliner Senatsverwaltung für Inneres vom 4.1.1996 übernahm die Einschätzung der Innenminister, wonach die Bürgerkriegssituation in Bosnien durch die Unterzeichnung des Daytoner Abkommens als beendet anzusehen sei, nahezu wörtlich; auch alle anderen Vorgaben des IMK-Beschlusses vom 15.12.1995 fanden sich in der schriftlichen Anweisung an die Ausländerbehörde wieder.

Unter Punkt „1. Keine Duldung“ wurde bestimmt, dass Duldungsanträge von nach dem 15.12.1995 erstmals vorsprechenden bosnischen Staatsangehörigen unter Gewährung einer einmonatigen Ausreisefrist abzulehnen seien – durch die apodiktische Formulierung wurde jeglicher Ermessensspielraum der Ausländerbehörde in besonderen Einzelfallkonstellationen (rechtswidrigerweise) verneint.

¹⁴⁸ Noiriel (1994, 182 f) erinnert daran, dass Techniken des formalisierten Ausschlusses bereits exilierte jüdische Flüchtlinge aus Nazi-Deutschland trafen: Nach dem 21.10.1933 eingereisten Flüchtlingen wurde etwa von den französischen Behörden der Flüchtlingsstatus konsequent verweigert, weil es seit diesem Zeitpunkt in Deutschland nach der offiziellen Einschätzung in Frankreich angeblich keinen Antisemitismus mehr gegeben habe. Auch unter der Volksfront-Regierung wurden Ausschluss-Stichtage auf deutsche (zumeist jüdische) Flüchtlinge angewandt (Asylantragstellung bis zum 1.1.1936 bzw. 1.1.1937; vgl. ebd.).

¹⁴⁹ Der Sprecher des norwegischen Innenministeriums, Roger Ingebrigtsen: „Es ist äußerst unglücklich, dass Deutschland hier einen Sololauf gestartet hat“; er befürchtete infolgedessen ein „Wettrennen“ zwischen den Staaten, die Flüchtlinge möglichst schnell zurückzubringen (FR, 29.1.1996).

Dass die Berliner Verwaltung insgesamt eine harte Linie gegenüber bosnischen Kriegsflüchtlingen einschlagen würde, war frühzeitig in Äußerungen von Staatssekretär Eike Lancelle zum Ausdruck gekommen. Dieser hatte den Vorschlag der Ausländerbeauftragten John (CDU), den Flüchtlingen vor einer endgültigen Rückkehr nach Bosnien einen Besuch in der Heimat zu ermöglichen, damit sie die Sicherheitslage vor Ort erkunden konnten, strikt abgelehnt. Damit werde „die Bereitschaft zu einer schnellen freiwilligen Rückkehr“ untergraben (taz, 30.12.1995), lautete seine (rational nicht nachvollziehbare¹⁵⁰) Begründung. Die Entscheidung zur Rückkehr, so Lancelle weiter, liege nicht „im Belieben der Flüchtlinge“, sondern „richtet sich nach geltendem Ausländerrecht“ (ebd.) – dies war eine sehr indirekte, zugleich jedoch sehr deutliche Androhung von Abschiebungen.

Staatssekretär Lancelle brachte hiermit zum Ausdruck, was im Folgenden die Ausschaffungsstrategie der Berliner Innenverwaltung bestimmen sollte:

- 1) Die Interessen, Wünsche und Ängste der Betroffenen spielten für die Berliner Innenverwaltung keinerlei Rolle.
- 2) Eine Rückkehr zum frühest möglichen Zeitpunkt und die Androhung und Anwendung von Zwangsmitteln hatte für die Innenverwaltung absoluten Vorrang; darüber hinausgehende Hilfen für die Rückkehr waren (zunächst) nicht vorgesehen.

Folgerichtig wehrte Lancelle auch den zweiten Vorschlag der Ausländerbeauftragten John nach einer Starthilfe für freiwillig zurückkehrende Flüchtlinge in Höhe von 10.000 DM mit dem (ebenfalls rational nicht nachvollziehbaren¹⁵¹) Verweis auf die Berliner „Finanzwirklichkeit“ ab (taz, 30.12.1995).

Dass der Staatssekretär des Inneren die konstruktiven Vorschläge der Ausländerbeauftragten derart barsch und ohne jede weitere Prüfung oder Debatte ablehnte, warf ein bezeichnendes Licht auf die offenbar tief sitzende und grundlegende Abwehrhaltung der Flüchtlingsbürokratie. Für diese scheint es – anders als in anderen Bereichen der Verwaltung – geradezu unvorstellbar zu sein, Lösungswege *zusammen* mit den ihnen Unterworfenen bzw. mit BetroffenenvertreterInnen zu suchen oder Strategien zu entwerfen, die individuelle Wünsche der Betroffenen zumindest mitberücksichtigen, um zu Lösungen im beiderseitigen Interesse kommen zu können. Die Annahme eines solchen irrationalen und prinzipiell ablehnenden Reflexes der Berliner Innenverwaltung, der vor allem dann einsetzte, wenn der gewohnte und gesetzlich vorgezeichnete Weg der Androhung und Anwendung von Gewalt verlassen werden sollte, wurde durch zwei weitere Indizien bestätigt:

So nahm das Land Berlin – im Gegensatz zu fast allen anderen Bundesländern – Anfang März 1996 *nicht* an einer Informationsreise nach Bosnien teil, zu der der UNHCR eingeladen hatte. Die Begründung des Sprechers der Innenverwaltung lautete: Berlin wolle nicht den Entscheidungen der „souveränen bosnischen Regierung“ vorgreifen, für die auswärtigen Beziehungen sei zudem die Bundesregierung zuständig (vgl. Berliner Zeitung vom 1.3.1996). Da die Umsetzung der ‚Rückführung‘ jedoch eindeutig in Länderkompetenz lag, blieb nach rationalen Kriterien unverständlich, weshalb die Berliner Verwaltung sich weigerte, dies auf der Grundlage ‚guter Informationen‘ über die Lage vor Ort zu tun.

Als ‚Affront‘ wurde auch gewertet, dass sich die Berliner Innenverwaltung zunächst weigerte, an dem vom evangelischen Bischof Berlin-Brandenburgs, Huber, initiierten Runden Tisch über die Situation bosnischer Flüchtlinge teilzunehmen. Der Runde Tisch tagte erstmalig am 18.1.1996 und sollte die Verwaltung, Betroffene, Kirchen und ExpertInnen zusammenführen, um zu

¹⁵⁰ Denn eine Entscheidung zur Rückkehr lässt sich nur auf der Grundlage ‚guter Informationen‘ (wie es der UNHCR auszudrücken pflegt), die am einfachsten und besten durch die eigene Anschauung erlangt werden können, treffen. Haben die Betroffenen hingegen keine verlässlichen Informationen darüber, was sie im Falle einer Rückkehr erwartet, werden sie kaum ‚freiwillig‘ zurückkehren.

¹⁵¹ Maßnahmen zur Unterstützung einer freiwilligen, frühzeitigen Rückkehr hätten den Berliner Landeshaushalt entlastet – Frau John rechnete vor, dass 10.000 DM Starthilfe den staatlichen Unterbringungskosten für eine vierköpfige Flüchtlingsfamilie für zwei Monate entsprächen.

gemeinsamen Lösungen hinsichtlich der Situation und Rückkehr der bosnischen Flüchtlinge kommen zu können.

Die Innenverwaltung blieb den ersten 4 bis 5 Sitzungen des Runden Tisches als einzige beteiligte ‚Partei‘ fern und versandte erst nach etwa einem halben Jahr aufgrund der immer lauter werdenden Kritik an dieser Abwehrhaltung einen Vertreter – es erschienen jedoch weder der Innensenator noch sein Staatssekretär.

Im Rahmen einer Fragestunde am 23.5.1996 (PIPr 13/9, 574) benannte Innensenator Schönbohm als Gründe für die wiederholte Nicht-Teilnahme der Innenverwaltung am Runden Tisch den angeblich „guten Informationsstand“ seiner Innenverwaltung und die „Arbeitsbelastung in meiner Ausländerbehörde“. Diese Erklärung war wenig überzeugend, da die Vorgaben der Innenverwaltung gewiss nicht auf ‚guten Informationen‘ beruhten und etwa den Empfehlungen des fachkundigen UNHCR eindeutig widersprachen. Zudem hätte der Innensenator die Arbeitsbelastung seiner Ausländerbehörde erheblich mildern können, wenn er oder ein ihm unterstellter Vertreter mit den am Runden Tisch vertretenen Gruppen konstruktiv zusammengearbeitet hätte. Aus der abwehrenden Antwort des Innensensors wurde somit vor allem die ‚Arroganz der Macht‘ deutlich bzw. das unteilbare Herrschaftsbedürfnis eines bürokratischen Apparates, der sich für ‚allwissend‘ und für ‚allein zuständig‘ hält und der grundsätzlich keinerlei ‚Belehrungen‘ von außen (nicht-staatlichen Gruppierungen oder gar Betroffenen) duldet. Es war offenkundig, dass Schönbohm das Angebot des Bischofs einer beratenden und vermittelnden Tätigkeit als eine ungebetene Form der ‚Einmischung‘ in seine Politik empfand.

Jäger und Rezo (2000, 103) stellen demgegenüber in der Schlussbetrachtung ihrer Analyse der Sozialstruktur der bosnischen Flüchtlinge in Deutschland fest, dass die „ausgesprochen restriktive Rückführungspolitik der Bundesrepublik Deutschland, die durch die Innenministerien der Bundesländer und die nachgeordneten lokalen Ausländerbehörden betrieben wird, sich offenkundig ohne gesichertes Wissen um die soziale Struktur und Situation der betroffenen Flüchtlinge vollzieht“, d.h. dass seitens der Behörden nicht einmal der Versuch unternommen worden war, die wesentlichen Kerndaten und Informationen zu erheben, die für eine rationale Politik erforderlich gewesen wären.

Es spricht in meinen Augen vieles dafür, dass der Abwehrreflex der Innenverwaltung, die fehlende Kompromiss- und Koordinationsbereitschaft gegenüber den Betroffenen, die Demonstration von Härte und die Politik der ‚unbedingten Ausschaffung‘ nicht einmal ‚effektiv‘ im Sinne der Verwaltung ist, dass also eine durchdachte, differenzierte und in erster Linie auf unterstützende Mittel setzende Rückkehrpolitik, die Menschen annehmbare Rückkehrperspektiven anbietet, selbst nach einem verkürzten Kosten-Kalkül des Aufnahmelandes ‚erfolgreicher‘ wäre als die stupide Androhung und Anwendung von Zwang (hierzu später mehr). In der Praxis mussten jedoch selbst noch die kleinsten Zugeständnisse in der Flüchtlingspolitik den ‚Hardlinern‘ in der Senatsverwaltung in langwierigen Auseinandersetzungen mühsam abgerungen werden.

So sollte es ca. zwei Jahre dauern, bis die Innenverwaltung von dem ausschließlichen Prinzip ‚Vollzug des Ausländerrechts‘ (Abschiebungen) abwich und auf Angebote einer ‚begleiteten Gruppenrückkehr‘ für zumindest einen Teil der Flüchtlinge Rücksicht nahm, und mehr als zweieinhalb Jahre nachdem der Vorschlag Barbara Johns einer ‚Starthilfe‘ in Höhe von 10.000 DM zurückgewiesen worden war, beschloss der Berliner Senat – trotz unveränderter ‚Finanzwirklichkeiten‘ – eine ‚erweiterte Starthilfe‘ in Höhe von bis zu 15.000 DM pro Familie. Auch die von der Innenverwaltung zunächst strikt abgelehnten ‚Orientierungsreisen‘ wurden ein halbes Jahr später dann doch ermöglicht – bis dahin aber hinderte der restriktive Abwehrreflex der Innenverwaltung rückkehrwillige Flüchtlinge an der Vorbereitung ihrer Rückkehr.

Die Berliner Weisung vom 4.1.1996 ging in einem folgeschweren Punkt über den IMK-Beschluss von Erfurt hinaus: Obwohl die Einzelheiten des Rückführungsprozesses ausdrücklich einer späteren Sonderkonferenz vorbehalten bleiben sollten, schuf die Berliner Innenverwaltung

in einem bundesweit einmaligen Verfahren¹⁵² ausländerrechtliche Fakten, um spätere Abschiebungen vorzubereiten.

Unter Punkt „2. Verlängerung der Duldung“ wurden die bosnischen Kriegsflüchtlinge – trotz des andauernden Abschiebestopps und der weiter angespannten Lage vor Ort – nicht nur bereits als „ehemalige Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina“ bezeichnet (Kursive von mir; T.H.), es wurde darüber hinaus angeordnet, dass die Duldungen dieser „ehemaligen“ Flüchtlinge „*letztmalig* um 6 Monate zu verlängern“ seien (Kursive von mir; T.H.). Und weiter:

„Gleichzeitig ist eine Abschiebungsandrohung zu erlassen, in der der Ausländer darauf hingewiesen wird, dass die Duldung - vorbehaltlich einer zwischen Bund und Ländern zu vereinbarenden Regelung - nicht mehr verlängert wird (Formbrief). Die Ankündigung ist aktenkundig zu machen.“

Einen solchen Formbrief erhielten entsprechend der Weisung *alle* in der Berliner Ausländerbehörde vorsprechenden Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina. Die Botschaft des mit zahlreichen Strafandrohungen und rechtlichen Belehrungen versehenen behördlichen Schreibens wurde auch optisch hervorgehoben – sie lautete: „*letztmalig*“, und von den Flüchtlingen wurde sie empfunden als: *Raus!* Was die Innenverwaltung gegenüber der Presse geäußert hatte (die Flüchtlinge sollten ausreisen – oder würden abgeschoben), erhielten die Betroffenen in jedem Einzelfall also auch noch einmal schriftlich und mit behördlichem Siegel der Ausländerbehörde:

Landeseinwohneramt Berlin
Abteilung Ausländerangelegenheiten

Landeseinwohneramt Berlin, Ferdinand-Schulze-Str. 55, 13055 Berlin

BERLIN

Aushändigung

Herrn

10559 Berlin

Sprechzeiten:
Mo., Di., Do. von 7:30 - 13:00 Uhr
Mittwoch von 7:30 - 11:00 Uhr
Freitag von 7:30 - 12:00 Uhr

Geschäftszeichen (bei Antwort bitte angeben)

IV B 3426

Zimmer

205

Telefon

46308-0

ab 1.2. 98699-0

Datum

30 JAN 1996

Sehr geehrter Herr

Aufgrund des Bürgerkrieges in Ihrem Heimatland ist Ihr Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland geduldet worden.

Nach dem Friedensschluß für Bosnien und Herzegowina hat die Innenministerkonferenz am 14./15. Dezember 1995 entschieden, daß die nach § 54 des Ausländergesetzes -AuslG- vom 09.07.1990 (BGBl. I S. 1354) getroffene Duldungsregelung für aus diesem Gebiet stammende Bürgerkriegsflüchtlinge zum 31. März 1996 ausläuft. Ungeachtet der jederzeit möglichen freiwilligen Rückkehr soll noch eine Rückkehrregelung getroffen werden.

Wir müssen Sie daher davon in Kenntnis setzen, daß Ihnen heute - vorbehaltlich einer Rückkehrregelung - die Duldung

letztmalig

für sechs Monate erteilt wurde.

Da Sie keine Aufenthaltsgenehmigung besitzen, sind Sie zur Ausreise verpflichtet (§ 42 Abs. 1 AuslG), wofür wir eine Frist von einem Monat nach Ablauf der Duldung setzen.

Wir müssen Sie darauf aufmerksam machen, daß wir im Falle nicht fristgemäßer Ausreise diese zwangsweise in Ihren Herkunftsstaat Bosnien und Herzegowina oder in einen anderen Staat, in den Sie ausreisen dürfen oder der zu Ihrer Rückübernahme verpflichtet ist, durchsetzen müssen (§§ 49 Abs. 1, 2 Nr. 1, 50, 56 Abs. 6 S. 2 AuslG).

Wir machen Sie vorsorglich darauf aufmerksam, daß derjenige, der sich ohne die erforderliche Aufenthaltsgenehmigung oder Duldung im

Bundesgebiet aufhält, mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft werden kann (§ 92 Abs. 1 AuslG). Die Strafbarkeit wird durch Einlegen von Rechtsbehelfen nicht beseitigt.

Wir empfehlen, auf Nachrichten in Presse, Rundfunk und Fernsehen über die kommenden Rückkehrregelungen zu achten und sich zu geeigneter Zeit wegen Ihrer Rückkehr in Ihre Heimat an eine der damit beauftragten Organisationen zu wenden.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen die Androhung der Abschiebung ist der Widerspruch zulässig. Er ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Bescheides schriftlich oder zur Niederschrift bei dem Landeseinwohneramt Berlin - Abteilung IV - Ausländerangelegenheiten - (Anschrift siehe oben) zu erheben. Es wird darauf hingewiesen, daß die Widerspruchsfrist nur dann gewahrt ist, wenn der Widerspruch innerhalb dieser Frist eingegangen ist.

Der Widerspruch hat keine aufschiebende Wirkung (§ 187 Abs. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - vom 21.01.1960 in der Fassung vom 19.03.1991 - BGBl. I S. 686 - in Verbindung mit § 4 des Gesetzes zur Ausführung der VwGO in der Fassung vom 22.02.1977 - GVBl. S. 557 -).

Für den Fall, daß Sie gegen diesen Bescheid Widerspruch erheben, weisen wir schon jetzt darauf hin, daß die Bearbeitung des Widerspruchs gemäß § 81 Abs. 6 Nr. 1 AuslG gebührenpflichtig ist.

Wir bitten daher, bei Erhebung des Widerspruchs den Betrag von 60,- DM auf das Konto der Landeshauptkasse Berlin Nr. 58-100 beim Postgiroamt Berlin zu überweisen. Als Zahlungsgrund ist anzugeben:

"LEA 05

IV B 34,

Der Zahlungsbeleg ist dem Widerspruchsschreiben (ggf. auch in Ablichtung) beizufügen.

Wenn Ihr Lebensunterhalt ausschließlich aus Sozialhilfemitteln finanziert wird, kann von der Erhebung der Widerspruchsgebühr abgesehen werden.

Der Bezug von Sozialhilfe ist durch Vorlage einer Mittellosigkeitsbescheinigung des für Sie zuständigen Sozialamtes nachzuweisen.

Hochachtungsvoll
Im Auftrag

Aushändigt am: 30 JAN 1996
durch: 16330 C.S.
(Unterschrift des Sachbearbeiters)

S-Sahnhof Landsberger Allee Zahlungen bitte bargeldlos nur an die Kontonummer Geldinstitut Bankleitzahl
Tram 6, 11, 14, Bus 394 Landeshauptkasse Berlin, 10789 Berlin 58 - 100 Postbank Bln 100 100 10

Ein Betroffener:

„Meiner Meinung nach ist es so, dass die Behörde zunächst alle unter Druck setzt zurückzukehren. Einige nehmen es dann so hin: ‚Ich habe eine Ausreiseaufforderung bekommen, also reise ich aus, ich sehe keine andere Möglichkeit‘. Viele wissen nicht, was sie tun sollen, einige finden eine Rechtsberatungsstelle oder Anwälte und kämpfen weiter. Es ist ganz zufällig, wie früh man eine Abschiebungsandrohung bekommt: Ein Traumatisierter, den ich persönlich kenne

¹⁵² In der taz vom 23.1.1996 wurde von einer ähnlichen Vorgehensweise einer hessischen Gemeinde berichtet, das nach Bekanntwerden jedoch sofort wieder geändert wurde.

und der auch im Lager war, hat vor einem Monat eine Grenzübertrettsbescheinigung bekommen, obwohl er eigentlich bis Ende dieses Jahres ein Bleiberecht hätte. Er ist in regelmäßiger Behandlung, aber er hat jetzt schon die Ausreiseaufforderung bekommen. [...] Also *alle* werden unter Druck gesetzt, und die wenigen, die etwas unternehmen oder sich zu helfen wissen, die machen es; alle anderen, die eigentlich ein Recht zu bleiben hätten, aber nicht wissen, wie sie es durchsetzen sollen, sind schon weg, die sind einfach weg. [...] Die Behörden achten auch nicht darauf, aus welchem Ort jemand kommt, ob jemand z.B. Moslem aus jetzigem serbischem Territorium ist. Woher jemand kommt, wird nicht berücksichtigt.“

Die Berliner Innenverwaltung war zu jener Zeit aufgrund der Regierungsumbildung in Berlin politisch faktisch ‚führungslos‘, denn der Nachfolger Dieter Heckelmans, Jörg Schönbohm, war noch nicht vereidigt worden. Angesichts dieser Umstände spricht einiges dafür, dass das unsensible Vorpreschen der Berliner Behörden auch das Ergebnis fehlenden ‚politischen Instinkts‘ war, denn es bestand keinerlei rechtliche oder politische Notwendigkeit, noch vor dem Sondertreffen der Innenminister im Januar 1996, bei dem die Einzelheiten der ‚Rückführung‘ festgelegt werden sollten, Abschiebungsandrohungen ‚auf Vorrat‘ und ohne jegliche Differenzierung zu erlassen. Was auf Staatssekretärebene erdacht worden war, fand allerdings grundsätzlich die Zustimmung der politischen Führung, denn der kurz später ins Amt berufene Innensenator Schönbohm ließ keinen Zweifel daran aufkommen, dass er frühe Abschiebungsandrohungen als ein „wichtiges politisches Signal“ zur Beendigung des Aufenthalts der Flüchtlinge ansah (vgl. Berliner Morgenpost vom 2.5.1996).

Von den Betroffenen wurde die behördliche Aufkündigung des Schutzes mehrheitlich entsetzt und panisch aufgenommen, verdrängte Kriegserinnerungen und Traumata brachen wieder auf. Die Beratungsstellen der Stadt waren zu jener Zeit voll mit Hilfe suchenden, ratlosen Menschen, die nicht wussten, wie die amtlichen Briefe zu verstehen seien und was sie nun tun sollten. Immerhin registrierten die Betroffenen spätestens in den heillos überfüllten Warteräumen der Beratungsstellen, dass sie nicht allein waren und dass offenkundig *jeder* bosnische Flüchtling in Berlin ein gleichlautendes Schreiben erhalten hatte: Was zunächst als *persönliche* Bedrohung empfunden worden war, erwies sich vor diesem Hintergrund als pauschale In-Angst-Setzungsmaßnahme des Senats. Tatsächlich sollten die Duldungen der Betroffenen – entgegen der behördlichen Ankündigung einer „letztmaligen“ Erteilung – noch unzählige Male verlängert werden.

National und international rief das Vorgehen der Berliner Innenverwaltung breite Kritik hervor: Während Innenminister Kanther und der Vorsitzende der IMK, Wrocklage, auf der Genfer Flüchtlingskonferenz am 16.1.1996 der UN-Flüchtlingskommissarin Ogata versichert hatten, die deutschen Behörden würden vorläufig noch auf Fristsetzungen und die Androhung von Zwangsmaßnahmen verzichten (vgl. taz vom 23.1.1996), wurde das genaue Gegenteil in den Berliner Amtsstuben weisungsgemäß praktiziert. Die Berliner Innenverwaltung stellte somit auch die „außenpolitische Zuverlässigkeit der Bundesrepublik Deutschland“ in Frage, wie Andreas Zumach in der taz vom 23.1.1996 kommentierte. Es sollte nicht das letzte Mal gewesen sein, dass die Berliner Praxis gegen internationale Absprachen oder Positionen des UNHCR verstieß.

IMK vom 26.1.1996: ‚2-Phasen-Regelung‘

Auf der Sondersitzung der IMK vom 26.1.1996 in Bonn trafen die Innenminister dann umfangreiche Sonderregelungen für die „Rückführung von Bürgerkriegsflüchtlingen nach Bosnien-Herzegowina“.

Der Beschluss (nachfolgende Zitate stammen aus der Beschluss-Niederschrift, TOP 1, Az.: SIK 09/26-5) enthielt sowohl das Bekenntnis zu hehren Grundsätzen als auch hiermit in Konflikt stehende detaillierte Rückkehrplanungen und Terminsetzungen.

So postulierten die Innenminister erneut – wie bereits in ihrem Beschluss vom 15.12.1995 – die „möglichst enge Konsultation mit UNHCR, der EU und den anderen Gastländern in Rückkehrfragen“, ohne diesem Grundsatz im Folgenden auch nur ansatzweise zu entsprechen. Sie behaupteten weiterhin, die „Entwicklung des Friedensprozesses in Bosnien-Herzegowina“ und die „Stabilisierung vor Ort“ „sorgfältig“ beobachten und berücksichtigen zu wollen – ohne

dann aber die regionale Herkunft der Flüchtlinge und die entsprechende Gefährdungslage vor Ort bei ihren weiteren Planungen an irgendeinem Punkt zu berücksichtigen.

Angesichts der „schwierigen wirtschaftlichen und innenpolitischen Situation Bosniens“ sollte die „Rückführung“ zwar „zeitlich gestaffelt“ erfolgen, aber:

„Die Verteilung der zurückkehrenden Flüchtlinge in Bosnien-Herzegowina und ihre Wiedereingliederung ist Sache der örtlichen Behörden sowie der im Friedensabkommen hierfür vorgesehenen internationalen Hilfsinstitutionen.“
(Punkt 2 des IMK-Beschlusses vom 26.1.1996)

Die gewählte Formulierung „Verteilung der zurückkehrenden Flüchtlinge“ verschleierte die klare Intention des IMK-Beschlusses: Denn entgegen des erweckten Eindrucks, es ginge um *freiwillig* „zurückkehrende Flüchtlinge“, sprachen die Innenminister natürlich von dem Schicksal der aus Deutschland *abzuschiebenden* Menschen, für die sie keinerlei Verantwortung übernehmen wollten: Die „örtlichen Behörden“ und „internationalen Hilfsinstitutionen“ sollten die Folgen der Abschiebungspolitik tragen; *ihre* Aufgabe sei es, die Abgeschobenen unterzubringen, zu versorgen und Gefahren für Leib und Leben abzuwenden – ob sie hierzu faktisch überhaupt in der Lage waren, interessierte die Innenminister hingegen nicht. Immerhin ‚verriet‘ der Begriff der „Verteilung“, dass den Innenministern durchaus bewusst war, dass die Betroffenen nach ihrer Abschiebung im Regelfall nicht einfach in ihre Herkunftsorte zurückkehren konnten und dass sie aus ihrer Sicht bloße Objekte der bürokratischen ‚Menschenverwaltung‘ darstellten.

Im IMK-Beschluss folgte eine rein rhetorische und für die Praxis irrelevante Dreingabe:

„Die Rückführungen sind so zu gestalten, dass davon keine Gefahr für die Sicherheit und das Leben der zurückkehrenden Flüchtlinge ausgeht.“ (a.a.O.)

Gleiches galt für die Erklärung der Innenminister, dass sie „zu gegebener Zeit prüfen [würden], wieweit das Friedensabkommen von Dayton verwirklicht worden ist und ob diese Grundsätze [der IMK; T.H.] den tatsächlichen Gegebenheiten noch entsprechen“ (Punkt 8, a.a.O.). Die Innenminister behielten sich „situationsbedingte Anpassungen ihrer Beschlüsse“ „ausdrücklich vor“ (Punkt 14, a.a.O.) – und tatsächlich kam es im Folgenden immer wieder zu kleineren „Anpassungen“ der IMK-Beschlusslage. An dem grundlegenden Charakter des Beschlusses und der vorzeitigen und umfassenden Aufkündigung des Schutzes änderte sich jedoch nichts.

Die grobe Zuteilung der von den Innenministern vorgesehenen „Rückführung“ nach Bosnien orientierte sich am Familienstand der Flüchtlinge: In einer ersten Phase sollten allein stehende Erwachsene und Ehepaare ohne Kinder zurückkehren – oder abgeschoben werden: „Die Rückführung beginnt frühestens ab 1. Juli 1996 und soll Mitte 1997 beendet sein“, hieß es hierzu in dem IMK-Beschluss.

„Alle übrigen Flüchtlinge“ sollten zunächst weiterhin Aufenthaltsbefugnisse bzw. Duldungen erhalten, die dann aber zwischen dem 1. Mai und dem 31. August 1997 auslaufen sollten¹⁵³.

Nach diesen frühen Vorstellungen der Innenminister sollten also im Herbst 1997 *grundsätzlich alle* bosnischen Kriegsflüchtlinge Deutschland wieder verlassen haben (zu den Ausnahmen komme ich gleich)! Diese unrealistische zeitliche Vorgabe, die mit der andauernden Gefährdungslage in Bosnien und internationalen Rückkehrkonzepten unvereinbar war, wurde von allen fachkundigen BeobachterInnen scharf kritisiert – und tatsächlich erwiesen sich diese ersten Planungen recht schnell als in jeder Beziehung unhaltbar und unrealistisch. Der Hauptzweck der ursprünglichen Terminsetzungen war jedoch anderer Natur: In erster Linie sollte den Flüchtlingen vermittelt werden, dass sie nur „Gäste auf Zeit“ (Bundesinnenminister Kanther, taz vom 3./4.2.1996) gewesen seien und dass sie nunmehr „Aufbauarbeiten“ in Bosnien zu leisten hätten (ebd.) – die Hilfsbereitschaft in Deutschland, so Kanther, hänge von einem „Zeitfaktor“ ab (ebd.). Der deutschen Aufnahme-Gesellschaft wiederum wurde mit dem IMK-Beschluss vermittelt, dass die Betroffenen keine ‚Gäste‘ mehr seien, denen man mit Verständnis und Fürsorge zu begegnen hätte.

¹⁵³ Der Wortlaut: „Sie [Flüchtlinge der 2. Phase; T.H.] müssen davon ausgehen, dass nach heutigem Kenntnisstand ihre Rückführung ab 1. Mai 1997 beabsichtigt ist.“

An ihrem Konzept einer Differenzierung in erster Linie nach dem *Familienstand* der Betroffenen hielten die Innenminister auch angesichts massiver Kritik fest. Die Forderung, alternativ die *tatsächliche Rückkehrmöglichkeit* (Berücksichtigung der Herkunft und Volkszugehörigkeit der Betroffenen, des Grads der Zerstörung der Häuser usw.) zum Hauptkriterium von Rückkehrplanungen zu machen, wies ein Beamter der „Arbeitsgruppe zum Rückführungsplan“ zurück,

„weil zum einen objektive und nachprüfbar Kriterien [des Zerstörungsgrads von Häusern; T.H.] nicht bestehen, jedenfalls nicht zeitnah erbracht werden können, und zum anderen die Bildung einer zeitlichen Reihenfolge in Abhängigkeit von einer Zerstörung in zahlenmäßig sinnvoller Gruppenbildung nicht möglich ist“ (vgl. FR vom 13.1.1996).

Welche Mechanismen der bürokratischen Bearbeitung bei der Vorbereitung des IMK-Beschlusses auf der BeamtenInnen-Ebene wirksam gewesen sein mögen, wurde hierdurch deutlich: Komplexe Lebenswirklichkeiten und Einzelfallschicksale sollten auf handhabbare und operationalisierbare Merkmale reduziert werden. Auf einen sach- und ‚menschengerechten‘ Rückführungsplan musste aus Sicht der Verwaltungsbürokratie schon deshalb verzichtet werden, weil ein solches Vorgehen als zu zeit- und arbeitsaufwändig erachtet wurde und weil (angeblich) keine ‚objektiven‘ Kriterien zur Einschätzung der Rückkehrmöglichkeiten im Einzelfall zur Verfügung gestanden hätten. Das stattdessen von der Flüchtlingsbürokratie gewählte Kriterium des Familienstandes stand zwar mit den (Sicherheits-) Interessen der Betroffenen, der Lage vor Ort oder den Grundsätzen einer Rückkehr in Sicherheit und Würde in keinerlei Verbindung – es hatte jedoch den ‚unschlagbaren‘ Vorteil einer durch die Verwaltung leichten Erfassbarkeit¹⁵⁴.

Natürlich spielten auch inhaltliche und politische Motive bei der Wahl einer Abschiebungsplanung entlang des Familienstandes eine entscheidende Rolle: Denn wäre die tatsächliche Rückkehrmöglichkeit in Sicherheit und Würde als Kriterium auserwählt worden, hätte dies das Eingeständnis beinhaltet, dass die Rückkehr nicht durch starre Zeitvorgaben deutscher Behörden vorherbestimmt werden konnte und dass sie vielmehr entscheidend von der konkreten aktuellen Entwicklung und Lage vor Ort hätte abhängig gemacht werden müssen.

Tatsächlich hätte es einigen Aufwand erfordert, die Frage der Rückkehrmöglichkeit in jedem Einzelfall durch deutsche Behörden prüfen zu lassen¹⁵⁵. Alternativ hierzu hätte allerdings die konkrete Gefahrenabschätzung auch den individuell Betroffenen überlassen bleiben können, da diese im Regelfall durch persönliche Kontakte über die genauesten Informationen zur konkreten Lage vor Ort verfügten. Ein solcher Ansatz, der die Flüchtlinge als ‚ExpertInnen in eigener Sache‘ ernst nimmt und ihr Wissen, ihre Wünsche und ihre Ängste respektiert und berücksichtigt, widerspräche jedoch diametral dem Wesen der deutschen Flüchtlingspolitik und dem bürokratisch-nationalstaatlichen Anspruch auf hoheitlichen Zugriff, Verwaltung und Ausschaffung der unerwünschten ‚Fremden‘.

Staatssekretär Lancelle hatte es auf den Punkt gebracht, als er formulierte, die Entscheidung zur Rückkehr liege „nicht im Belieben“ der Flüchtlinge (s.o.).

„Ausnahmen von der Rückführung“ und Sonderregelungen

Von der „ersten Phase der Rückführung“ (Abschiebung von Personen ohne Kinder bis Mitte 1997) sollten folgende Gruppen ausgenommen werden (vgl. Punkt 4.3. und 4.4.; a.a.O.):

¹⁵⁴ Staatssekretär Kuno Böse äußerte sich in der taz vom 3.4.1996 – angesprochen auf den Umstand, dass Ängste hinsichtlich einer Rückkehr bestünden, weil 60 Prozent aller Häuser in Bosnien zerstört seien – wie folgt: „Wir brauchen keine subjektiven Kriterien, sondern objektiv nachprüfbar Berichte, vor allem vom Auswärtigen Amt“. Natürlich handelt es sich bei der Angabe, dass ein Haus zerstört ist, nicht um ein „subjektives Kriterium“ – Kuno Böse spekulierte vielmehr erkennbar darauf, dass angeblich „objektive“ Berichte des Auswärtigen Amtes die Lage in Bosnien im Dienste deutscher Abschiebungsinteressen eher verharmlosen würden.

¹⁵⁵ Erst Jahre später wurden sehr konkrete Lageberichte, differenziert nach Ortschaften und Bevölkerungsgruppen, durch in Bosnien stationierte deutsche Bundeswehreinheiten erstellt – dies wäre auch schon früher möglich gewesen, doch hätte dies das politisch unerwünschte Ergebnis erbracht, dass eine Rückkehr nach Bosnien in den allermeisten Fällen nicht zumutbar oder möglich gewesen wäre.

- „traumatisierte Personen, die bereits jetzt [am 26.1.1996] in ärztlicher Behandlung“ sind (hierdurch wurde die tatsächliche Gruppe der Kriegstraumatisierten nur zu einem kleinen Teil erfasst)
- über 65-jährige Personen, jedoch nur, sofern diese in Bosnien keinerlei Verwandte mehr, dafür aber in Deutschland Angehörige mit Aufenthaltsrecht hatten, die zudem für sämtliche Kosten des Aufenthalts aufzukommen in der Lage sein mussten (auch dies betraf, zumindest in Berlin, nur eine verschwindend kleine Zahl älterer Menschen)
- „Personen, die als Zeugen vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag im Rahmen eines Kriegsverbrecherprozesses geladen werden“
- Schüler und Auszubildende, sofern diese „in nächster Zeit“ einen „qualifizierten“ Abschluss erringen konnten.

Personen, die „vorsätzlich eine Straftat begangen“ hatten (Ausnahme: „Bagatelldelikte“), sollten sich nicht auf diese Sonderregelungen beziehen können. Ihre „Rückführung“ sollte „nach Maßgabe des geltenden Rechts“ „frühestmöglich“ erfolgen (Punkt 6., a.a.O.).¹⁵⁶

Für den Fall, dass es für Deserteure aus der Teilrepublik Srpska keine Amnestieregelung geben sollte, behielten sich die Innenminister eine „gesonderte Regelung für diesen Personenkreis vor“¹⁵⁷ – ein Versprechen, das in Berlin (im Gegensatz zu anderen Bundesländern) niemals eingelöst wurde.

Die Finanzierung und Organisation von Hilfsmaßnahmen für den Wiederaufbau in Bosnien wurde von den Innenministern als Bundesangelegenheit angesehen, zumal die Länder und Kommunen seit Kriegsbeginn mit den Kosten für die Versorgung und Unterbringung der Flüchtlinge in Höhe von 14 Mrd. DM bislang den „weitaus größeren Teil der deutschen Gesamtlast aus dem Bürgerkrieg in Bosnien-Herzegowina getragen haben“ (Punkt 10.; a.a.O.).

Die von der Berliner Innenverwaltung zurückgewiesene Möglichkeit von „Orientierungsreisen“ zur „Vorbereitung der dauerhaften Rückkehr“ wurde in Bonn beschlossen. Der Bund wurde aufgefordert, Durchreiseabkommen mit den betroffenen Transitstaaten abzuschließen, um solche Reisen zu ermöglichen (Punkt 3.)¹⁵⁸.

Wegen der zahlreichen Einzelaspekte und Ausnahmeregelungen des Grundsatzbeschlusses beauftragten die Innenminister die „Arbeitsgemeinschaft Rückführung“ mit der Erarbeitung eines zwischen Bund und Ländern abgestimmten „Mustererlasses“, der die Auslegung des IMK-Beschlusses im Detail regeln und das in Länderkompetenz liegende Vorgehen vereinheitlichen sollte (Punkt 9.).

Im Folgenden werde ich zeigen, wie die geschilderten Grundsätze der IMK vom 26.1.1996 in Berlin umgesetzt wurden und inwieweit hierbei Abweichungen zu den Vorgaben selbst bzw. zum erarbeiteten Mustererlass feststellbar waren.

Die Berliner Weisung vom 9.2.1996

Da die Berliner Ausländerbehörde weisungsgemäß bereits seit dem 4.1.1996 *allen* zur Duldungsverlängerung vorsprechenden bosnischen Kriegsflüchtlingen die Abschiebung androhte mit dem Hinweis, eine Duldung würde „letztmalig“ verlängert werden, musste diese viel kritisierte Praxis in Hinblick auf die Gruppe der so genannten „zweiten Phase“ (Familien mit Kindern) wieder zurückgenommen werden. In einer Mitteilung des Leiters der Ausländerbehörde, Herrn Bösch-Soleil, vom 9.2.1996 (Umsetzung der Anweisung der Innenverwaltung vom 2.2.1996) hieß es entsprechend, dass in diesen Fällen „eine Abschiebungsandrohung [...]

¹⁵⁶ In Punkt 11. wurde ergänzt: „Asylbewerber aus Bosnien-Herzegowina, die ihren Asylantrag bis zum 30. April 1996 zurücknehmen, werden nach den vorstehend genannten Grundsätzen behandelt“.

¹⁵⁷ In Punkt 4. waren „befriedigende Regelungen zur Umsetzung des Artikels VI von Annex VII des Friedensvertrages von Dayton (Amnestie, insbesondere für Kriegsdienstverweigerer und Deserteure)“ als Voraussetzung für eine Rückkehr benannt worden.

¹⁵⁸ Weiterhin wurde die Entsendung eines 200 „Mann“ starken deutschen Polizeikontingents beschlossen (Punkt 13.) sowie eine Unterstützung der Wahlen in Bosnien (Punkt 3. und 12.).

nicht erlassen [wird]“ (Unterstreichungen im Original; T.H.). Um weitere verfrühte Abschiebungsandrohungen auszuschließen, wurde Vorsorge getroffen:

„In der Weisung Nr. 92 ist unter I.2 [generelle Abschiebungsandrohung; T.H.] neben der Überschrift zu vermerken: ‚Mitteilung vom 9.2.96 beachten!‘“

Die Berliner Weisung vom 9.2.1996 benannte im Übrigen die wesentlichen Grundsätze des IMK-Beschlusses vom 26.1.1996 – verzichtete jedoch auf die Wiedergabe der von den Innenministern gleichfalls beschworenen hehren Grundsätze: dass also auf die schwierigen Verhältnisse vor Ort Rücksicht genommen, dass keine Gefahr für die Betroffenen durch ihre „Rückführung“ entstehen, dass eng mit dem UNHCR zusammengearbeitet werden sollte usw. – all dies erfuhren die SachbearbeiterInnen der Berliner Ausländerbehörde nicht, zumindest nicht auf dem Dienstweg. Auch die Vorgabe der IMK, dass wirksame Amnestieregelungen vor einer „Rückführung“ der zahlreichen Deserteure abgewartet werden sollten, fand keinen Eingang in die maßgebliche Berliner Weisung – und war damit für die ausländerbehördliche Praxis irrelevant. Dass in der konkreten Verwaltungsumsetzung die ‚humanitären Dreingaben‘ des IMK-Beschlusses einfach fallengelassen wurden, machte deutlich, dass diese tatsächlich nur das Gewissen der Öffentlichkeit und der handelnden PolitikerInnen beruhigen sollten. Denn wenn die SachbearbeiterInnen, die über jede einzelne Abschiebung konkret zu entscheiden haben, nicht über solche übergeordneten Grundsätze informiert werden – geschweige denn, dass es Anweisungen gegeben hätte, wie die abstrakten Vorgaben konkret umgesetzt werden sollten –, dann sind solche schön formulierten Selbstverpflichtungen für die Alltagspraxis der Ausländerbehörden und für den Umgang mit den betroffenen Menschen ohne jede Relevanz!

In zwei Punkten konkretisierte die Berliner Weisung vom 9.2.1996 die Vorgaben der IMK, und zwar hinsichtlich der Definition, wer zu einem „Familienverband“ gerechnet werden sollte und wer als „Straftäter“ anzusehen sei. In der Mitteilung vom 9.2.1996 wurde ergänzt, dass

„zum Familienverband [...] auch Kinder [gehören], die älter als 18 Jahre sind, wenn sie als Minderjährige mit den Eltern eingereist sind“.

Im Gegenschluss beinhaltete dies, dass gefestigte Familienverbände auch auseinandergerissen werden konnten, etwa wenn Kinder volljährig eingereist waren oder wenn es um die im Familienverband lebenden Großeltern ging, die entsprechend der Weisung in Berlin zunächst als allein stehende Erwachsene der 1. Phase angesehen wurden. Diese bürokratische Definition des Familienverbands, die sich streng nach der ‚durchschnittlichen‘ sozialen Realität der ‚durchmodernisierten‘ Bundesrepublik richtete, entsprach den gesellschaftlichen und (groß-) familiären Lebensverhältnissen der bosnischen Flüchtlinge in keiner Weise.

Als „Straftäter“, die zum frühestmöglichen Zeitpunkt abgeschoben werden sollten, wurde durch die Mitteilung vom 9.2.1996 unter Punkt 3. definiert,

„wer vorsätzlich eine Straftat begangen [hat], sofern es sich nicht um Bagatelldelikte (Verurteilung oder zu erwartendes¹⁵⁹ Strafmaß unter 50 Tagessätzen) handelt“.

Die starre Vorgabe von 50 Tagessätzen, mit der eine Abgrenzung zwischen „Straftaten“ und „Bagatelldelikten“ mit vermeintlich korrekter Eindeutigkeit vorgenommen wurde, beließ den SachbearbeiterInnen keinerlei Ermessen, um die Besonderheiten des Einzelfalles und der jeweils handelnden Individuen und ihrer Motive berücksichtigen zu können. Im Ergebnis führte dies zu unverhältnismäßigen Entscheidungen, vor allem wenn berücksichtigt wird, dass es für Flüchtlinge in Deutschland ein Leichtes ist, die Grenze von 50 Tagessätzen zu überschreiten (Verurteilungen wegen ‚illegaler‘ Einreise, ‚illegalen‘ Aufenthalts, ‚illegalen‘ Verlassens des Geltungsbereichs der Duldung; Verurteilungen wegen ‚illegaler‘ Erwerbstätigkeit oder wegen geringfügiger Diebstahlsdelikte, die unter Umständen direkt der staatlich verordneten Unterversorgung von Flüchtlingen geschuldet sein können).

Viele bosnische ‚StraftäterInnen‘, denen ich in der Beratungspraxis begegnet bin, hatten die 50-Tagessatz-Grenze auch nur infolge von Verkehrsdelikten überschritten, etwa wegen Fahrens

¹⁵⁹ Diese Formulierung enthielt eine Außerkräftsetzung der Unschuldsvermutung, sofern von einem *zu erwartendem* Strafmaß gesprochen wurde.

‚ohne‘ (bzw. mit jugoslawischem, jedoch nicht formell übertragenem) Führerschein. Während solche Verkehrsdelikte bei Deutschen zumeist als ‚Kavaliersdelikte‘ angesehen werden, sollten sie andererseits als Begründung dafür ausreichen, um aus schutzbedürftigen Flüchtlingen ‚Straftäter‘ zu machen, denen eine ‚Abschiebung ins Nichts‘ zugemutet werden könne.

Das völkerrechtlich anerkannte Recht einer Aufnahmegesellschaft, straffällig gewordene Flüchtlinge ohne Aufenthaltsrechte *bevorzugt* des Landes zu verweisen, findet seine absoluten Grenzen ohnehin dort, wo eine Abschiebung mit erheblichen Gefahren für Leib und Leben oder Verstößen gegen Grundrechte (etwa des Familienzusammenlebens) verbunden wäre.

Zwei Beispiele aus der Praxis:

1) Der Flüchtling S., seit Mai 1996 wegen einer depressiven Störung im Rahmen einer posttraumatischen Belastungsstörung in fachärztlicher Behandlung, wurde von der Berliner Ausländerbehörde nicht als ‚Traumatisierter im Sinne der Weisung‘ angesehen, da er wegen einer Straftat zu mehr als 50 Tagessätzen verurteilt worden war.

Bei der ‚Straftat‘ handelte es sich um die folgende: Um nach Deutschland zu seinen Verwandten (seiner Mutter und seinem kranken Stiefvater) fliehen zu können, hatte er sich in Kroatien einen gefälschten Pass gekauft, was bei der Einreise nach Deutschland sofort bemerkt worden war. Gegenüber der Ausländerbehörde machte er (vergeblich) geltend, dass er sich in einer psychischen Zwangslage befunden und keine andere Möglichkeit gesehen habe, zu seiner Familie zu gelangen¹⁶⁰.

2) Ein Familienvater, ein vertriebener Flüchtling aus der Republika Srpska, war während seines langjährigen Aufenthalts in Berlin zweimal zu einer Geldstrafe verurteilt worden, weil er seinen bosnischen Führerschein in Deutschland nicht hatte ‚anerkennen‘ lassen („Fahren ohne Führerschein“): „Bei den durch Sie begangenen Verstößen gegen die Rechtsnormen handelt es sich nicht um Bagatelldelikte“, hieß es hierzu in dem Bescheid der Berliner Ausländerbehörde vom Februar 1997. Weisungsgemäß reichte die Strafe von insgesamt 70 Tagessätzen aus, um eine zwangsweise Trennung des Ehemannes von seiner Frau und den Kindern für zumutbar zu erachten, obwohl diese Trennung angesichts fehlender Rückkehrmöglichkeiten vermutlich nicht nur zeitweilig, sondern auf unabsehbare Zeit andauern würde: „Allein die Tatsache, dass sich Ihre Familienangehörigen zunächst weiterhin geduldet im Bundesgebiet aufhalten dürfen, rechtfertigt keine andere Entscheidung. Im Hinblick auf die schrittweise Rückführung aller Bürgerkriegsflüchtlinge ist Ihnen eine zeitweilige Trennung zuzumuten.“

Es muss an dieser Stelle ergänzt werden, dass der von den Innenministern festgelegte Grundsatz der *frühestmöglichen* Abschiebung von ‚StraftäterInnen‘ zumindest in Berlin nicht *systematisch* berücksichtigt wurde, d.h. dass z.B. auch im Jahr 1998/99 ‚StraftäterInnen‘, bei denen keinerlei Abschiebungshindernisse vorlagen, noch nicht abgeschoben worden waren, während bereits unzählige völlig ‚unbescholtene‘ und schutzbedürftige Flüchtlinge zwangsweise außer Landes gebracht worden waren.

Abschiebungsandrohungen

Zu der wichtigen Frage, *wie* die BeamtInnen der Ausländerbehörde in der Praxis feststellen sollten, ob Vorsprechende einer der Ausnahmegruppen, die zunächst nicht abgeschoben werden sollten, angehörten, enthielt die Weisung vom 9.2.1996 in Bezug auf die Flüchtlinge der 1. Phase (Erwachsene ohne Kinder) folgende Regelung:

„Ob die Voraussetzungen einer Ausnahme des letzten Absatzes der Vorseite [Ausnahmen der Rückführung; erste Phase; T.H.] vorliegen, beurteilt sich nach dem Akteninhalt. Bei späterem Vorbringen von Ausnahmegründen ist eine bereits erlassene Abschiebungsandrohung nachträglich zu ändern.“

Die weisungsrechtliche Beschränkung des Prüfungsumfangs auf die Sichtung des *Akteninhaltes* hatte zur Folge, dass es in Berlin keinerlei mündliche oder schriftliche individuelle Anhörung der Betroffenen zu möglichen Abschiebungshindernissen *vor* dem Erlass einer Abschiebungsandrohung gab¹⁶¹. Sofern also die Flüchtlinge nicht *von sich aus* und in Eigeninitiative schriftliche Nachweise über eine Traumatisierung, eine Zeugenaussage in Den Haag, eine Ausbildung usw.

¹⁶⁰ In der Genfer Flüchtlingskonvention heißt es in Art. 31, dass gegen Flüchtlinge wegen „unrechtmäßiger Einreise oder Aufenthalts keine Strafen“ verhängt werden sollen - allerdings gilt dies dem Wortlaut nach nur für Flüchtlinge, „die unmittelbar aus einem Gebiet kommen, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit [...] bedroht waren und [...] vorausgesetzt, dass sie sich unverzüglich bei den Behörden melden und ihre Gründe darlegen [...]“.

¹⁶¹ In anderen Bundesländern gab es unterschiedliche Formen einer (schriftlichen oder mündlichen) Anhörung von Flüchtlingen *vor* der Einleitung von Abschiebungsmaßnahmen. In Hessen etwa wurde durch eine persönliche Befragung aller Flüchtlinge in einem langwierigen Verfahren ermittelt (bei Angehörigen der 1. Phase dauerte dies bis September 1997), wem eine Abschiebung angedroht werden sollte (Lokalmeldung der FR vom April 1997; ohne genaueres Datum).

den SachbearbeiterInnen vorlegten und darauf drängten, dass diese Nachweise auch zu den Akten genommen wurden (dies wurde öfters verweigert), blieben Umstände, die einer Abschiebung und Abschiebungsandrohung entgegenstanden, in der Praxis unberücksichtigt. Die Berliner Ausländerbehörde entledigte sich durch diese Verfahrensweise ihrer grundsätzlichen Fürsorge- und Ermittlungspflicht. Die Betroffenen wurden nicht einmal darüber informiert, dass und auf welche Ausnahmetatbestände sie sich berufen konnten und welche entsprechenden Nachweise sie zu erbringen hätten. Nur einzelne SachbearbeiterInnen der Ausländerbehörde verwiesen Flüchtlinge an Beratungsstellen, damit diese sich dort über die maßgebliche Weisungslage und entsprechende Ausnahmeregelungen informieren konnten. Infolge der unzureichenden Prüfungen nach Aktenlage kam es in Berlin besonders häufig zu offenkundig falschen Zuordnungen der Vorsprechenden und entsprechend weisungswidrigen Abschiebungsandrohungen. Entgegen der oben zitierten Vorgabe, wonach eine Abschiebungsandrohung nachträglich abgeändert werden sollte, wenn Ausnahmegründe später bekannt wurden, gab es meiner Kenntnis nach in der Behördenpraxis *keine einzige* Rücknahme einer zu Unrecht erlassenen Abschiebungsandrohung. Auch die unzähligen Abschiebungsandrohungen, die in Berlin seit Anfang Januar 1996 in vorauseilendem Gehorsam gegenüber Familienangehörigen der 2. Phase ausgesprochen worden waren – die also nach der aktuellen Weisungslage ebenfalls nicht hätten ergehen dürfen –, wurden nicht zurückgenommen.

Die Frage des Zeitpunktes einer Abschiebungsandrohung ist jedoch nicht nur formal-rechtlich, sondern auch inhaltlich-praktisch von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

Um die Bescheide nicht formal bestandskräftig werden zu lassen, mussten die Betroffenen in Reaktion auf die Abschiebungsandrohung frühzeitig alle Gründe vorbringen, die gegen eine Abschiebung *zu einem späteren Zeitpunkt* sprechen könnten, und das, obwohl sie zunächst weiterhin geduldet wurden.

Zwar lässt es das Ausländergesetz (§ 50 Abs. 3 AuslG) prinzipiell zu, dass eine Abschiebungsandrohung auch bei gleichzeitig vorliegenden Duldungsgründen erlassen werden kann. Sinnvoll und rechtlich zulässig¹⁶² ist eine solche Verfahrensweise jedoch nur bei absehbar kurzfristigen Abschiebungshindernissen, d.h. in solchen Fällen, in denen den Betroffenen bewusst sein muss, dass ihre Abschiebung unmittelbar vollzogen werden wird, sobald die kurzfristigen ‚Vollzugshindernisse‘ entfallen.

Für die Betroffenen stellte sich aufgrund der frühzeitigen und pauschalen Abschiebungsandrohungen jedenfalls das Problem, dass sie nicht wissen konnten, wie die Sicherheits- und Gefährdungslage in Bosnien zum Zeitpunkt ihrer späteren Abschiebung konkret aussehen würde und welche Ausnahmeregelungen, auf die sie sich eventuell berufen könnten, dann gelten würden.

Viel problematischer war in der Praxis allerdings, dass aufgrund der Vielzahl der ausgesprochenen Abschiebungsandrohungen, in Verbindung mit der unterlassenen individuellen Anhörung der Betroffenen durch die Ausländerbehörde, ein sachgerechtes und sorgfältiges Widerspruchsverfahren, in dem Gefährdungslagen und individuelle Abschiebungshindernisse einzelfallbezogen hätten geprüft werden können, bereits aufgrund der schier Masse der Abschiebungsandrohungen nicht möglich war: Den zu jener Zeit völlig überlasteten Beratungsstellen war es nicht einmal ansatzweise möglich, die Einzelfallschicksale zehntausender Betroffener mithilfe von DolmetscherInnen sorgfältig aufzuklären, geschweige denn, diese

¹⁶² In § 50 Abs. 3, S. 2 AuslG ist geregelt, dass eine Abschiebung *nicht* in einen Staat angedroht werden darf, wenn diesbezüglich rechtliche Abschiebungshindernisse und Duldungsgründe nach § 51 und § 53 Abs. 1 bis 4 AuslG vorliegen (im Wesentlichen: Gefahr der Todesstrafe, der Folter, Verstoß gegen die EMRK). In der Rechtsprechung wurde diese Bestimmung vom 1. Senat des BVerwG im ausländerbehördlichen Verfahren verfassungskonform auf § 53 Abs. 6 AuslG ausgeweitet (vgl.: BVerwG 1 C 6.95, U.v. 19.11.1996; zit. in: InfAuslR 5/97, 193 ff), d.h. dass auch drohende erhebliche Gefahren für Leib und Leben einer Abschiebungsandrohung entgegen stehen; anderer Auffassung war jedoch der 9. Senat (BVerwGE 104, 260). Marx (2000b, 315) wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die „bloß formalistische Rechtsprechung“ des 9. Senats der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte widerspreche.

Erkenntnisse auch noch in Form ausführlicher Widerspruchsbegründungen zu ‚verschriftlichen‘. Viele Jahre später wird den Betroffenen von RichterInnen und BehördenvertreterInnen regelmäßig entgegengehalten werden, dass ihre Widersprüche aus der damaligen Zeit keine oder nur unzureichende Einzelfallangaben enthielten. Wenn etwa im Rahmen dieser weitgehend pauschalisierten Widerspruchsschreiben nicht auf intime traumatische Erlebnisse eingegangen worden war (was der Regelfall war), so wurde eine später vorgebrachte traumatische Erkrankung häufig wegen angeblich ‚gesteigerten Vorbringens‘ angezweifelt – selbst wenn sie noch so detailliert und fachkundig belegt wurde.

Staatssekretär Böse versuchte die beunruhigte Öffentlichkeit in Berlin mit den Worten zu beschwichtigen, dass bislang doch ‚nur‘ Abschiebungsandrohungen erlassen worden seien. An den subjektiven Empfindungen der Betroffenen ging diese Äußerung natürlich vorbei. Böse, laut taz vom 3.4.1996:

„Es geht jetzt aber gar nicht um Abschiebungen. Alle Duldungen wurden ab Januar um sechs Monate plus einen Monat verlängert. Zu Abschiebungen, wenn denn eine freiwillige Ausreise nicht vorliegt, käme es theoretisch frühestens ab 12. August.“

Auch dies stellte für die Betroffenen keine Beruhigung, sondern vielmehr eine weitere Drohung dar. Eine Bosnierin:

„Am Anfang war ich meist ruhig. Nur alle sechs Monate, wenn die Duldung auslief, habe ich vorher immer Angst bekommen: Kriege ich die Duldung oder kriege ich keine. Aber es ging trotzdem immer irgendwie weiter. Jetzt bin ich an dem Punkt angelangt, dass ich vor Angst nicht schlafen kann, dass ich verrückt werde: Was ist jetzt los, was wird passieren? Eineinhalb Jahre geht das jetzt, seit Dayton. Diese Ungewissheit! Erst hieß es, dass wir innerhalb von sechs Monaten zurück müssen, dann innerhalb eines Jahres usw. [...] Man versucht zwar, sich nicht unter Druck setzen zu lassen, aber er ist da.“

Wie voreilig in Berlin Abschiebungsandrohungen erlassen worden waren, zeigte folgender Vorgang: UNHCR forderte in einer Presseerklärung vom 5.6.1997, d.h. weit mehr als ein Jahr später (!), die deutschen Behörden auf, nicht nur auf Abschiebungen, sondern auch auf „Ausreiseaufforderungen und Abschiebungsandrohungen für jene bosnischen Flüchtlinge zu verzichten, die derzeit nicht in ihre Heimorte zurückkehren können“. Zu diesem Zeitpunkt hatten in Berlin *alle* Flüchtlinge – unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Einzelschicksal – eine Ausreiseaufforderung und Abschiebungsandrohung bereits längst erhalten!

Vergleich Berlin – Frankfurt a.M.

Zur Verdeutlichung: In Berlin waren bereits drei Monate nach Unterzeichnung des Daytoner Abkommens rund 7.000 von ca. 30.000 geduldeten bosnischen Flüchtlingen durch Abschiebungsandrohungen zur Ausreise aufgefordert worden (taz, 2.4.1996); weisungsgemäß hatten bis zum Frühjahr 1997 dann praktisch alle bosnischen Flüchtlinge eine solche Ausreiseaufforderung erhalten.

Zum Vergleich: In Frankfurt am Main hatte die Ausländerbehörde der Stadt zum gleichen Zeitpunkt – im Frühjahr 1997 – erst 1.500 Flüchtlinge der 1. Phase (von insgesamt ca. 12.000 BosnierInnen) zur Ausreise aufgefordert (FR vom 27./28.3.1997). Auch mehr als ein Jahr später, also mit Ablauf aller ursprünglich gesetzten Ausreisefristen, waren in Frankfurt a.M. erst knapp die Hälfte der in der Stadt noch registrierten 7.900 Flüchtlinge zur Ausreise aufgefordert worden (FR vom 13.6.1998).

Anfang 1999 lebten noch knapp 3.000 bosnische Flüchtlinge in Frankfurt, überwiegend Vertriebene muslimischen Glaubens aus der Republika Srpska; sie waren im November 1998 aufgefordert worden, Frankfurt bis zum 28.2.1999 zu verlassen (Ausnahmen: Traumatisierte, Auszubildende usw.). Der stellvertretende Leiter der Ausländerbehörde kündigte sehr genaue Prüfungen an, ob Abschiebungen im Einzelfall auch zumutbar seien (vgl. FR vom 16.2.1999)¹⁶³.

¹⁶³ In der FR vom 2.8.1999 war dann zu lesen, dass *nunmehr* die Duldungen der letzten Gruppe, 1.700 Flüchtlinge, ausliefen. Dem Bericht war ebenso zu entnehmen, dass es auch in Frankfurt ein finanzielles ‚Starthilfe‘-Angebot für SozialhilfeempfängerInnen gab: 1320 DM für Erwachsene und 780 DM für Kinder, zuzüglich der üblichen Überbrückungsgelder und Reisekostenerstattung.

Der Vergleich der beiden Städte zeigt noch ein Weiteres: In Relation zur Bevölkerungszahl beherbergten Frankfurt a.M. und Berlin im Frühjahr 1999 ungefähr gleich viele bosnische Flüchtlinge (ca. 0,4% der Stadtbevölkerung) – ursprünglich hatte Frankfurt a.M., wiederum relativ betrachtet, jedoch in etwa doppelt so vielen Flüchtlingen Schutz geboten wie Berlin (in Berlin betrug der Anteil der bosnischen Flüchtlinge an der Bevölkerung maximal ca. 0,9%; in Frankfurt a.M. teilweise sogar über 2%).

Die vorschnellen Abschiebungsandrohungen in Berlin haben somit, falls ein solcher Zusammenhang überhaupt herstellbar ist, entgegen der Absicht der Behörden allenfalls zu einer *verlangsamten* Rückkehr der Flüchtlinge beigetragen. Da den Menschen zum damaligen Zeitpunkt, im Jahr 1996, eine Rückkehr zuallermeist objektiv völlig unmöglich war, wurden sie durch die offiziellen Abschiebungsandrohungen lediglich in Angst versetzt und in rechtlicher Unsicherheit gehalten; eine selbstbewusste und verantwortliche Rückkehrplanung war den Betroffenen unter diesen Bedingungen nicht möglich. In Frankfurt a.M. hingegen wurden Abschiebungsandrohungen erst sehr viel später erlassen; für die Betroffenen waren diese Ausreiseforderungen insofern ‚realistischer‘, nachvollziehbarer und auch eher zu ‚akzeptieren‘ – wenn auch häufig nur ‚schweren Herzens‘¹⁶⁴.

Die ‚Logik‘ des Zwangs und der Androhungen, mit der die Berliner Innenverwaltung die Flüchtlinge zu einer möglichst schnellen Ausreise ‚zwingen‘ wollte, erwies sich im Rückblick nicht nur als moralisch fragwürdig, sondern auch als ‚kontraproduktiv‘. Die Behauptung von Innenstaatssekretär Kuno Böse in der taz vom 3.4.1996 jedenfalls, Berlin behandle „seine bosnischen Bürgerkriegsflüchtlinge nicht anders als die anderen Bundesländer“, war in Anbetracht der Umstände nicht nachvollziehbar.

Abweichungen zu Regelungen des Mustererlasses

Nachdem die „Arbeitsgruppe Rückführung“ am 7.2.1996 über den von der IMK beschlossenen „Mustererlass“ beraten hatte und Anregungen von Bund und Ländern eingearbeitet worden waren, wurde dieser Mustererlass am 20.3.1996 von der Konferenz der Innenminister formell beschlossen¹⁶⁵.

In Berlin wurde dieser Mustererlass, der das Vorgehen der Länder vereinheitlichen sollte, nicht bzw. nur in wenigen Teilen übernommen. Im Folgenden werde ich kurz auf entsprechende Abweichungen zwischen dem Mustererlass (ME) und der Berliner Weisung eingehen, um die besonders restriktive Vorgehensweise Berlins zu illustrieren.

Orientierungsreisen

Während im Mustererlass erneut postuliert wurde, dass die „Rückführung [...] von der weiteren Entwicklung der Lage in Bosnien-Herzegowina“ abhängig und es „Ziel der Rückführung“ sei, „soweit wie möglich freiwillige Rückreisen anzuregen“, fehlten diese Formulierungen in der entsprechenden Berliner Weisung.

Als konkrete „Unterstützungsmaßnahme“ „freiwilliger Ausreisen“ wurde unter Punkt 1. des Mustererlasses geregelt, dass zweimonatige Aufenthaltsbefugnisse nach § 32 AuslG erteilt werden sollten, um Orientierungsreisen zu ermöglichen¹⁶⁶.

In Berlin, wo die Ausländerbehörde in einem erbitterten Rechtsstreit durch die 35. Kammer des Verwaltungsgerichts zur Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen verpflichtet werden musste, wurde diese Regelung erst am 14.5.1996 (Schreiben von SenInn) bzw. am 21.5.1996 (Weisung

Am 31.1.2000 lebten noch 1.274 bosnische Flüchtlinge in Frankfurt (vgl. Jäger / Rezo 2000, 85), unter ihnen 374 traumatisierte Flüchtlinge (und Familienangehörige) und 444 Flüchtlinge, die einen Weiterwanderungsantrag gestellt hatten (ebd., 86).

¹⁶⁴ Natürlich trug auch die weitaus höhere Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen in Frankfurt a.M. und die damit verbundene bessere finanzielle Ausstattung und Gesundheit der Betroffenen zur Rückkehr nach Bosnien bei.

¹⁶⁵ Mir liegt dieser nur in der Form des *Entwurfs* des nordrhein-westfälischen Innenministeriums vor (o.O. o.Z.), so dass kleinere Abweichungen zum tatsächlich beschlossenen Mustererlass nicht auszuschließen sind.

¹⁶⁶ Dies wurde Eckhardt Barthel zufolge (vgl. taz vom 14.5.1996) zumindest in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt auch so praktiziert.

der Ausländerbehörde) umgesetzt. Noch am 3.4.1996 hatte Staatssekretär Kuno Böse in einem Gespräch mit der taz vorgegeben, Aufenthaltsbefugnisse könnten nur im Einverständnis mit dem Bundesinnenministerium (BMI) erteilt werden¹⁶⁷; im Ausländerausschuss des Berliner Abgeordnetenhauses vom 8.5.1996 behauptete er sogar, dass die Erteilung einer Befugnis zu Reisezwecken ausländerrechtlich nicht möglich sei. Nur sechs Tage später informierte er dann jedoch die Ausländerbehörde über die beschlossene, angeblich rechtlich unmögliche „Übergangsregelung“, wonach „in dringenden Fällen“ befristet gültige Aufenthaltsbefugnisse zum Zwecke der Orientierungsreise erteilt werden konnten¹⁶⁸.

Nach dem Inkrafttreten eines Durchreiseabkommens mit den beteiligten Transitstaaten am 1.7.1996 erhielten „volljährige bosnische Kriegsflüchtlinge, deren Aufenthalt geduldet wird und die die Ernsthaftigkeit der Absicht, zur Vorbereitung der freiwilligen Rückkehr eine Orientierungsreise nach Bosnien und Herzegowina durchzuführen, plausibel darlegen [...] - sofern sie einen gültigen Pass besitzen - eine auf zwei Monate befristete Rückkehrberechtigung, die als Klebeetikett in den Pass einzutragen ist“ (Weisung Nr. 92 vom 4.7.1996, Punkt I. 2.3)¹⁶⁹.

Später, ab 26.9.1996, wurde konkretisiert, dass für eine Orientierungsreise die Duldung noch mindestens drei Monate lang gültig sein müsse, was gerade bei Flüchtlingen der ersten Phase, die als erste zurückkehren sollten, zur Folge hatte, dass ihnen die dringend erforderliche Orientierungsreise bürokratisch versagt wurde.

Nochmals später, ab 1997, wurden dann auch wiederholte Orientierungsreisen erlaubt, wenn dies für die „Quartier-, Arbeitssuche“ erforderlich sei: „Hier ist nach Lage des Einzelfalls großzügig zu verfahren“ (Punkt III. 6.; B 54.1.). Für die Darlegung der „Ernsthaftigkeit der Absicht“ reichte ein schriftlich formulierter Antrag aus.

Bis zum Februar 1999 wurden Schneider (1999, 2) zufolge in Berlin genau 5.876 Orientierungsreisen bewilligt.

Erst sehr spät (vermutlich mit Weisungsänderung vom 11.5.2000; E.Bos.1., VI) wurde in Berlin eine Sonderregelung für (maximal zweiwöchige) Besuchsreisen in ‚Härtefällen‘ geschaffen, um nahen Verwandten den Besuch todkranker Familienangehöriger in Bosnien bzw. einer Beerdigung zu ermöglichen (über den Todesfall bzw. eine lebensbedrohliche Erkrankung war ein entsprechender „Nachweis zu erbringen“). Bis dahin waren solche Reisen aus dringenden persönlichen Gründen nur als ‚zweckentfremdete‘ ‚Orientierungsreisen‘ möglich – ohne, häufig aber auch mit Einverständnis / Wissen der jeweiligen SachbearbeiterInnen.

Einzelfallbezogenes, berechenbares Vorgehen

Zur Gewährleistung einer „kontinuierlichen Rückkehr“ wurde im Mustererlass (Punkt 2.1.2.) bestimmt, dass „[...] bereits erteilte Duldungen oder Aufenthaltsbefugnisse nicht nachträglich verkürzt werden“ – gegen diesen Grundsatz wurde in Berlin zur Ermöglichung von Abschiebungen vor allem im Jahr 1998 verstoßen. Weiter hieß es:

„Die Ausländerbehörde bestimmt in jedem Einzelfall nach pflichtgemäßem Ermessen den voraussichtlichen Ausreisetermin und erlässt die notwendige aufenthaltsbeendende Verfügung.“

Ein solches einzelfallbezogenes Vorgehen oder eine gewissenhafte Sachverhaltsermittlung in jedem Einzelfall gab es in Berlin nicht.

Weiterwanderungsverfahren

In Berlin war zunächst auch nicht vorgesehen, was von der „Arbeitsgruppe Rückführung“ bereits im Frühjahr 1996 besprochen worden war (vgl. Punkt 2.1.2. des Mustererlasses): Flüchtlinge, die eine schriftliche Bescheinigung vorlegen, wonach sie mit „Aussichten auf Erfolg“ eine Weiter-

¹⁶⁷ Dies lag vor: Der Bundesinnenminister hatte „sein Einvernehmen gemäß §§ 32 und 54 AusG“ zum Mustererlass vom 29.3.1996 gegeben, so Böse selbst in einer Mitteilung an das LEA vom 24.9.1996.

¹⁶⁸ Diese Regelung war jedoch mit der Bedingung versehen, „eventuelle Rechtsbehelfe gegen bereits erlassene[n] aufenthaltsbeendende Bescheide zurück[zunehmen“ (S. 2 des Schreibens vom 14.5.1996).

¹⁶⁹ „Endgültigen“ RückkehrerInnen wurde zur Ermöglichung der Durchreise die Vignette „Rückkehrer/in nach Bosnien-Herzegowina“ in den Pass geklebt (Punkt I. 2.4).

wanderung in die USA, nach Kanada oder nach Australien betrieben, sollten von Abschiebungsmaßnahmen ausgenommen werden.

In Berlin wurde ein Weiterwanderungsverfahren als Duldungsgrund im Sinne der Weisung meines Wissens erst mehr als ein Jahr später berücksichtigt (vgl. Punkt V. der Weisung B. 54. 1 in der Form vom 14.5.1997). Bei schriftlich bescheinigten „guten Chancen“ eines Weiterwanderungsverfahrens *in die USA* bestand demnach ein *Anspruch* auf Duldung (*ist* zu erteilen, hieß es unter Punkt 1.); bei entsprechend guten Erfolgsaussichten hinsichtlich eines Weiterwanderungsverfahrens nach *Australien* oder *Kanada* erfolgte die Aussetzung der Abschiebung hingegen nur im behördlichen *Ermessen* (*kann* von der Durchsetzung der Ausreiseverpflichtung abgesehen werden, hieß es unter Punkt 2.).

Diese Regelung galt zunächst für alle bosnischen Kriegsflüchtlinge (also auch für ‚StraftäterInnen‘ und ‚Nach-Dayton-Eingereiste‘), nicht jedoch für so genannte ‚Rück-RückkehrerInnen‘ (zurückgekehrte Flüchtlinge nach einem gescheiterten Rückkehrversuch), denn diese könnten nicht als ‚Flüchtlinge‘ angesehen werden, sagte der Vertreter der Innenverwaltung, Herr Richter, am Runden Tisch des Bischofs vom 27.4.1999 (eigene Aufzeichnung)¹⁷⁰. Eine ‚Missbrauchsklausel‘, etwa bei Weiterwanderungsanträgen, die in direktem zeitlichen Zusammenhang zu einer bevorstehenden Abschiebung gestellt wurden, war in Berlin zwar mehrfach im Gespräch, wurde jedoch nie weisungsrechtlich fixiert.

Bereits seit Mitte 1993 existierte ein spezielles *humanitäres* Einwanderungsprogramm der USA für bosnische Flüchtlinge, das eine Einwanderung jenseits der üblichen Selektionskriterien – Ausbildung, Alter, Gesundheit, Familienbindungen usw. – vorsah.

Das entsprechende Aufnahmekontingent war zunächst noch sehr klein; die US-Regierung erhöhte die Aufnahmequote im Jahr 1997 dann jedoch schlagartig auf bis zu 18.000 Personen jährlich (ca. 8.000 allein aus Deutschland; vgl. FR vom 15.3.1997) – vor allem, um Deutschland als Aufnahmeland zu entlasten. Diese Menschen wurden im Rahmen des Art. 207 (e) des US-Einwanderungsprogramms als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention übernommen – ein Status, der den bosnischen Flüchtlingen in ihrer Gesamtheit in Deutschland entsprechend der Rechtsprechung des BVerwG versagt worden war!

Vor allem folgende vier Gruppen konnten sich Hoffnungen auf eine Weiterwanderung in die USA machen¹⁷¹:

- ehemalige Lagerhäftlinge
- Opfer von Folter und Gewalt (sei es von staatlicher oder quasi-staatlicher Seite)
- überlebende Ehegatten von Verstorbenen der ersten beiden Kategorien
- Personen in ‚ethnisch gemischten‘ Ehen.

In Berlin halfen zwei spezialisierte Beratungsstellen den Flüchtlingen beim Ausfüllen der entsprechenden Anträge und im Verlauf des Verfahrens: der *Verein für internationale Jugendarbeit* und das *Raphaelswerk*.

Frau Abasov, die Leiterin des Vereins für internationale Jugendarbeit, berichtete dem Runden Tisch des ev. Bischofs von Berlin-Brandenburg am 27.4.1999 (eigene Aufzeichnung), dass alleine ihre Organisation in Berlin im Jahr 1998 1.333 WeiterwanderInnen erfolgreich betreut habe (1996 seien es erst ein paar hundert gewesen). In der Presse (vgl. taz und Berliner Zeitung vom 31.8.1999) wurde die Gesamtzahl von über 2.500 BosnierInnen genannt, die bis zum August 1999 von Berlin aus in die USA, nach Kanada oder Australien weiterwanderten¹⁷². Anfang 2000 befanden sich noch 2.636 bosnische Kriegsflüchtlinge in Berlin in einem Weiterwanderungs-

¹⁷⁰ Streng genommen entsprach diese Einschränkung nicht der Weisung B.54.1., denn diese firmierte ausdrücklich nicht unter dem Titel „bosnische Kriegsflüchtlinge“, sondern unter der Überschrift: „Staatsangehörige von Bosnien und Herzegowina“.

¹⁷¹ Vgl. Mohr (1998, 38) und die Berliner Weisung E.Bos.1.V.

¹⁷² Schneider (1999, 2) nennt die Zahl von 2.307 in Berlin lebenden BosnierInnen, die bis zum Februar 1999 eine Einreiseberechtigung in die USA erhalten hätten; weitere 2.000 Menschen warteten nach Senatsangaben im Mai 1999 in Berlin noch auf ihre Weiterwanderung in die USA (vgl. WELT vom 12.5.1999).

verfahren – dies entsprach in etwa einem Viertel aller in Berlin lebenden Flüchtlinge (vgl. Jäger / Rezo 2000, 80)!

Die Anerkennungsquote der amerikanischen Behörden lag nach Angaben von Frau Abasov zeitweilig bei bis zu 97% (z.B. im Dez./Jan. 1998/99); im Frühjahr 1999 sei die Quote aufgrund der Verschärfung der Anerkennungskriterien dann etwas niedriger ausgefallen; im Jahr 2000 lag sie jedoch wieder bei 98% (vgl. Jäger / Rezo 2000, 79); bundesweit wurde vom Diakonischen Werk eine Anerkennungsquote von ca. 90% errechnet (vgl. auch ebd., 67). Während Flüchtlinge in Berlin ca. 3 Monate warten mussten, um überhaupt einen *Termin für die Antragstellung* erhalten zu können, dauerte das sich anschließende Überprüfungsverfahren durch die amerikanischen Behörden noch einmal weitere ca. 12 Monate (inklusive eines persönlichen Gesprächs in der Frankfurter US-Botschaft).

Frau Abasov beklagte, dass sich zahlreiche in Berlin lebende Weiterwanderungs-KandidatInnen in einer höchst prekären aufenthalts- oder sozialrechtlichen Lage befanden. Zum einen gab es Betroffene, denen trotz guter Erfolgsaussichten eine Abschiebung drohte: Sie nannte den Fall einer allein stehenden Bosnierin mit drei minderjährigen Kindern, die bereits erfolgreich ihr Interview bei der US-Botschaft hinter sich gebracht hatte – die Berliner Ausländerbehörde versuchte dennoch, sie *nach Kroatien* abzuschicken. Zum anderen gab es auch Familien, die praktisch jeden Tag in die Beratungsstelle kamen in der Hoffnung, ihren ‚Aufnahmebescheid‘ für die USA entgegennehmen zu können, da sie in Berlin über keine Meldeadresse mehr verfügten, nachdem Sozialämter jegliche Hilfsleistungen mit dem Vorwurf des angeblichen ‚Leistungsmissbrauchs‘ eingestellt und jede weitere Unterbringung verweigert hatten¹⁷³.

Folgendes Schreiben eines Flüchtlings an eine Hilfsorganisation veranschaulicht die Verzweiflung und die Unsicherheit, die mit einem solch prekären Wartezustand im vorübergehenden Zufluchtsland verbunden ist:

„Wir warten den ganzen Sommer auf die amerikanischen Visen. [...] Sie verstehen sicher, wie sehr wir auf diesen Bescheid warten, es hängt so sehr viel für uns davon ab. Ich kann hier nicht mehr bleiben, unsere Aufenthaltsgesuche wurden seit Monaten nicht beantwortet, und wenn ich nicht die Aussicht auf die amerikanischen Visen gehabt hätte, würde man uns überhaupt nicht im Land gelassen haben. Und ich fühle mich immer unsicherer. Vielen Dank für Ihre Hilfe!“

Bei dem Flüchtling handelt es sich um Berthold Brecht, das Schreiben datiert auf den 20. November 1940“ (zit. nach taz vom 10.2.1998).

Frau Abasov konnte den TeilnehmerInnen des Runden Tisches weiterhin berichten, welche einschneidenden positiven Veränderungen für die Flüchtlinge mit der Ankunft in den USA verbunden waren. So erzählte sie, dass viele Roma, die in Deutschland über Jahre hinweg zur Untätigkeit gezwungen, in unwürdigen Wohnheimen eingepfercht und zudem als ‚Sozialhilfe‘- und ‚Gastfreundschafts‘-, ‚MissbraucherInnen‘ dargestellt worden waren, in den USA sofort eine Arbeit gefunden und sich ein eigenes Haus gemietet oder sogar gekauft hätten. Den Vertreter der Innenverwaltung, Herrn Richter, verleitete dies zu der Bemerkung, dass in den USA oftmals „erstaunliche Geldreserven der Flüchtlinge“ offenbar würden – das Misstrauen und der Verdacht des Sozialhilfemissbrauchs verfolgte die Flüchtlinge sogar noch nach ihrer Ausreise. Tatsächlich war es so, dass den zukünftigen Neu-BürgerInnen des Landes regelmäßig großzügige Kredite für den Haus- oder PKW-Kauf gewährt wurden, um ihre Integration zu fördern – ein solcher (auch materieller) ‚Vertrauensvorschuss‘ gegenüber Flüchtlingen war für deutsche StaatsvertreterInnen offenkundig unvorstellbar.

Die Roma stellten in Berlin mit einem Anteil von etwa 25-30% einen überdurchschnittlichen Anteil der WeiterwanderInnen (vgl. Jäger / Rezo 2000, 79) – dies war ein Ausdruck ihrer verzweifelten Situation in Deutschland, wo für sie trotz offenkundiger Schutzbedürftigkeit (so sahen es jedenfalls die USA und der UNHCR) keine Sonderregelungen galten.

¹⁷³ Bereits in Anbetracht der aussichtsreichen Weiterwanderungsverfahren war eine solche Leistungseinstellung sicherlich rechtswidrig – jedoch ließen sich Ansprüche nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Berlin zu jener Zeit angesichts einer weitgehend kontrollunwilligen Justiz nicht oder nur sehr schwer durchsetzen.

Nicht nur für Roma-Angehörige erschien die Weiterwanderung in die USA als Chance, wieder menschenwürdig und frei von Vorurteilen und Beschränkungen leben zu können. So erzählte mir die minderjährige Tochter einer Bosnierin, die auf den ersten Blick gut ‚integriert‘ schien, auf die Frage, ob sie sich in Berlin wohl fühle und ob sie hier FreundInnen habe:

„Ja, also jetzt schon, aber vorher war es irgendwie anders. [Mutter: Sag ruhig alles, was Du weißt.] Ja, also jetzt ist es auch noch so. Manche sagen einfach irgendwie: *Du bist Ausländer* und so. *Wir akzeptieren dich nicht* und so was. Und manche sind so und manche auch nicht. Aber es sind nur ganz wenige von ihnen, die freundlich sind. [Frage: Nur wenige?] Ja. [...] [Frage: Was würdest Du am liebsten machen, wo würdest Du gerne sein?] Na ja, weiß ich nicht. Also in Deutschland will ich eigentlich nicht bleiben. Na ja. [Mutter: Du hast mir gesagt: Amerika.] [Kind:] Ja. [Frage: Kannst Du dich an Bosnien erinnern?] Na ja, als ich klein war, habe ich da gelebt, und jetzt kann ich mich nicht so viel erinnern. [Mutter: Jetzt fühlt sie sich nicht wie eine Bosnierin. Jetzt frage ist sie: Was bist Du jetzt? Sie sagt: Ich weiß es nicht, ich möchte eine Amerikanerin sein. O.k., Amerikanerin, aber was bist Du *jetzt*? Es ist traurig, es ist einfach traurig.]“

Traurig, dass sich die junge Bosnierin nicht als Deutsche fühlen konnte, obwohl sie hier groß geworden war. Ich fragte die Mutter, ob sie noch einmal nach Deutschland fliehen würde:

„Nee, nee, ich möchte einfach weitergehen, einfach weiter. Aber wohin, weiß ich nicht genau. Nee, nee, nach Deutschland niemals mehr, niemals mehr. Das ist eine völlig konfuse Situation hier und alles ist so, so schwer für die Leute, wie ich es bin.“

Gegen den Protest der Ausländerbeauftragten John wurde die Duldungsregelung für WeiterwanderInnen in die USA zum 1. Oktober 1999 aufgehoben, obwohl die US-Regierung eine Verlängerung des Programms auch für das Jahr 2000 in Aussicht gestellt hatte und ca. 1.000 weiteren Flüchtlingen aus Berlin, wie bereits im Jahr 1999, die Einwanderung in die USA ermöglicht werden sollte (vgl. taz vom 31.8.1999). Die Rücknahme der Weiterwanderungs-Regelung wurde von Innensenator Werthebach mit der stereotypen Formulierung, „der Zeitpunkt der Rückkehr“ sei gekommen, begründet. Seine Sprecherin: „Die Leute sollen sich jetzt entscheiden“ (vgl. ebd.).

Auch diese Entscheidung entsprang offenkundig allein dem prinzipiell abwehrenden und restriktiven Reflex der Innenverwaltung, denn sie dürfte keine einzige Person in Berlin dazu gebracht haben, sich für eine Rückkehr nach Bosnien zu entscheiden. Bei den AntragstellerInnen des US-Aufnahmeprogramms handelte es sich regelmäßig um Angehörige besonders schutzbedürftiger Flüchtlingsgruppen (Opfer schwerer Gewalt, ehemalige Lagerhäftlinge, gemischt-nationale Familien usw.), bei denen eine Rückkehr nach Bosnien ohnehin nicht in Betracht kam. Den Ausreisedruck auf diese Menschen, die auf ihre Weiterwanderung in die USA warteten, zu erhöhen, war unverhältnismäßig und sinnlos.

Nach anhaltenden Protesten, u.a. des UNHCR, wurde dann am 11.5.2000 die ursprüngliche Duldungsregelung für WeiterwanderInnen wieder hergestellt (E.Bos.1,V.; bei einer Antragstellung bis zum 1.2.2001).

Entsprechend einer Feststellung der Innenministerkonferenz vom 10.5.2001 reisten insgesamt rund 51.000 bosnische Flüchtlinge von Deutschland aus in Drittstaaten weiter (davon ca. 40.000 in die USA) – das ist mehr als ein Siebtel der ca. 345.000 Menschen, die zunächst in Deutschland um Schutz nachgesucht hatten! Diese Weiterwanderungen müssen vor dem Hintergrund der Ausschaffungspolitik in Deutschland letztlich in ihrer Mehrheit als ‚erzwungene‘ Ausreisen betrachtet werden, denn sie waren „aus Sicht der beantragenden Flüchtlinge immer nur das kleinere Übel im Vergleich zur Rückkehr nach Bosnien-Herzegowina“ (Jäger / Rezo 2000, 69).

Weitere Regelungen im Mustererlass

Zur zweiten ‚Rückführungsphase‘ wurden im Mustererlass unter anderem auch „*Deserteure* und *Kriegsdienstverweigerer*“ gerechnet, „solange keine für ganz Bosnien-Herzegowina geltende rechtsverbindliche Amnestieregelung besteht“ (Punkt 2.3.6.). Diese Regelung, die dem IMK-Beschluss vom 26.1.1996 entsprach, fand in Berlin, wie bereits ausgeführt, keinerlei Beachtung.

Im Mustererlass wurde auch eine Präzisierung des *Familienbegriffs* vorgenommen:

„Bei der Rückführung ist der Schutz von Ehe und Familie besonders zu beachten. Deshalb fallen Volljährige, die als Minderjährige eingereist sind und die mit ihren Eltern und (mindestens einem) minderjährigen Geschwistern im

Familienverband leben, sowie in einem solchen Familienverband lebende Großeltern nicht unter den Begriff „alleinstehende Erwachsene?“ (Punkt 2.3.5.)

Der begriffliche Einbezug der Großeltern in den Familienverband wurde in Berlin erst mit Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres an die Ausländerbehörde vom 24.9.1996 (Weisungsänderung vom 26.9.1996) nachvollzogen. Die umständlich formulierte Familienverbandsregelung in der oben zitierten Form wurde jedoch in der Praxis von MitarbeiterInnen der Ausländerbehörde häufig nicht verstanden. In vielen Fällen erhielten auch nach der Weisungsänderung vom September 1996 volljährig gewordene Geschwister und Großeltern trotz eines minderjährigen Kindes in der Familie weisungswidrig keine Duldung mehr – und zwar so häufig, dass in den Beratungsstellen der Eindruck entstand, dass die *Nicht-Beachtung* der Familienverbandsregelung die Regel und nicht etwa die Ausnahme sei.

Offen blieb im Mustererlass allerdings die Frage, was es heißen sollte, in einem Familienverband „zu leben“: Sollte eine gemeinsame Wohnung und Meldeadresse vorausgesetzt werden oder sollten die tatsächlich gelebte Familieneinheit und enge emotionale Bindungen zum entscheidenden Kriterium gemacht werden?

Die Berliner Ausländerbehörde entschied sich zunächst für die restriktivst mögliche Beantwortung dieser Frage und schloss Großeltern und Kinder aus der Familienverbandsregelung aus, wenn sie nicht in derselben Wohnung bzw. in demselben Wohnheim-Zimmer oder Wohnheim wie die Kernfamilie untergebracht waren. Diese Lesart war besonders perfide vor dem Hintergrund, dass in Berlin viele bosnische Familien *gegen ihren Willen* durch eine getrennte Unterbringung in verschiedenen Wohnheimen durch die Berliner Bezirksämter ‚auseinandergerissen‘ worden waren – auch wenn diese örtliche Trennung die bestehenden engen familiären Bande nicht auflösen konnte. Die behördlich angeordneten Zwangstrennungen – etwa bei Erreichen der Volljährigkeit von Kindern – konnten z.B. dazu führen, dass ein bestehender Familienverband auf drei verschiedene Wohnheime in drei verschiedenen Berliner Bezirken ‚verteilt‘ wurde¹⁷⁴. Dass mit dieser ersten bürokratischen ‚Gewalttat‘ nun auch noch eine zweite begründet werden sollte – nach dem Motto: *Ihr lebt ja ohnehin nicht (mehr) zusammen, dann können wir euch auch getrennt abschieben* –, war offenkundig zynisch.

Dies wurde letztlich wohl auch von der Innenverwaltung so gesehen, denn in der späteren Weisung B. 54.1. (in der Fassung vom 5.3.1997) fand sich folgende Klarstellung (Punkt II):

„Zur Familienverbandsregelung, in die auch z.B. Großeltern und Enkelkinder mit einbezogen werden, wird festgestellt, dass ein Familienverband auch dann besteht, wenn keine Lebensgemeinschaft besteht.“

Die IMK-Regelung für *SchülerInnen* und *Auszubildende* wurde im Mustererlass in der Weise konkretisiert, dass Betroffene zu dulden seien, die „am 26. Jan. 96 im vorletzten oder letzten Jahr eines qualifizierten Schulabschlusses stehen oder in vergleichbarer Zeit einen qualifizierten Ausbildungsabschluss erreichen können“ (Punkt 2.3.4.).

In der Berliner Weisung hieß es zunächst nur sehr unbestimmt, die Betroffenen sollten „in nächster Zeit einen qualifizierten Schul- oder Ausbildungsabschluss erreichen können“ (Weisung vom 4.7.1996). Ab dem 11.11.1996 wurde dann jedoch die Vorgabe des Mustererlasses übernommen.

ZeugInnen des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag waren – bei entsprechendem schriftlichen Nachweis – von Beginn an aufenthaltsrechtlich vergleichsweise gut abgesichert: sie erhielten eine einjährige Aufenthaltsbefugnis¹⁷⁵. In Berlin wurde die Abschiebeschutzregelung (B.54.1.; Punkt III. 4.) im Dezember 1996 auch auf die „Familienangehörigen auf- und absteigender Linie“ sowie

¹⁷⁴ Da sich die Zuständigkeit des Leistungsträgers wiederum nach dem Geburtsdatum der Betroffenen richtete, konnten in einem solchen Fall bis zu drei verschiedene Bezirksämter, die nicht mit den Bezirken der Wohnorte identisch sein mussten, für *eine* Familie zuständig sein. Wer Bürokratien kennt weiß, dass dies nahezu unbezwingbare Schwierigkeiten mit sich brachte, wenn es galt, familieneinheitliche Lösungen in Absprache und Koordinierung aller beteiligten Ämter zu erreichen.

¹⁷⁵ Dies war bereits deshalb erforderlich, um den Betroffenen Auslandsreisen nach Den Haag zu ermöglichen (als ZeugInnen geladene Personen sind verpflichtet, dieser Ladung nachzukommen; vgl. Jugoslawien-Strafgerichtshof-Gesetz vom 10.4.1995, BGBI.I S. 485).

auf die minderjährigen Geschwister der ZeugInnen ausgeweitet – diese erhielten jedoch nur einjährige Duldungen.

Sehr viel später (E.Bos.1., Punkt IV. 2., Weisung der Ausländerbehörde vom 26.2.2001) wurde weiter differenziert: ZeugInnen, denen der Gerichtshof eine Gefährdung im Falle einer Rückkehr nach Beendigung des Prozesses bescheinigte, sollten eine zweijährige Aufenthaltsbefugnis erhalten (einschließlich der Kernfamilie).

Flüchtlinge, die noch als ZeugInnen des Gerichtshofs „benötigt“ würden und denen eine Gefährdung („nur“) während des laufenden Verfahrens bescheinigt wurde, sollten hingegen eine einjährige Aufenthaltsbefugnis erhalten (Familienangehörige – „auf- und absteigender Linie“ – lediglich eine einjährige Duldung).

Ein sicheres *dauerhaftes* Bleiberecht wurde den ZeugInnen des Den Haager Kriegsverbrechertribunals – im Gegensatz etwa zu den traumatisierten Flüchtlingen – durch die IMK vom November 2000 *nicht* zugesprochen¹⁷⁶. Der Schutz galt konzeptionell nur solange, wie eine Gefährdung aufgrund der ZeugInnen-Aussage von den Den Haager Behörden bestätigt wurde. Dennoch sind mir keine Abschiebungen von ZeugInnen nach Prozessbeendigung bekannt geworden – die Betroffenen konnten sich in ihrer Mehrheit vermutlich zugleich auf die Bleiberechtsregelung für traumatisierte BosnierInnen berufen.

Auf den behördlichen Umgang mit kriegstraumatisierten Flüchtlingen und die entsprechenden Weisungsregelungen bzw. Beschlüsse der Innenminister werde ich ausführlich und gesondert am Ende des Kapitels zu sprechen kommen.

Fehlende Bundeseinheitlichkeit

Die obigen Ausführungen illustrieren, wie willkürlich und mitunter wirklichkeitsfremd die bürokratischen Versuche einer ‚Staffelung des Rückkehrprozesses‘ in der Praxis ausfielen.

Der Versuch der Innenminister, das Vorgehen der einzelnen Bundesländer durch einen Mustererlass zumindest zu vereinheitlichen, scheiterte ebenfalls.

Bereits während des Krieges hatte die fehlende Bundeseinheitlichkeit zur Folge, dass den Flüchtlingen aus Bosnien ein rechtmäßiger Aufenthaltsstatus, eine Aufenthaltsbefugnis nach § 32 (a) AuslG, verweigert wurde. Nach Abschluss des Daytoner Friedensvertrages aber entfaltete sich ein heilloses und nahezu unüberschaubares Neben- und Durcheinander von länderspezifischen ‚Rückkehrerlassen‘ mit jeweils unterschiedlichen Terminsetzungen, Differenzierungen und Ausnahmeregelungen.

Mit der offiziellen Beendigung des Abschiebestopps nach § 54 AuslG zum 31.3.1996 wurden einerseits Abschiebungen möglich. Andererseits entfiel jenseits der Regelung des § 54 AuslG die rechtliche Verpflichtung zu einem bundeseinheitlichen Vorgehen. Die gesetzlich nicht vorgesehene Konstruktion von ‚Rückkehrregelungen‘ jenseits eines offiziellen Abschiebestopps¹⁷⁷ eröffnete den einzelnen Bundesländern einen weiten Ermessensspielraum, der sowohl über den restriktiven Minimalkonsens der Innenminister hinausgehen als auch diesen noch unterschreiten konnte.

¹⁷⁶ Eine ‚Aufenthaltsverfestigung‘ war allerdings nach § 35 AuslG möglich (nach frühestens achtjährigem Aufenthalt und unter der Voraussetzung ausreichenden Erwerbseinkommens) – *nicht* jedoch für die lediglich geduldeten Familienangehörigen.

¹⁷⁷ Eine Abschiebung ist bei „vollziehbarer Ausreisepflicht“ nach § 49 Abs. 1 AuslG rechtlich zwingend vorgesehen, wenn eine Ausreise nicht ‚freiwillig‘ erfolgt. Eine Duldung darf hingegen nur nach einem Abschiebungsstopp nach § 54 AuslG oder bei rechtlichen oder tatsächlichen Abschiebungshindernissen erteilt werden (§ 55 Abs. 2 AuslG), solche lagen jedoch nach Ansicht der Behörden seit 1996 nicht mehr vor. Die im Rahmen der ‚Rückführungsbeschlüsse‘ der IMK vorgesehenen Duldungen konnten deshalb allenfalls mit „dringenden humanitären“ Gründen oder „erheblichen öffentlichen Interessen“ (an einer gestaffelten Rückführung) auf der Grundlage des § 55 Abs. 3 AuslG begründet werden (hierbei käme es jedoch zu Konflikten mit § 55 Abs. 4 AuslG), oder aber sie wurden mit „tatsächlichen“ Abschiebungshindernissen, d.h. mit den begrenzten Abschiebungskapazitäten der Behörden, begründet, was jedoch faktisch nicht zutreffend gewesen wäre, da es sich nicht um eine *politisch* begründete Staffelung handelte und verstärkte Abschiebungen rechtlich und tatsächlich möglich gewesen wären. Die Behörden beließen es letztlich im Dunkeln, auf welcher Rechtsgrundlage sie Duldungen erteilten.

IMK-Anschlussregelungen zu Bosnien

Nachdem die Innenminister von Bund und Ländern auf ihren Konferenzen vom 14.12.1995 und vom 26.1.1996 voreilig die Beendigung des Krieges und die Aufkündigung des Schutzes verkündet hatten, kam es in der Folgezeit angesichts der andauernden Unzumutbarkeit einer Rückkehr nach Bosnien zu zahlreichen Verschiebungen der ursprünglichen Terminsetzungen, zu Ausnahmeregelungen und Diversifikationen der Ländererlasse.

Aufgrund der Proteste des UNHCR (vgl. FAZ vom 16.4.1996; FR vom 3.5.1996), des Unterausschusses des Bundestages für Menschenrechte (vgl. FR vom 17.4.1996), der Konferenz der Ausländerbeauftragten von Bund und Ländern (vgl. FR vom 3.5.1996) sowie zahlreicher Verbände, PolitikerInnen, ExpertInnen und Einzelpersonen in Deutschland und Bosnien-Herzegowina gegen den ursprünglich festgesetzten Abschiebungsbeginn zum 1.7.1996 und gegen die fehlende regionale Differenzierung der Abschiebungspläne kam es auf der IMK vom 3.5.1996 zu ersten (Schönheits-) Korrekturen der Beschlusslage: Am Abschiebedatum des 1.7.1996 wurde zwar offiziell festgehalten, die „Verhältnisse vor Ort“ und „Gefahren für Leib und Leben“ sollten aber berücksichtigt werden (vgl. FR 4.5.1996); Innenminister Kanther wurde zudem beauftragt zu prüfen, wann eine Rückkehr realistisch sei (vgl. taz vom 4.6.1996).

Im Ergebnis war der 1.7.1996 als Starttermin für Abschiebungen nach einhelliger Auffassung der Innenminister damit zunächst „vom Tisch“ (so die Innenminister Kniola, Glogowski und Wienholtz; vgl. FR vom 4. und 6.5.1996); auf die Forderung von Innenminister Kniola (SPD / NRW), mit Abschiebungen bis zum Frühjahr 1997 zu warten, ging Bundesinnenminister Kanther (CDU) jedoch nicht ein. Der ursprüngliche Termin, so Kanther, ließe sich zwar nicht halten, ab Oktober 1996 würden sich dann aber nach Abschluss eines Rückübernahmeabkommens „schrittweise Rückführungsmöglichkeiten“ ergeben (vgl. FR vom 7.6.1996). Bis dahin stellte er den Bundesländern frei, im Rahmen des Ausländergesetzes und der IMK-Beschlusslage „großzügig“ zu verfahren, d.h. Duldungen sollten auch in solchen Fällen nochmals verlängert werden, in denen bereits schriftlich verkündet worden war, dass sie „letztmalig“ erteilt worden seien.

So auch in Berlin. Die dargestellten, völlig uneindeutigen politischen Vorgaben spiegelten sich in dem Berliner Weisungstext vom 4.7.1996 wieder: Einerseits waren die ursprünglichen Pläne der „Rückführung“ in einer ersten Phase „frühestens am 1.7.96“ unverändert Bestandteil der Weisung Nr. 92, andererseits hieß es dann aber unter Punkt 2.1. „Rückführung der ersten Phase“:

„Personen, die für die erste Rückführungsphase vorgesehen sind, wird die Duldung bei Ablauf um 6 Monate verlängert. Gleichzeitig erhalten sie eine Abschiebungsandrohung, in der darauf hingewiesen wird, dass die Duldung - vorbehaltlich einer zwischen Bund und Ländern zu vereinbarenden Regelung - nicht mehr verlängert wird (Formbrief DULDBOS).

Da der endgültige Rückführungstermin noch nicht feststeht, ist die Duldung auch in den Fällen nochmals um 6 Monate zu verlängern, in denen bereits nach Satz 2 eine Abschiebungsandrohung erlassen wurde.“

Am 4.7.1996 (vgl. FR vom 6.7.1996) benannte Innenminister Kanther dann den 1.10.1996 als neuen Abschiebungsbeginn und äußerte seine Erwartung, dass die bosniakische Föderation auch die aus der Republika Srpska vertriebenen Flüchtlinge aufnehmen sollte (er nannte in diesem Zusammenhang die Zahl von ca. 160.000 betroffenen Flüchtlingen aus der RS in Deutschland). Der Gedanke des Daytoner Vertrages, wonach die Flüchtlinge an ihre Herkunftsorte zurückkehren sollten, so Kanther, erweise sich zunehmend als unzutreffend.

Forderungen, zumindest im Winter von Abschiebungen abzusehen, wehrte er mit dem Argument ab, dass erfahrungsgemäß viele Flüchtlinge den Rechtsweg nutzten, um gegen ihre Ausweisung vorzugehen, so dass sich ihre Verfahren ohnehin bis mindestens Frühjahr 1997 hinzögen und niemand gegen seinen Willen im Winter zurückgeschickt werde (Kanther laut FR und taz vom 6.7.1996; er wiederholte diese Äußerung noch einmal; vgl. FR vom 21.8.1996). Diese offenkundig falsche Behauptung des Bundesinnenministers, individuelle Rechtsschutzanträge könnten Flüchtlinge allein aufgrund der Verfahrensdauer wirksam vor einer Abschiebung schützen (und sei es nur für ein halbes Jahr während der Wintermonate), war entweder seiner Unkenntnis der

Rechtsprechungspraxis geschuldet oder es handelte sich um einen bewussten Täuschungs- und Beschwichtigungsversuch gegenüber der Öffentlichkeit. Spätestens die Abschiebungen Bayerns im Winter 1996/97 widerlegten dann die Zusicherung Kanthers, dass niemand gegen seinen Willen im Winter zurückgeschickt werde: Am 4.12.1996 wurden 24 Flüchtlinge, darunter auch solche aus der Republika Srpska, in einer Überraschungsaktion abgeschoben – ein wirksamer Rechtsschutz hiergegen war nicht gegeben.

Bundesinnenminister Kanther wandte sich auch gegen zusätzliche Rückkehrhilfen für Flüchtlinge; die Bundesrepublik habe für die Unterbringung und Versorgung der bosnischen Bürgerkriegsflüchtlinge bereits insgesamt ca. 14 Mrd. DM aufgebracht. Das Land Nordrhein-Westfalen förderte hingegen die freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen, die über keine finanziellen Reserven verfügten, bereits zu diesem frühen Zeitpunkt mit einer ‚Starthilfe‘ aus Landesmitteln (vgl. FR vom 9.7.1996). NRWs Innenminister Kniola äußerte in diesem Zusammenhang, dass die frühe Ankündigung der Abschiebungen und die stete Verschiebung der Termine nicht gerade die Bereitschaft zu einer freiwilligen Rückkehr gefördert hätten (ebd.).

Im Vorfeld der IMK vom 19.9.1996 wiederholte sich die Kritik an den übereilten Abschiebungsplänen der Innenminister; hinzu kamen nun aber auch noch interministerielle Konfliktlinien: So forderte Außenminister Klaus Kinkel (FDP) die Innenminister auf, Differenzierungen nach dem Herkunftsort der Betroffenen vorzunehmen (FR, 3.9.1996). Er schlug darüber hinaus vor, einen „Runden Tisch“ zur Ausarbeitung eines einheitlichen Verfahrens für die Rückkehr der Menschen aus Bosnien einzurichten, unter Beteiligung der Kirchen, Gewerkschaften und Wohlfahrtsorganisationen (vgl. FR, 19.8.1996). Selbst Verteidigungsminister Volker Rühe (CDU) sprach sich für eine „nur sehr vorsichtige und differenzierte Rückführung“ aus (vgl. FR vom 20.9.1996).

Außenminister Kinkel trug jedoch zugleich zur ‚Abschiebementalität‘ in Deutschland bei, indem er sagte, die finanzielle Belastung Deutschlands durch die bosnischen Kriegsflüchtlinge gefährde „den inneren Frieden und die Toleranz in unserer Gesellschaft“ (vgl. FR vom 20.8.1996). Die Ausländerbeauftragte Bremens, Dagmar Lill (SPD), wies demgegenüber darauf hin, dass der Anteil von Flüchtlingen unter den 80 Mio. EinwohnerInnen Deutschlands geradezu „verschwindend gering“ sei – verglichen mit der großen Zahl der Binnenflüchtlinge in Bosnien-Herzegowina (die vielerorts bis zu einem Drittel der Stadtbevölkerung ausmachten) und angesichts der dortigen gespannten wirtschaftlichen, sozialen und sicherheitspolitischen Lage (vgl. FR vom 20.8.1996).

UNHCR erneuerte seine Forderung, vorerst keine Abschiebungen vorzunehmen (vgl. FR vom 18.9.1996), zumal in Bosnien der „kalte Krieg [...] von vielen Politikern vor Ort fortgeführt“ werde (Judith Kumin in: Junge Welt vom 31.8.1996).

IMK-Beschluss vom 19.9.1996

Die Junge Welt (vom 2.9.1996) machte im Vorfeld der IMK vom September 1996 drei verschiedene Positionen innerhalb der Bundesländer aus, die jenseits der parteipolitischen Regierungsbildung verliefen: Während die ‚Hardliner‘ Berlin, Bayern, Niedersachsen und Baden-Württemberg für schnelle Abschiebungen plädierten, sprachen sich Hessen, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für eine Verschiebung des Abschiebebeginns bis zum Frühjahr 1997 aus; Sachsen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland wurde hingegen eine abwartende, unentschlossene Position bescheinigt.

Infolge dieser verworrenen Konfliktlage kam ein sehr widersprüchlicher Beschluss der Innenminister zustande (vgl. die Beschlussniederschrift der IMK vom 19.9.1996).

Zum Streitpunkt des Abschiebebeginns wurde etwa folgende Formulierung gewählt:

„Die Innenminister und -senatoren nehmen zur Kenntnis, dass nach Einschätzung der Bundesregierung auch zwangsweise Rückführungen ab dem 1. Oktober 1996 möglich sind.

Dabei gibt es zwischen dem Bundesinnenminister und den Innenministern und -senatoren der Länder Einvernehmen, dass dabei den Ländern im Rahmen der ersten Rückführungsphase nach Maßgabe der unterschiedlichen Verhältnisse in den einzelnen Ländern hinsichtlich des Beginns der zwangsweisen Rückführungen eine flexible Handhabung möglich ist.“ (Punkt 6.2. von TOP 1)

Die Innenminister stellten ihrer Erklärung den Grundsatz einer „vorrangigen Förderung der freiwilligen Rückkehr“ voran, betonten aber zugleich die „Notwendigkeit einer gestaffelten zwangsweisen Rückführung“ und stellten unmissverständlich klar,

„[...] dass *grundsätzlich alle* Bürgerkriegsflüchtlinge, die hier vorübergehend Schutz vor den Gefahren des Krieges gefunden haben, Deutschland wieder verlassen müssen.“ (Punkt 1; Kursive von mir; T.H.)

Unter Punkt 3. des IMK-Beschlusses hieß es:

„Die Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder betrachten die schleppende Entwicklung des zivilen Friedensprozesses, insbesondere die in Teilen Bosnien und Herzegowinas festzustellende Verfestigung ethnischer Trennungen und die damit einhergehenden Sicherheits- und Freizügigkeitsdefizite mit Sorge.“

Die „Sorge“ der Innenminister bezog sich jedoch nicht auf die von dieser Situation bedrohten Menschen, sondern vielmehr darauf, dass die von ihnen geplante baldige Ausschaffung der Kriegsflüchtlinge angesichts der fortdauernden Vertreibungen und Gewalt in Bosnien scheitern könnte. Niemand sprach diese Befürchtung offener aus als der bayrische Innenminister Beckstein (CSU), der angesichts des allgemein befürchteten Ausbruchs neuer Konflikte forderte, *vorher* möglichst viele Kriegsflüchtlinge genau dorthin zu schicken, wo die Konflikte ausbrechen würden, weil später eine „geregelter Rückführung“ angesichts wieder ausbrechender „ethnischer“ Konflikte nicht mehr möglich sei (vgl. FR, 18.7.1996).

Die Angst, dass es durch Verzögerungen bei der Abschiebung und Rückkehr der Flüchtlinge zu einer „Einwanderung durch die Hintertür“ kommen könnte, wie es Innenminister Kniola (laut FR vom 9.7.1996) ausgedrückt hatte, war offenkundig ein treibendes Motiv der Innenminister. Dass der 1.10.1996 als Starttermin für Abschiebungen trotz der von den Innenministern konstatierten „schleppenden Entwicklung des zivilen Friedensprozesses“ und der bestehenden „Sicherheitsdefizite“ aufrecht erhalten wurde, sollte die ‚Signalwirkung‘ der vorangegangenen IMK-Beschlüsse bestärken; ein Beamter drückte es (laut FR vom 18.9.1996) so aus: Die Flüchtlinge sollten sich nicht in der falschen Sicherheit wiegen, dass sie auf Dauer in Deutschland bleiben könnten.

Der Forderung nach einer regionalen Differenzierung wurde durch den IMK-Beschluss nur formal entsprochen. In Punkt 6.3. kamen die Innenminister überein, dass

„[...] in einem ersten Schritt die Rückführung zunächst jedenfalls die Bürgerkriegsflüchtlinge erfassen [soll], die aus den für eine Rückkehr geeigneten Gebieten stammen“,

d.h. dass diese Menschen abgeschoben werden sollten. Um welche „Gebiete“ es sich handelte, ergab sich aus einer Protokollerklärung des BMI zu Ziffer 6.3 Satz 1 des IMK-Beschlusses, der eine Liste von 22 Regionen / Städten in Bosnien (drei in der Republika Srpska, 19 in der Föderation) angefügt war. Die Auswahl dieser 22 Gebiete wurde wie folgt begründet:

„Der UNHCR hat inzwischen 22 Zonen in Bosnien-Herzegowina angegeben, die für eine Rückkehr von Bürgerkriegsflüchtlingen geeignet sind.“

Ich habe bereits im vorangegangenen Kapitel ausgeführt, dass dies eine bewusst falsche Auslegung und ein offensichtlicher Missbrauch der internen Aufstellung des UNHCR anvisierter Schwerpunkt-Wiederaufbau-Regionen darstellte. Trotz der scharfen Proteste des UNHCR und der nochmaligen¹⁷⁸ Klarstellung, dass die Liste keinesfalls Orte bezeichne, in die man gefahrlos abschieben könne¹⁷⁹, hielten die Innenminister an ihrer irreführenden Definition angeblich für Abschiebungen¹⁸⁰ „geeigneter Gebiete“ fest. Auch in der Folgezeit wurde die missbräuchliche Verwendung der UNHCR-Liste nicht zurückgenommen, und die Ausländerbehörden der Länder wurden von den Innenministerien niemals über den wahren Charakter der 22 „Gebiete“ aufgeklärt, wie es der UNHCR gefordert hatte. Die Täuschungsaktion der Innenminister stellte

¹⁷⁸ Die Innenminister waren vom UNHCR bereits *vor* der Innenministerkonferenz auf ihren ‚Irrtum‘ hingewiesen worden (vgl. FR vom 19.9.1996).

¹⁷⁹ Die Absurdität einer solchen Deutung der 22 Wiederaufbaugebiete zeigte sich nicht nur darin, dass wohlgermerkt auch drei Gebiete der Republika Srpska miteinbezogen worden waren, wohin eine Rückkehr unstrittig unmöglich war, sondern z.B. auch darin, dass zwar der schwer zerstörte und mit Flüchtlingen überfüllte bosniakische Ostteil Mostars, nicht aber der kroatisch dominierte und weniger zerstörte Westteil der Stadt als „geeignetes Gebiet“ in die Liste aufgenommen worden war. In Mostar ereignete sich zugleich die größte Vertreibungswelle seit Kriegsende (vgl. Stuttgarter Zeitung vom 31.12.1996).

¹⁸⁰ Zur Klarstellung: Zwar sprachen die Innenminister von Gebieten, die für eine „Rückkehr“ geeignet seien – doch es ging nicht um eine ‚freiwillige‘ Rückkehr der Betroffenen in diese Gebiete (die *besonders* zerstört waren), sondern um die *Abschiebung* von Menschen aus diesen Regionen / Städten nach Sarajevo.

somit nicht nur einen ‚Betrug‘ gegenüber der Öffentlichkeit, sondern auch eine beispiellose Brückierung der UN-Flüchtlingshilfeorganisation dar.

Von ähnlichem Täuschungscharakter war ein weiterer ‚Beschluss‘ der Innenminister zu TOP 1.3., der sich unter der verklausulierenden Überschrift *„Auswirkungen der Möglichkeit der freiwilligen Rückkehr nach Bosnien-Herzegowina auf Leistungen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG“* auf den nachfolgend zitierten Satz beschränkte:

„Die Innenminister und -senatoren sind übereinstimmend der Überzeugung, dass davon ausgegangen werden kann, dass Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina die Möglichkeit der freiwilligen Rückkehr offensteht.“

Diese pauschale Behauptung war angesichts der realen Verhältnisse vor Ort nicht nur auf den ersten Blick erkennbar falsch, sie vermied es unredlicherweise auch klar auszusprechen, was mit ihr bezweckt werden sollte: Maßgeblicher Grund für die politische Allgemeinfeitschreibung der Möglichkeit einer freiwilligen Rückkehr nach Bosnien war es nämlich, Kürzungen der Sozialhilfe und weitere sozialrechtliche Sanktionen (Herabsetzung der Leistungen von § 2 auf § 3 AsylbLG) für sämtliche bosnischen Kriegsflüchtlinge durch die Sozialbehörden anzuregen und zu begründen – rechtswidrigerweise, wie zumindest das OVG Berlin (OVG 6 S 415.96; B.v. 17.2.1997) befand.

Die zahlreichen Floskeln der ersten IMK-Beschlüsse hinsichtlich einer angeblich gewünschten „engen Konsultation mit UNHCR, der EU und den anderen Gastländern“ fanden im September 1996 übrigens keinen Eingang mehr in die IMK-Beschlussfassung – angesichts des offenen Streits zwischen der Bundesregierung und dem UNCHR um die Liste der 22 Wiederaufbaugebiete und angesichts des in Europa einmalig forschen Vorgehens der deutschen Innenminister, das mit keinem anderen Gastland oder gar mit der EU abgestimmt worden war, wäre eine solche Behauptung zu diesem Zeitpunkt auch unhaltbar gewesen.

In Österreich, Schweden und der Schweiz (Länder, die - gemessen an der kleineren Bevölkerungszahl - deutlich mehr Flüchtlinge als Deutschland aufgenommen hatten!) gab es zum damaligen Zeitpunkt keinerlei Abschiebepläne (Schweden) oder aber - wie vom UNHCR gefordert - Planungen für eine zwangsweise Rückkehr frühestens ab dem Frühjahr 1997 (Schweiz: ab Ende April 1997, Österreich: ab 31.8.1997; vgl. FR vom 1.10.1996).

In allen anderen Staaten, die vergleichbar so viele (Niederlande) oder auch deutlich weniger Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina aufgenommen hatten als die Bundesrepublik Deutschland (England, Frankreich, Belgien), war eine zwangsweise Rückführung der bosnischen Flüchtlinge zu diesem Zeitpunkt kein Thema (vgl. ebd.).

In Norwegen wurde *allen* 12.000 im Land befindlichen bosnischen Kriegsflüchtlingen im November 1996 ein permanentes Bleiberecht eingeräumt. „Sie sollen heimkehren, wenn sie es richtig finden“, sagte die Staatssekretärin Øystein Maeland (vgl. FR vom 9.11.1996) - eine für deutsche Verhältnisse geradezu unvorstellbare Äußerung einer Staatsvertreterin.

Berliner Umsetzung des Beschlusses

Mit Schreiben vom 24.9.1996 (IV A 11 - 0345/750) informierte die Senatsverwaltung für Inneres die Berliner Ausländerbehörde über den IMK-Beschluss und die hieraus zu ziehenden Konsequenzen.

Unter Punkt III. 1. hieß es: „Zwangswise zurückgeführt werden im Rahmen der Phase I vorrangig solche Bosnier, die aus den für eine Rückkehr geeigneten Gebieten *auf dem Gebiet der Föderation* stammen“ (Kursive von mir; T.H.)¹⁸¹ – indem die drei Regionen der Republika Srpska nicht mehr als „für eine Rückkehr geeignete Gebiete“ aufgeführt wurden, korrigierte man stillschweigend einen offenkundigen ‚Fehler‘ des IMK-Beschlusses.

Das Wort „vorrangig“ machte jedoch zugleich deutlich, dass prinzipiell an der Abschiebung *aller* Flüchtlinge der 1. Phase festgehalten wurde.

¹⁸¹ Diese wurden nachfolgend benannt: Travnik, Maglaj, Tesanj (Kanton Zenica); Sarajewo und Vorstädte; Kupres, Livno, Glamoc, Konjic, Mostar Ost, Jablanica / Prozor (Gebiet Mostar); Kljuc, Bihac; Celic, Kalesija, Teocak, Zvornic / Sapna (Gebiet Tuzla); Gorazde und Odzak. Am 2.12.1996 wurde durch eine Mitteilung hinsichtlich „Zvornic / Sapna“ klargestellt, dass nur der Ortsteil Sapna als „geeignetes Gebiet“ anzusehen sei - Zvornik liegt in der Republika Srpska.

Um Abschiebungen im großen Stil vorzubereiten und um den allgemeinen Ausreisedruck auf die Betroffenen zu verstärken, ergingen in Berlin weiterhin folgende Anweisungen (vgl. ebd.):

- „2. Duldungen von Ausländern der Phase I sind generell nicht mehr zu verlängern. Die entsprechende Anordnung nach § 54 AuslG wird hiermit widerrufen¹⁸². [...]
3. Im Rahmen von Vorsprachen der Ausländer sind Kopien von Dokumenten, die zum Nachweis bzw. zur Glaubhaftmachung der bosnischen Staatsangehörigkeit entsprechend dem übersandten Entwurf eines Rücknahmeabkommens geeignet sind, zu fertigen und zur Akte zu nehmen.
4. Bei Ablauf der Duldungen ist - durch Akteneinsicht und / oder - durch Befragung des Betroffenen der Herkunftsort des zur Ausreise verpflichteten Bosniers zu ermitteln¹⁸³.
5. Ausländer, deren Duldungen enden, sind letztmalig mündlich aufzufordern, freiwillig auszureisen¹⁸⁴. Liegt der Herkunftsort in einem geeigneten Gebiet, ist dafür die Frist von einer Woche zu setzen. Die Aufforderung ist aktenkundig zu machen. Nach Ablauf der Woche sind für den Fall, dass die Ausreise nicht erfolgte, Abschiebungsmaßnahmen einzuleiten.
6. Zur Klarstellung weisen wir darauf hin, dass die Abschiebungen nach Bosnien-Herzegowina in der Regel per Flug nach Sarajewo erfolgen. Abgeschoben werden vorrangig die Ausländer, die aus geeigneten Gebieten stammen. Es ist davon auszugehen, dass der Bundesminister des Inneren auf der Grundlage von Empfehlungen des UNHCR demnächst weitere geeignete Gebiete benennen wird, die wir Ihnen im Nachgang zu diesem Schreiben unverzüglich mitteilen werden.¹⁸⁵“

Punkt 5. der Weisung – „sind [...] Abschiebungsmaßnahmen einzuleiten“ – ließ an dem Durchsetzungswillen der Berliner Innenverwaltung keinen Zweifel aufkommen.

Innensenator Schönbohm persönlich hatte einen Tag vor Erlass der Weisung in einer Innenausschusssitzung im Berliner Abgeordnetenhaus am 23.9.1996 angekündigt, ab dem 1.10.1996 Abschiebungen in großer Zahl durchführen zu wollen (vgl. taz vom 24.9.1996):

„Für etwa 1.500 der über 30.000 Flüchtlinge läuft zum 1. Oktober die Duldung aus. Die werden wir, falls nötig, zwangsweise zurückführen.“

Angesichts des in seinen Augen nur schleppend verlaufenden Rückkehrprozesses¹⁸⁶ drohte er, „dass dieses Verhalten eventuell Rückwirkungen auf die Hilfsbereitschaft unserer Bevölkerung hat“ – und gab vor, dass er dies „bedauerlich“ fände (vgl. TSP 10.11.1996)¹⁸⁷.

¹⁸² Die Anordnung nach § 54 AuslG war bereits zum 31.3.1996 widerrufen worden; der Weisungstext wurde jedoch (wie in anderen Fällen auch) nicht sinnentsprechend grammatikalisch richtiggestellt.

¹⁸³ In der Weisung der Ausländerbehörde wurde hierzu ergänzend bestimmt, dass „der Betroffene nach seinem Herkunftsort sowie nach der ethnischen Zugehörigkeit zu befragen [ist]. Die Ergebnisse sind statistisch zu erfassen (s. VI.)“ (Punkt II. 1.3. und III. der Weisung Nr. 92) und „[...] Sen Inn monatlich zu übermitteln“ (Punkt VI.). Hierzu drei Anmerkungen: 1) Mir ist nicht bekannt, wie die SachbearbeiterInnen mit dem Konstrukt der „ethnischen Zugehörigkeit“ in der Befragungspraxis umgingen: Wurde das jeweilige Glaubensbekenntnis der Personen abgefragt (und welche Zuordnung wurde dann bei Nicht-Gläubigen vorgenommen?) oder wurde mit ‚ethnischen‘ Kategorien gearbeitet (und welche ‚Zugehörigkeit‘ wurde dann bei ‚gemischt-nationaler‘ bzw. ‚jugoslawischer‘ ‚Herkunft‘ erfasst und in wie vielen Generationen sollte die ‚Herkunft‘ zurückverfolgt werden)?

2) Natürlich macht eine Befragung nach dem Herkunftsort (zur Gefahrenabschätzung) nur dann Sinn, wenn zugleich erfragt wird, welcher ‚Ethnie‘ die Betroffenen vor Ort von den dortigen PolitikerInnen bzw. der Bevölkerung zugeordnet werden würden. Da aber die Berliner Ausländerbehörde niemals auf den Umstand einer ‚Minderheiten-Zugehörigkeit‘ Rücksicht nahm, war unklar, welchem Zweck die angeordnete Erfragung der ‚ethnischen Zugehörigkeit‘ dienen sollte.

3) Entgegen der klaren behördlichen Anweisung zur Erfassung der Herkunftsdaten behauptete die Senatsverwaltung für Inneres, „in diesem Punkt über keine statistischen Angaben“ zu verfügen (Antwort vom 17.8.1998 auf die Kl. Anf. Nr. 13/4034 – gefragt worden war, wie viele der noch in Berlin lebenden BosnierInnen aus der Republika Srpska kämen). Unklar ist, ob die Innenverwaltung ihr bekannte Daten verschwieg, weil sich aus diesen ergeben hätte, dass einer überwiegenden Mehrheit der Flüchtlinge in Berlin wegen ihrer Minderheitenzugehörigkeit / Herkunft eine Rückkehr / Abschiebung nicht zuzumuten war – entgegen der offiziellen Darstellung. Allerdings enthielt auch die Antwort der Innenverwaltung das Eingeständnis, dass auch „der Senat“ davon ausgehe, dass die „Mehrheit der noch in Berlin befindlichen ca. 19.000 bosnischen Flüchtlinge aus dem Gebiet der sog. Republika Srpska stammt“. Und weiter: „Auch der Senat geht von einem erheblichen Prozentsatz durch Gewalt vertriebener Flüchtlinge aus, sieht sich allerdings zu einer konkreten prozentualen Benennung nicht in der Lage“ (a.a.O.).

¹⁸⁴ In welcher menschenverachtender Form diese Aufforderung zur *mündlichen* Ausreiseaufforderung in den Stuben der Berliner Ausländerbehörde häufig umgesetzt wurde (nach dem Motto: *Raus, raus, verschwindet aus Deutschland!*), werde ich im nächsten Kapitel genauer schildern.

¹⁸⁵ UNHCR hatte wohlgermerkt *keine* „Empfehlungen“ für Abschiebungen abgegeben und hütete sich als Konsequenz aus der missbräuchlichen Vereinnahmung seiner Wiederaufbau-Liste durch die deutschen Innenminister, weitere – wie auch immer geartete – Gebiete zu benennen.

Dass es entgegen dieser Ankündigungen im Winter 1996/97 noch nicht zu Abschiebungen von Berlin aus kam – dies sei hier vorweggenommen –, lag nicht an den Skrupeln der politisch Verantwortlichen, sondern ausschließlich an erzwungenen diplomatischen Rücksichtnahmen im Vorfeld des Abschlusses des deutsch-bosnischen Rückübernahmeabkommens: In einem Schreiben vom 23.10.1996 hatte das Bundesinnenministerium die Länderinnenminister darüber informiert, dass bis zum Inkrafttreten des Abkommens sowohl der UNHCR als auch das bosnische Flüchtlingsministerium in Sarajevo innerhalb vorgesehener Fristen vor Abschiebungen zu informieren seien¹⁸⁸, „um einen möglichst reibungslosen Ablauf von Abschiebungen nicht durch mangelnde Informationen zu gefährden“; es wurde zugleich „empfohlen, eine Rückantwort der bosnischen Behörden abzuwarten“.

Mit diesem Schreiben sollten offenkundig die ‚scharfen‘ Länderinnenminister ‚an die Leine genommen‘ werden, um ‚das große Ganze‘ – den Abschluss des Abschiebeabkommens – nicht durch übereilte Abschiebungsaktionen einzelner Bundesländer zu gefährden¹⁸⁹ und die bosnische Seite vor Vertragsschließung nicht zu ‚verunsichern‘ (vgl. Berliner Zeitung und Tagesspiegel vom 29.10.1996). Einer dieser ‚Hardliner‘, Innensenator Schönbohm, ‚bellte‘ nach der erneuten Aufschiebung des ungeduldig erwarteten und öffentlich bereits lauthals verkündeten Abschiebebeginns entsprechend laut auf: Er fühle sich durch Bundesinnenminister Kanther „unzutreffend informiert“ und „unfair behandelt“ (vgl. ebd.), da dieser ihm auf der Innenministerkonferenz am 19.9.1996 zweimal versichert habe, dass Zwangsabschiebungen auch angesichts des noch nicht unterzeichneten Rückführungsabkommens möglich seien.

Die pressewirksam geäußerte Empörung des Berliner Innensensors über seinen Parteikollegen und ‚Freund im Geiste‘ Kanther – dies als Ergänzung zum vorherigen Kapitel – war nur vor dem Hintergrund seines besonderen persönlichen Engagements erklärlich, denn Kanther ging es wohlgemerkt um die Sicherstellung möglichst reibungsloser Abschiebungen in der Zukunft. Durch die Äußerungen Schönbohms war ungewollt auch deutlich geworden, wie ernst er den einstimmigen Beschluss des Berliner Abgeordnetenhauses genommen haben musste, sich auf der IMK vom September 1996 für eine vorrangig freiwillige Rückkehr unter Wahrung der Sicherheitsbedürfnisse der Betroffenen einzusetzen – nämlich gar nicht. Dass Schönbohm geradezu emotional auf Abschiebungen fixiert gewesen zu sein schien, illustrierte auch seine spätere Reaktion auf die mäßigen Einwände von Außenminister Klaus Kinkel: „Was Kinkel jetzt macht, ist eine Mordssauerei“, sagte Schönbohm laut FR vom 22.4.1997 wörtlich und ging den Außenminister zudem mit den Worten an, er solle „nicht so leichtfertig und unverantwortlich schwätzen“¹⁹⁰ (ebd.).

Unverantwortlich handelte in den Augen Schönbohms also nicht, wer schutzbedürftige Flüchtlinge trotz aller Warnungen voreilig mit Gewalt aus dem Land schaffen wollte, sondern *unverantwortlich* („unfair“, „Mordssauerei“ usw.) handelte seiner Meinung nach, wer sich für ein differenziertes, sorgfältiges Vorgehen einsetzte.

Die Berliner Behörden jedenfalls hatten nach eigenen Angaben zum damaligen Zeitpunkt zur Vorbereitung von Abschiebungen bereits erste „Listen mit wenigen hundert Namen nach

¹⁸⁶ Zuvor hatte Sozialsenatorin Hübner (CDU) beklagt, dass bislang nur 320 Flüchtlinge aus Berlin die endgültige Heimreise nach Bosnien angetreten hätten (vgl. taz vom 9.9.1996).

¹⁸⁷ Im Berliner Abgeordnetenhaus schlug Schönbohm sanftere Töne an, der Inhalt war jedoch vergleichbar (vgl. taz vom 27.9.1996): „Wir hoffen, dass die meisten freiwillig gehen und dass es möglichst wenige zwangsweise Rückführungen geben wird“.

¹⁸⁸ Und zwar über das BMI, das Auswärtige Amt und die Deutsche Botschaft – „ein direkter Kontakt zwischen Landesbehörden und bosnischen Stellen [wird] als nicht zweckdienlich angesehen“.

¹⁸⁹ Die erste größere Abschiebungsaktion nach Bosnien fand dann bezeichnenderweise auch erst *nach* der Unterzeichnung des Abschiebe-Abkommens am 20.11.1996 statt: Am 4.12.1996 schob Bayern 24 Flüchtlinge (auch Vertriebene aus Srebrenica) in einer Überraschungsaktion in den bosnischen Winter ab.

¹⁹⁰ Kinkel hatte unter anderem beklagt, dass von den Ländern keine ausreichenden Daten über die Herkunft der Flüchtlinge mitgeteilt würden – was Schönbohm „aus datenrechtlichen Gründen“ ablehnte.

Bosnien-Herzegowina geschickt“ (vgl. Berliner Zeitung vom 29.10.1996), doch habe es keine Rückantwort des bosnischen Flüchtlingsministeriums gegeben. Bereits gebuchte Flüge für Abschiebungen hätten daraufhin wieder storniert werden müssen (vgl. TSP, 29.10.1996)¹⁹¹.

Die Weisung der Senatsverwaltung für Inneres vom 24.9.1996 enthielt im Übrigen auch eine Brüskierung der Justiz – eine Folge der harten Auseinandersetzungen zwischen der 35. Kammer des Berliner Verwaltungsgerichts und der Berliner Ausländerbehörde (hierzu später mehr): Bei Rechtsschutzanträgen von BosnierInnen der 1. Phase aus einem so genannten „geeigneten Gebiet“ sollte demnach „grundsätzlich keine Zusicherung gegenüber dem Verwaltungsgericht“ (Punkt IV.) mehr abgegeben werden, bis zu einer gerichtlichen Entscheidung mit Abschiebungsmaßnahmen abzuwarten¹⁹².

In Bezug auf Angehörige der Phase II, deren „Rückführung [...] für die Zeit ab dem 1. Mai 1997 vorgesehen [ist]“, behauptete die Innenverwaltung in ihrem Schreiben, dass ihre „Regelungen [...] dem Mustererlass der Länder“ entsprechen würden, was – wie ich bereits dargelegt habe – nicht zutreffend war¹⁹³.

Auch bei Familien der 2. Phase sollten nunmehr jedenfalls Aktennachweise gefertigt werden, die für eine spätere Abschiebung erforderlich waren. Obwohl in der Anweisung der Innenverwaltung diesbezüglich eindeutig von „*Kopien* von Dokumenten“ (Kursive von mir; T.H.), die für ein Rücknahmeersuchen notwendig waren, gesprochen wurde, hieß es in der entsprechenden Weisung der Ausländerbehörde Nr. 92 vom 26.9.1996 (Punkt II 1.2.) verschärfend: „Pässe und Personalausweise sind einzubehalten, andere Urkunden nach Fertigung von Kopien wieder auszuhändigen.“

Rechtlich war die Ausländerbehörde (nach § 42 Abs. 6 AuslG) zweifelsohne dazu befugt, die Reisepässe und Ausweise der Betroffenen einzubehalten. Für die Flüchtlinge war dies jedoch ein enorm belastender Vorgang, denn der Reisepass war für sie nicht nur das wichtigste Legitimationspapier, sondern auch ein Ausdruck der zumindest theoretisch noch gegebenen ‚Reisefreiheit‘: Den Reisepass in der Schublade liegen zu haben bedeutete, es ‚im Notfall‘ noch einmal in einem anderen europäischen Land versuchen zu können. Dass die Pässe bei der Vorsprache in der Ausländerbehörde einbehalten wurden, verbreitete sich unter den Flüchtlingen in Berlin wie ein Lauffeuer und trug erheblich zu deren weiterer Verunsicherung bei (vgl. taz vom 11.10.1996¹⁹⁴). Die psychologische Botschaft des Passentzugs – die Aufkündigung der ‚Gastfreundschaft‘ – kam bei den Betroffenen an, wie auch die folgende Passage aus einem Gespräch mit einer von mir interviewten Bosnierin zeigt:

„Also, dass uns unsere Pässe abgenommen wurden und dass man nicht weiß, woran man ist und was man überhaupt machen kann [...]: Beschissen fühlt man sich. Man findet keinen Ausweg und deshalb irren die Leute herum. [...] Sie sind also völlig durcheinander [...]“.

Der Sprecher der Innenverwaltung, Thomas Raabe, verteidigte den – in der Weisung *seiner* Behörde gar nicht vorgesehenen – Einzug der Pässe durch die Ausländerbehörde als „gängige Praxis“ und kündigte an, dass vor allem die etwa 350 in Berlin lebenden bosnischen Flüchtlinge, die erst nach dem 15.12.1995 eingereist waren, jederzeit mit einer Rückführung rechnen müssten (vgl. ebd.).

¹⁹¹ Der deutsche Botschafter in Sarajevo, Dr. Preisinger, bestätigte im November 1996, dass eine Anfrage aus Berlin zur Abschiebung von 40 Personen geprüft werde, worunter sich jedoch mindestens 12 „Problemfälle“ befänden (vgl. Thomä-Venske 1997, 11). Er sprach sich generell gegen Abschiebungen aus Deutschland aus, da hierdurch eine „gefährliche Destabilisierung der Gesellschaft“ zu erwarten sei (ebd.).

¹⁹² In der Weisung der Ausländerbehörde wurde konkretisiert, dass die *generelle* Zusicherung für Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien gültig bleibe, in den genannten Fällen solle diese jedoch widerrufen werden (vgl. Punkt II. 3. der Weisung Nr. 92 vom 26.9.1996).

¹⁹³ Lediglich die Definition des „Familienverbandes“ wurde vom Mustererlass übernommen; die Traumatisierten-Regelung in Berlin ging über Bestimmungen des Mustererlasses hinaus; in den übrigen Bereichen wurden die Vorgaben des Mustererlasses eher ‚unterlaufen‘.

¹⁹⁴ Der taz-Artikel trug den Titel: „Die Angst geht um“. Ein Betroffener, dem sein Pass weggenommen worden war, sagte demnach: „Wer bin ich jetzt? Ein Verbrecher?“

Durch eine Mitteilung im Rahmen der Weisung Nr. 92 wurden die MitarbeiterInnen der Ausländerbehörde am 27.12.1996 dann darüber informiert, dass es angesichts des noch nicht in Kraft gesetzten Rücknahmeabkommens „[...] noch nicht erkennbar [sei], wann mit der Rückführung begonnen werden kann“. Die zwingende rechtliche Konsequenz hieraus, *allen* bosnischen Flüchtlingen aufgrund tatsächlicher objektiver Abschiebungshindernisse eine Duldung zu erteilen, wurde jedoch nicht gezogen: Die Betroffenen wurden hierdurch in eine rechtliche Grauzone verstoßen und auf behördliche Anweisung illegalisiert.

Nach dem Inkrafttreten des deutsch-bosnischen Abkommens am 14.1.1997 erging eine gesonderte Mitteilung (B.54.1.1 vom 7.2.1997), wie den bürokratischen Erfordernissen im Rahmen des Rückübernahmeabkommens in der Praxis entsprochen werden sollte (1. Ersuchen, 2. Antwort auf Ersuchen, 3. Passbeschaffung, 4. Übernahmeverfahren). In diesem Zusammenhang wurde die willkürliche Differenzierung nach „geeigneten“ und nicht „geeigneten“ Gebieten wieder aufgegeben, denn unter Punkt II. 1. *Ersuchen zur Rücknahme* hieß es:

„Im Rahmen der Phase I sind nunmehr auch solche Bosnier zu benennen [d.h. in der Konsequenz: abzuschicken; T.H.], deren letzter Herkunftsort auf dem bisher nicht zu den geeigneten Gebieten zählenden Teil der Föderation liegt.“

Die mit großem Aufwand und arglistiger Täuschung inszenierte Rechtfertigungskonstruktion einer „Rückführung“ zunächst ‚nur‘ in angeblich hierfür „geeignete Gebiete“ blieb somit im Ergebnis in der Berliner Verwaltungspraxis schlicht und ergreifend ohne jede wirksame Relevanz: Die Abschiebungsvorbereitungen wurden von nun an unabhängig von der Wiederaufbau-Liste des UNHCR vorangetrieben, niemand wurde aufgrund der (Nicht-) Herkunft aus einem solchen Gebiet „vorrangig“ oder „nachrangig“ abgeschoben – es konnte alle jederzeit gleichermaßen treffen.

Kleiner Ländervergleich (Ende 1996) – Nur scheinbare Differenzierungen im Vorgehen

Die zahlreichen Verschiebungen der von den Innenministern voreilig verkündeten Abschiebungstermine hatten den ursprünglichen Gesamtplan einer nach dem Familienstand „gestaffelten Rückführung“ zur Farce werden lassen, denn durch die sukzessive Verlagerung des Abschiebebeginns fielen die 1. und die 2. Phase der ‚Rückkehr‘ im Verlauf des Jahres 1997 irgendwann einfach zusammen (es gab also keine Differenzierung mehr), da der nahe liegende Schluss, angesichts der nicht realisierbaren ursprünglichen Zeitvorstellungen die Rückkehrvorgaben insgesamt zeitlich ‚nach hinten‘ zu verschieben, aus politischen Gründen nicht gezogen worden war: Die ‚Signalwirkung‘ sollte um jeden Preis aufrechterhalten werden, und die Innenminister wollten gegenüber der Öffentlichkeit ihre Irrtümer in Bezug auf eine schnelle Rückkehr nach Bosnien und Herzegowina nicht eingestehen.

Diese Halbherzigkeit und Unehrllichkeit im Vorgehen führte in den Erlassen der Bundesländer zu teilweise skurrilen Ergebnissen (vgl. zum folgenden Überblick: Göbel-Zimmermann / Hayungs 1997, 17):

Alle Ländererlasse hielten auch Ende 1996 / Anfang 1997 noch an dem ursprünglich festgelegten Datum des 31.8.1997 als *Abschluss der ‚Rückführung‘* nach Bosnien fest – eine für alle erkennbar völlig unrealistische Planungsvorgabe, die keine rationale Vorgehensweise zuließ.

In diesem illusorischen Gesamtrahmen sah die „Staffelung der Rückkehr“ in *Sachsen-Anhalt* dann z.B. so aus: Bis zum 31.3.1997 sollten diejenigen Flüchtlinge der 1. Phase, die aus einem der so genannten 22 „geeigneten Gebieten“ kamen, Deutschland verlassen haben; diejenigen aus der übrigen Föderation einen Monat später, und Erwachsene der 1. Phase aus der Republika Srpska schließlich sollten nochmals einen Monat später, bis zum 31.5.1997, ausgereist sein – die „Rückführung“ von Familien der Phase II sollte dessen ungeachtet bereits zum 1.5.1997 begonnen werden. Eine solche ein-monatliche Differenzierung konnte nicht einmal mehr den Anspruch der Ernsthaftigkeit erheben, denn für die Betroffenen war es angesichts der Zustände vor Ort völlig gleichgültig, ob sie ein oder zwei Monate früher oder später ausreisen oder abgeschoben würden, und ab dem 1.6.1997 waren weisungsgemäß ohnehin *alle gleich* (abschiebegefährdet).

Die „Staffelungsvorgaben“ sollten vermutlich ausschließlich der humanitären Ummantelung des Abschiebeprozesses dienen, d.h. es wurde lediglich *vorgegeben*, den Interessen der Betroffenen und den Umständen des Einzelfalls im Rahmen einer angeblich differenzierten Vorgehensweise Rechnung zu tragen¹⁹⁵.

Die bosnienspezifischen Weisungen der übrigen Bundesländer will ich an dieser Stelle kurz darstellen, vor allem insofern sie von der Berliner Weisungslage abwichen, um die Besonderheiten der Berliner Praxis im bundesweiten Vergleich herausarbeiten zu können.

Nur in *Bayern* wurden wie in Berlin generell allen Flüchtlingen der 1. Phase keine Duldungen mehr erteilt. Personen aus den so genannten 22 „geeigneten Gebieten“, aber auch ‚StraftäterInnen‘ und SozialhilfeempfängerInnen, sollten ab dem 1.10.1996 „vorrangig“ abgeschoben werden (Bayern war das einzige Bundesland, das im Winter 1996/97 dann tatsächlich nach Bosnien abschob. Ähnlich wie in Berlin wurden in Bayern selbst in solchen Fällen, in denen eine Abschiebung zunächst noch ausgesetzt werden sollte (z.B. bei hohem Alter, schlechtem Gesundheitszustand, einer „sozial wichtigen Beschäftigung“), rechtswidrig keine Duldungen mehr erteilt, sondern lediglich „Ausreisefristverlängerungen“ eingeräumt.

In *Baden-Württemberg*, *Sachsen* und *Niedersachsen* wurden Flüchtlinge aus 19 bzw. 22 der angeblich „geeigneten Gebiete“ (bzw. aus dem Kanton Una Sana¹⁹⁶) unter Beachtung einer dreimonatigen Ausreisefrist zur Ausreise aufgefordert. Die übrigen Flüchtlinge der 1. Phase wurden weiterhin geduldet¹⁹⁷. Auch *Hamburg* forderte Flüchtlinge aus „geeigneten Gebieten“ zur Ausreise auf, bis Ende Februar 1997 sollten allerdings keine Abschiebungen stattfinden.

Die übrigen Bundesländer verzichteten weisungsgemäß generell bis zum 28.2.1997 bzw. 31.3.1997 auf Abschiebungen. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden weiterhin Duldungen erteilt (in *Brandenburg*, *Bremen*, *Saarland*, *Schleswig-Holstein*), oder aber die Duldungen wurden bis zum 31.12.1996 verlängert und es wurde eine entsprechend lange Ausreisefrist gewährt (*Hessen*, *Nordrhein-Westfalen*, *Mecklenburg-Vorpommern*, *Rheinland-Pfalz*, *Thüringen*).

Wenige Bundesländer hatten diesen allgemeinen Vorgaben weitere Differenzierungen hinzugefügt: In *Bremen* etwa wurde ausdrücklich bestimmt, dass bei „binationalen Ehen“ und bei Flüchtlingen aus der Republika Srpska zunächst keine Abschiebungsandrohung erfolgen sollte. Besonders schutzbedürftige „binationale Familien“ fanden ansonsten in keinem anderen Bundesland eine gesonderte Berücksichtigung; in *Hamburg* fand sich sogar eine ‚negative‘

¹⁹⁵ Dabei verfügte Sachsen-Anhalt noch über eine der großzügigsten Weisungsregelungen innerhalb des durch die Innenminister vorgegebenen Rahmens; hier lebten allerdings auch ‚nur‘ ca. 2.000 bosnische Flüchtlinge.

¹⁹⁶ Una Sana galt offiziell zunächst als Alibi- / Pilot-Wiederaufbau-Projekt. Im Kanton Una Sana waren vor allem Dörfer zerstört worden, und zwar überwiegend *nach* Beendigung des Krieges, um die Rückkehr vertriebener serbischer BosnierInnen zu verhindern. Die Unterbringungskapazität im Kanton war angesichts 36.000 untergebrachter Flüchtlinge längst erschöpft; die Arbeitslosigkeit im Kanton betrug ca. 75% (vgl. Thomä-Venske 1997, 2 ff).

Die Frankfurter Rundschau berichtete am 2.10.1996, dass die angekündigte Wiederaufbauhilfe in Una Sana nicht eingetroffen sei und Häuser deshalb nicht wiederaufgebaut werden könnten.

In einem Bericht der FR vom 28.1.1997 hieß es, dass das versprochene Geld immer noch in Brüssel lagere; im Kanton waren zu diesem Zeitpunkt bereits 10.000 Menschen nur noch notdürftig untergebracht (zumeist ohne Strom, Wasser usw.). Sfor-Soldaten warnten, dass – zur Verhinderung neuer Kämpfe – erst diese Menschen würdig untergebracht werden müssten, bevor es zu einer Rückkehr nach Una Sana kommen könne.

Am 5.3.1997 berichtete die FR schließlich, dass in Una Sana das Technische Hilfswerk (THW) Mittel für 667 Häuser (d.h. für die Unterbringung von ca. 3.000 - 4.000 Menschen) erhalten habe – die deutschen Innenminister planten die Abschiebung von bis zu 70.000 Flüchtlingen nach Una Sana!

Aus Odzak, einem ebenfalls angeblich für eine Rückkehr „geeigneten Gebiet“, berichtete die FR, dass diejenigen, die dort lebten, um Hilfe schrien, damit sie nächste Woche überleben könnten (FR, 2.10.1996).

¹⁹⁷ Hinsichtlich Sachsens sind die Ausführungen von Hayguns und Göbel-Zimmermanns zu knapp, um zu diesen Einzelheiten verlässliche Aussagen treffen zu können. Auch bei manch anderen Bundesländern kann nur gemutmaßt werden, ob in der Praxis z.B. Duldungen oder nur Ausreisefristen gewährt wurden.

„Binationalitäts-Klausel“, d.h. es reichte aus, wenn nur ein Ehepartner aus einem so genannten „geeigneten Gebiet“ kam, um „vorrangig“ abgeschoben zu werden¹⁹⁸.

In *Mecklenburg-Vorpommern* war differenziert worden, dass innerhalb der 1. Phase im 1. Quartal 1997 nur MuslimInnen und KroatInnen aus der Föderation ausreisen sollten, serbische Volkszugehörige aus der Föderation und Flüchtlinge aus der Republika Srpska sollten diesen dann im 2. Quartal 1997 folgen (oder aber abgeschoben werden). Die *Thüringer* Weisung enthielt den ausdrücklichen Hinweis, dass die Dauer der Ausreisefrist von den Ausländerbehörden „in jedem Einzelfall nach pflichtgemäßem Ermessen“ bestimmt werden sollte.

Die *hessischen* Weisungsvorgaben entsprachen den Empfehlungen des UNHCR bzw. einer menschenrechtlich orientierten Perspektive noch am ehesten: Die zur Ausreise aufgeforderten erwachsenen Personen ohne minderjährige Kinder aus den so genannten 22 „geeigneten Gebieten“ sollten *nur dann* bis Ende März 1997 ausreisen, wenn sie in ihrem Herkunftsort auch zur jeweiligen Mehrheitsgruppe gehörten, oder aber wenn sichergestellt war, dass sie dort als Minderheiten-Angehörige ohne größere Probleme Aufnahme finden konnten. Hierdurch wurde dem subjektiven Sicherheitsbedürfnis der Betroffenen und der realen Gefahrenlage vor Ort im Rahmen einer individualisierten Einzelfallbetrachtung Rechnung getragen; darüber hinaus wurde weisungsgemäß empfohlen, eine „geordnete Beendigung von Arbeitsverhältnissen“ und bestehende familiäre Bindungen zu Verwandten mit Aufenthaltsrecht bei der Bestimmung des Ausreisezeitpunktes zu berücksichtigen.

An ihre logischen und humanitären Grenzen stieß die Regelung in Hessen angesichts der illusorisch gewordenen Zeitvorgaben der IMK-Beschlusslage: Bis Ende Juni 1997 sollten die in ihrer Heimat gefährdeten Minderheiten-Angehörigen Deutschland verlassen haben und bis zum 31.8.1997 sollte gar die zweite „Rückführungsphase“ insgesamt abgeschlossen sein!

Der Überblick über die verschiedenen Ländererlasse zeigt, dass von einem bundeseinheitlichen Vorgehen weniger denn je die Rede sein konnte: Die schillernden Vorgaben der Innenministerkonferenz-Beschlüsse ermöglichten sowohl den ‚Hardliner‘-Ländern ein rigides Vorgehen als auch den ‚liberaleren‘ Bundesländern großzügigere Fristsetzungen und weitergehende Differenzierungen.

Bundeseinheitlich wurde lediglich an der ursprünglichen Terminsetzung einer Beendigung der Rückkehr / Abschiebungen bis spätestens Ende August 1997 festgehalten – was jede an sich sinnvolle Differenzierung bei der ‚Rückführung‘ zur Farce werden ließ.

Sonderregelung für Flüchtlinge aus der Republika Srpska / Im Vorfeld des IMK-Beschlusses vom 6.6.1997

Um den ‚Gründungsfehler‘ der IMK-Beschlüsse – die grundsätzliche Differenzierung nach dem Familienstand und nicht nach der Herkunft bzw. Rückkehrmöglichkeit der Betroffenen – ging es noch einmal in einer intensiven öffentlichen Debatte, die sich vom IMK-Beschluss des 19.9.1996 bis zur Innenminister-Konferenz am 6.6.1997 hinzog. Die Kritik wurde dabei jenseits der Parteigrenzen formuliert und reichte bis ins Regierungslager: Das Bundesverteidigungsministerium machte Sicherheitsbedenken geltend, da die Lage vor Ort durch die Abschiebung einer größeren Zahl von Flüchtlingen „erheblich verschärft“ würde (vgl. FR vom 17.1.1997). Das Außenministerium hingegen war um das internationale Renommee Deutschlands besorgt: Die Kritik Kinkels, der eine engere Kooperation mit dem UNHCR gefordert und sich gegen das bloße „Abladen“ von Flüchtlingen in Sarajevo ausgesprochen hatte, führte gar zum öffentlichen Zerwürfnis, als sich die Innenminister Glogowski (SPD), Wrocklage (CDU) und Beckstein (CSU) Anfang Mai 1997 weigerten, den Außenminister bei dessen Bosnien-Reise zu begleiten (vgl. FR, 7.5.1997)¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Von dem moralischen Gehalt dieser Regelung einmal ganz abgesehen, war sie auch unsinnig: Da Ehepartner im Regelfall *immer* aus *einem* Gebiet kommen, war diese Ausnahmeklausel völlig überflüssig.

¹⁹⁹ Nach einer Reise von deutschen Bundestags-Abgeordneten nach Bosnien im Januar 1997 (vgl. FR vom 28.1.1997) war selbst der CDU-Abgeordnete Michael Stübgen zu dem ernüchterten Schluss gekommen, „dass es schon ein Erfolg wäre, wenn in den nächsten zwei bis drei Jahren 50 Prozent der Flüchtlinge aus Deutschland zurückkehren könnten“.

Auch die bosnische Öffentlichkeit und der Flüchtlingsminister der bosnisch-kroatischen Föderation, Kadic, waren angesichts der deutschen Abschiebungspraxis (vor allem Bayerns) alarmiert. Minister Kadic zeigte sich den deutschen Innenministern gegenüber „nicht sehr glücklich“ und sagte, die Deutschen „seien ein bisschen härter, als sie es sein sollten“; für RückkehrerInnen gebe es in Bosnien einfach noch keinen Platz (vgl. FAZ vom 24.2.1997). Während Kadic für das Jahr 1997 die Rückkehr von ca. 15.000 Flüchtlingen aus Deutschland nach Bosnien für möglich hielt, hatten die Innenminister eine Zahl von 100.000 Personen vorgegeben²⁰⁰. Flüchtlingsminister Kadic forderte entsprechend eine zeitliche Streckung der deutschen Abschiebungspläne (vgl. FR, 12.3.1997) – keine zwei Wochen später fand die bislang größte Abschiebungsaktion von Bayern aus nach Bosnien statt (am 25.3.1997 wurden 41 Menschen nach Sarajevo abgeschoben).

Kurzer Einblick in die Abschiebungspraxis

Bereits anlässlich der ersten Abschiebung von 24 BosnierInnen aus Bayern am 1.12.1996 hatte ein UNHCR-Sprecher in Sarajevo erklärt, dass „mit dieser Praxis [...] Flüchtlinge zu Vertriebenen in ihrem eigenen Land gemacht“ würden; der stellvertretende Kantonsminister Tuzlas befand kurzerhand: „Dies sind Deportationen“ (vgl. ZEIT vom 13.12.1996).

Betroffen von dieser Deportation in den bosnischen Winter waren unter anderem eine muslimische Frau aus Srebrenica und ihr Mann, Medina und Mehmedalija S., deren Schicksal in der ZEIT vom 13.12.1996 beschrieben wurde (Medinas Eltern und ihre drei Geschwister hingegen wurden von der deutschen Polizei *nicht* abgeholt und abgeschoben):

„Am Abend des 3. Dezember, Mehmedalija saß vor dem Fernseher und sah Fußball-Bundesliga, klingelte die Polizei. Medina und Mehmedalija durften Kleidung in zwei Reisetaschen packen. Die Nacht verbrachten sie in Haft. Mehmedalija, so berichten beide, sei in Handschellen zum Polizeiauto geführt worden. Die weinende Medina wird von einer Polizistin im Streifenwagen gefragt: ‚Wo bist du denn her?‘ – ‚Aus Srebrenica.‘ – ‚Ach, dann gehst du ja jetzt wieder hin, um dein Land aufzubauen.‘“ (ZEIT, 13.12.1996)

Medina konnte jedoch nicht nach Srebrenica zurück und hatte noch ‚Glück‘, dass sie zunächst von zwei Verwandten in einem kleinen Ort sieben Kilometer nördlich von Sarajevo ‚aufgenommen‘ wurde - alle zusammen in einem (!) Zimmer.

Nachdem das bosnische Flüchtlingsministerium dem Ehepaar mitgeteilt hatte, sie sollten sich bei der Mutter Mehmedalijas, die ebenfalls aus Srebrenica vertrieben worden war, in Tuzla niederlassen, stellte sich im Behördenhaus Tuzlas heraus, dass diese zusammen mit drei anderen Kriegsflüchtlingen in einem Zimmer 40 km nördlich von Tuzla untergebracht war. Den Beiden wurde eine Übernachtung auf der Polizeiwache angeboten, da es im mit Flüchtlingen überfüllten Tuzla sonst keinen Platz gab (und dies vermutlich auch nur wegen der Anwesenheit von JournalistInnen).

Nach heftigen Diskussionen im Flüchtlingsministerium in Sarajevo wurde das Ehepaar für die nächsten Tage in einem Heim für Alte und Behinderte untergebracht. Sie zogen dann in Eigeninitiative zu dem Bruder eines Schwagers nördlich von Sarajevo und übernachteten dort auf drei Sofabetten und einer Matratze zusammen mit der Mutter des Schwagers und Medinas Cousine in einem Zimmer.

Ob die aus Deutschland abgeschobenen Flüchtlinge aus der Republika Srpska irgendwelche Hilfsleistungen von bosnischer oder internationaler Seite bekommen würden, sah Mehmedalija skeptisch, denn offiziell waren sie ja Tuzla und nicht Sarajevo zugewiesen worden (vgl. ebd.).

Dem bosnischen Ehepaar war zum Verhängnis geworden, dass sie in Bayern auf Sozialhilfe angewiesen waren und dass dies von den Bayrischen Behörden einem Verbrechen beinahe gleichgestellt wurde: Innenminister Beckstein kommentierte (laut FR vom 5.12.1996) die Abschiebungsaktion mit den Worten, man habe „mit Augenmaß“ ausschließlich StraftäterInnen und SozialhilfempfängerInnen abgeschoben²⁰¹.

²⁰⁰ UNHCR hielt sogar die Rückkehr von insgesamt 200.000 Auslandsflüchtlingen nach Bosnien (davon aus Deutschland: ca. 60.000) für möglich – allerdings *nur* unter der Voraussetzung, dass *zuvor* die Wohnungsbauhilfen *verfünffacht* (!) würden (vgl. FAZ vom 24.2.1997).

Für das Jahr 1996 war UNHCR ursprünglich von 370.000 RückkehrerInnen aus dem Ausland ausgegangen - tatsächlich waren es dann nur etwa 21.350 (Papier der Humanitären Arbeitsgruppe auf der Internationalen Konferenz über das ehemalige Jugoslawien vom 16.12.1996; Genf, nicht autorisierte Übersetzung).

²⁰¹ Eine solche Logik der Schuldzuweisung war besonders perfide in solchen Fällen, in denen zuvor erwerbstätige Flüchtlinge durch den Widerruf der Duldung bzw. der Arbeitserlaubnis erst zu SozialhilfempfängerInnen gemacht wurden (vgl. den Fall der Familie Hrustic, in: taz vom 26.3.1997).

In Berlin wurden bereits seit 1994 jugoslawische Kriegsflüchtlinge durch den behördlich angeordneten (rechtswidrigen) Duldungsentzug zu Sozialfällen (vgl. taz vom 23.9.1994, S. 23).

13 der 24 am 1.12.1996 aus Bayern abgeschobenen Personen sollen nach offizieller Auskunft ‚StraftäterInnen‘ gewesen sein – der Leiter des Übergangsheims in Sarajevo hingegen befand nach Durchsicht der Papiere: „Niemand von denen ist kriminell“ (vgl. ebd.). Alle dreizehn waren demnach lediglich zu Geldstrafen wegen geringfügiger Delikte verurteilt worden (z.B. wegen Fahrens ohne bzw. mit bosnischem Führerschein).

Den erbosten Reaktionen des Chefs des Repatriierungsbüros im bosnischen Flüchtlingsministerium, Mario Nenadic, war zu entnehmen, dass Bayern keinesfalls mit der von Bundesinnenminister Kanther empfohlenen diplomatischen Rücksichtnahme vorgegangen war: Er habe die endgültige Liste der Namen der Betroffenen²⁰² erst 35 Minuten vor deren Landung in Sarajevo erhalten, und auch die deutsche Botschaft in Sarajevo sei erst am Tag der Abschiebung per Fax informiert worden (ebd.).

Auch bei der zweiten Abschiebungsaktion vom 25. März 1997 kamen nach Angaben des bayrischen Innenministeriums ungefähr die Hälfte der 41 betroffenen Flüchtlinge (fünf von ihnen waren zuvor von Berlin nach Bayern gebracht worden) aus der Republika Srpska, die somit erneut zu Vertriebenen im eigenen Land wurden (vgl. FR 29.3.1997). Gerechtfertigt wurde dies von den Verantwortlichen mit den bekannten Floskeln (vgl. FR vom 13.11.1996):

„Bayern schickt seine Flüchtlinge nicht in bestimmte Gebiete, sondern in das Land Bosnien-Herzegowina zurück“, erklärt [Becksteins Staatssekretär] Regensburger. Und dort, so pflichtet der für Bosnien zuständige Sachbearbeiter Heinz Grunwald seinem Staatssekretär bei, gebe es für jede Ethnie, ja sogar für Mischehen, sichere Gebiete. In Sarajevo zum Beispiel, weiß der Beamte, der nach seinen Reisen in das ehemalige Kriegsgebiet als ‚Ideengeber‘ des Innenministers gilt, gebe es das ‚blühende Leben‘. ‚Basargebiet‘, ergänzt der Innenstaatssekretär. ‚Benetton‘, setzt Grunwald noch eins drauf. An klaren Bildern und eindeutigen Worten fehlt es den bayrischen Behörden also nicht. ‚Wir haben die Pflicht, den Flüchtlingen zu sagen, was von ihnen verlangt wird: die Ausreise‘, sagt der Staatssekretär.“

Geradezu touristische Sichtweisen prägten auf Seiten der deutschen Abschiebungsbürokraten offenkundig deren sorgloses Bild über Bosnien-Herzegowina.

UNHCR zeigte sich angesichts der erneuten Abschiebungsaktion aus Bayern „tief besorgt“ (FR, 29.3.1997); die Fraktionschefin der bayrischen Grünen, Elisabeth Köhler, war nach Gesprächen mit MitarbeiterInnen des Flughafensozialdienstes „fassunglos“ und befand:

„Man behandelt nicht einmal Hunde so wie diese Leute“ (FR, 26.3.1997).

Unter den Betroffenen waren ihren Angaben zufolge u.a. ein schwer herzkranker Mann und eine im fünften Monat schwangere Frau; die meisten von ihnen seien auf ihre Abschiebung nicht vorbereitet gewesen, unbescholtene Menschen seien auf ihren Arbeitsplätzen verhaftet und bis zur Abschiebung in Abschiebehäft festgehalten worden.

Eine Betroffene, die in Nürnberg gewohnt hatte und die sich nächsten Tag, den 25.3.1997, mit ein wenig Gepäck auf dem Flughafen in Sarajevo wiederfand, brachte ihre Gefühle gegenüber der Frankfurter Rundschau (vom 26.3.1997) zum Ausdruck:

„Ich danke Deutschland für die drei Jahre. Ich konnte sogar meine Familie hier unterstützen. Aber wir sind erschrocken über das brutale Vorgehen. Abends kamen Polizisten und forderten mich auf mitzukommen. Ich musste mich sogar ausziehen. [...] Die haben sich aufgeführt, als hätte ich mir die Hälfte Deutschlands genommen.“

Andreas Baumann, der für die WELT (vom 29.3.1997) vor Ort recherchierte, zitierte einen Beamten des bosnischen Flüchtlingsministeriums mit den Worten, es sei „eine Schande, was die Bundesrepublik tue“. Den bosnischen Behörden seien im Vorfeld nur 21 Namen mitgeteilt worden; eine Überprüfung, ob für die Betroffenen Unterkunftsmöglichkeiten zur Verfügung standen, sei in der Kürze der Zeit nicht möglich gewesen.

Eine weitere Betroffene schilderte dem Reporter der WELT mit feuchten Augen und zitternden Händen ihre Erlebnisse:

„Seit heute morgen um drei‘, flüstert die Frau, ‚rast mein Herz, als wollte es zerspringen‘. Sechs Polizisten seien ins Wohnheim in Altöttingen gekommen und hätten dem Ehepaar zehn Minuten Zeit gegeben, seine Sachen zu packen. ‚Ich musste in der Eile meine Sachen über den Pyjama ziehen‘, sagt Sadbera und schiebt zum Beweis ihr Hosenbein hoch. [...] ‚Das schlimmste ist, dass wir nicht wissen, wohin‘.“ (WELT, 29.3.1997)

²⁰² Die Liste war zusammengestellt worden von der *Polizeinspektion „Schubwesen“* in München (vgl. ZEIT vom 13.12.1996)!

Kritik an den Abschiebungen

Die unwürdigen und menschenverachtenden Umstände der beiden Abschiebungsaktionen Bayerns führten in der Öffentlichkeit zu massiven Protesten, und auch in der Politik wurden Forderungen nach Sonderregelungen, etwa für Flüchtlinge aus der Republika Srpska, lauter.

Erneut ergriff Außenminister Klaus Kinkel (FDP) das Wort: Es gehe „um Menschen, die zum Teil seit Jahren bei uns leben und die wir nicht mit mechanischen Verfahren einfach über Nacht fortschicken können“ (FR, 1.4.1997). Sein Sprecher ergänzte, es sei „inhuman“, Flüchtlinge „bei Nacht und Nebel“ in Flugzeuge zu stecken, „ohne dass man weiß, wo sie bleiben können“ (ebd.)²⁰³.

Bundestags-Vizepräsident Burkhard Hirsch (FDP) warnte, dass „durch unbesonnenes und rüdes Vorgehen einzelner Behörden“ die deutschen Leistungen bei der Flüchtlingsaufnahme „zunichte gemacht“ würden (FR, 5.4.1997). Die „Verwaltungswirklichkeit“ zeichne sich durch eine „gewisse Art von Schädigkeit“ aus (FR, 18.4.1997).

Auch die deutschen ‚Kenner‘ der Lage vor Ort, Hans Koschnick (EU-Verwalter von Mostar, SPD), Christian Schwarz-Schilling (Internationaler Friedensschlichter für Bosnien, CDU) und Michael Steiner (Vertreter des UN-Bosnienbeauftragten Bildt, SPD), kritisierten die deutsche Abschiebungspraxis (vgl. FR vom 5.4.1997 und vom 7.4.1997).

Bereits im Januar 1996 (vgl. taz vom 27./28.1.1996) hatte Steiner auf die „Grundbedingungen“ hingewiesen, die für eine schnelle Rückkehr der Flüchtlinge aus Deutschland „im Rahmen eines Prozesses hin zur Demokratisierung“ erfüllt sein müssten: das Vertrauen der Menschen in ein sicheres Umfeld (dies erfordere die Verhaftung und Entmachtung der Kriegsverbrecher durch internationale Polizeitruppen) und tatsächliche Aufnahmekapazitäten für RückkehrerInnen vor Ort (dies erfordere entsprechende Wiederaufbauprogramme). Steiner: „Man kann ja die Menschen nicht einfach irgendwo in den Schnee stecken“ (ebd.).

Später, in einem Rundfunkinterview am 18.5.1997, warnte er vor undifferenzierten Abschiebungen ohne Berücksichtigung der realen Rückkehrmöglichkeiten, weil andernfalls „de facto zur ethnischen Homogenisierung“ des Landes beigetragen und die Lage in Bosnien destabilisiert würde; hierdurch könnten noch weitaus größere Flüchtlingsbewegungen in der Zukunft provoziert werden (vgl. Oschlies 1997, 233). Als einer der wenigen deutschen Politiker wies Michael Steiner darauf hin, dass nicht etwa Deutschland die Hauptlast der Folgen des bosnischen Krieges zu tragen hatte, sondern dass andere Länder weitaus mehr Flüchtlinge (und zwar dauerhaft) aufgenommen hatten – relativ zur Bevölkerungszahl (vgl. ebd.).

Hans Koschnick fand im April 1997 ebenfalls deutliche Worte:

„Die Innenminister der Bundesrepublik Deutschland wollen eine Panik erzeugen, wissen aber nicht, was sie damit anrichten. Das internationale Renommee, das Deutschland als das Land genießt, das die meisten Flüchtlinge aufnahm und betreute, wird durch Vertreibungsaktionen wie jene in Bayern verspielt. Man geht mit den Menschen um, als seien sie Schwerverbrecher. Die meisten Flüchtlinge wollen zurückkehren. Man muss ihnen nur sagen, wohin und wie, nicht aber sie ins Unbekannte verjagen.“ (zit. nach Oschlies 1997, 222)

Schließlich geißelte auch der Internationale Streitschlichter für Bosnien-Herzegowina, Christian Schwarz-Schilling (CDU), die „unerträgliche Hinterlist“ des Vorgehens der deutschen Innenminister, die „freiwillige“ Ausreisen durch Zwangsabschiebungen erzwingen wollten (vgl. Oschlies 1997, 214).

Besonderes Aufsehen erregte ein Appell gegen die deutsche Abschiebungspraxis von fünf ganz unterschiedlichen Persönlichkeiten der etablierten Politik: Ignaz Bubis (FDP), Heiner Geißler (CDU), Hans-Dietrich Genscher (FDP), Hans Koschnick (SPD) und Christian Schwarz-Schilling (CDU). Diese wiesen in ihrem Appell (zitiert in: FR vom 1.4.1997) auf einen Umstand hin, der im Zentrum einer jeden humanen und rationalen Rückkehrpolitik stehen müsse, dass es nämlich in erster Linie im Interesse und Wollen der betroffenen Flüchtlinge selbst liege, ihr „Recht auf Heimat“ wieder verwirklichen zu können. Folglich gelte: „Sobald in Bosnien-Herzegowina der

²⁰³ Von Kinkel war später allerdings auch zu lesen: „Eine Rückführung der Kriegsflüchtlinge auf dem Silbertablett kann es nicht geben. Auch eine Vollkasko-Rückkehr ist unmöglich. [...] Niemand will die Flüchtlinge in Sarajevo abladen und sie dort einem ungewissen Schicksal überlassen.“ (FR, 23.5.1997)

Frieden die Realität geworden ist, werden die Bosnier zu Zehntausenden freiwillig nach Hause zurückkehren“. „Alle Kenner der Lage“ wüssten jedoch, dass dieser Zustand des Friedens auch sechzehn Monate nach Dayton noch nicht erreicht sei und dass eine falsche Rückführungspolitik zu einer „dramatischen Zuspitzung der labilen Lage“ führen könne. Sie kritisierten, dass bei der bayrisch-berlinerischen Abschiebungsaktion vom März 1997 weder „das Wohl der Rückkehrer“ noch das „internationale Interesse“ der Bundesrepublik berücksichtigt worden sei. Dass selbst Flüchtlinge aus Srebrenica Abschiebungsbescheide erhalten hatten, kommentierten die fünf Politiker mit den Worten:

„Hier ist eine Grenze überschritten worden, die sich das den Menschenrechten verpflichtete Nachkriegsdeutschland zu Recht gesetzt hat.“

Der gehobene Pathos des überparteilichen Appells muss allerdings kritisch hinterfragt werden, denn die besagte Grenze wurde von beinahe *allen* Parteien gemeinsam spätestens Anfang der 90er Jahre überschritten, als in einem populistischen Diskurs unter anderem das Recht des Staates auf Abwehr gegenüber dem Recht der Betroffenen auf Schutz und Asyl in Art. 16 des Grundgesetzes festgeschrieben wurde. Und wenn die Autoren des Appells beklagten, dass die *Begleitumstände* der bayrischen Abschiebungsaktion „unter den Bedingungen des Rechtsstaats Bundesrepublik Deutschland nicht nachvollziehbar“ seien, so lenkte dies davon ab, dass die Begleitumstände formalrechtlich legaler Abschiebungen in der alltäglichen bundesdeutschen Behördenpraxis häufig rechtsstaatlichen Bedingungen widersprechen – etwa, wenn Menschen nach vielen Jahren des Aufenthalts in Deutschland gewaltsam aus ihrem gewohnten Leben gerissen werden.

In dieser Beziehung – und *nur* in *dieser* Beziehung – war dem CSU-Abgeordneten Wolfgang Zeitmann durchaus zuzustimmen, als er dem Appell der Fünf kühl entgegnete: Wer die jüngste „Rückführung“ als „inhumane Massenabschiebung“ kritisiere, ignoriere die geltende Rechtslage (vgl. FR vom 2.4.1997) – wobei er fälschlich implizierte, die geltende Rechtslage könne nicht inhuman sein.

Bubis, Geißler, Koschnick, Schwarz-Schilling und Genscher jedenfalls forderten in ihrem öffentlichen Protestschreiben eine Änderung der „inhumanen Praxis“ und eine Korrektur der bisherigen IMK-Beschlüsse:

„Die Verantwortung der Innenminister geht auf in einer gesamtstaatlichen Verantwortung, wozu neben den berechtigten fiskalischen Interessen auch die rechtsstaatskonforme Praxis der Rückführung sowie die Beachtung der internationalen Rolle Deutschlands zählen.

Die Beschlüsse des Deutschen Bundestages, die internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland sowie die simple Beachtung von Mindeststandards im Umgang mit Menschen, die einen furchtbaren Krieg und Völkermord hinter sich haben, gebieten dies.“ (a.a.O.)

„Mindeststandards im Umgang mit Menschen, die einen furchtbaren Krieg und Völkermord hinter sich haben“, prägten jedoch weder vor noch nach dem Appell der Fünf die bundesdeutsche Verwaltungspraxis.

„Umlaufbeschluss“ / Staatssekretärsbesprechung vom 21.3.1997

Auf einer Besprechung der Staatssekretäre für Inneres von Bund und Ländern am 21.3.1997 – also noch vor der 2. großen Abschiebungsaktion – war ein Beschlussvorschlag erstellt worden, der dann im so genannten „Umlaufverfahren“ zu einem formellen Beschluss der Innenminister wurde: Der Entwurf wurde an alle Entscheidungsträger versandt und galt als beschlossen, nachdem innerhalb einer kurzen Frist keine Einwände erhoben worden waren (vgl. das Schreiben der IMK-Geschäftsstelle vom 26.3.1997).

Mit diesem Umlaufbeschluss wurde der Stichtag des 1. Mai 1997 als Beginn der 2. Abschiebungsphase formell bestätigt, und zwar „unabhängig davon, ob die der ersten Phase zuzuordnenden Flüchtlinge zurückgekehrt sind“ – in anderen Worten wurde die Rangfolge *allein Stehende vor Familien mit Kindern* als Grundsatz der ‚Rückführung‘ aufgegeben.

Von dem ursprünglich anvisierten Enddatum des ‚Rückführungsprozesses‘ (der 31.8.1997) wurde nunmehr allerdings Abstand genommen: „Der Zeitpunkt der Beendigung dieser Rückführungen bleibt weiteren Beratungen der Innenministerkonferenz vorbehalten.“

Die bisherigen Ausnahmeregelungen wurden wiederholt, d.h. „zuletzt rückgeführt“ werden sollten Traumatisierte (fachärztliche Behandlung vor dem 16.12.1995!) und Auszubildende, und zunächst „ausgenommen“ von der „Rückführung“ waren ZeugInnen des Kriegsverbrechertribunals in Den Haag und über 65-Jährige (unter den genannten Bedingungen). „Über die weitere Behandlung dieser Personengruppe wird zu einem späteren Zeitpunkt entschieden“, hieß es abschließend in beängstigend bürokratischer Sprache²⁰⁴.

Punkt II der Beschlussvorlage vom 21.3.1997, der *nicht* formeller Bestandteil des Umlaufbeschlusses war, erlaubte einen Einblick in die Mentalität und Denkweise von Abschiebebürokraten auf der Staatssekretärebene:

„Staatssekretär Prof. Dr. Schelter erklärt, dass in der ersten Rückführungsphase grundsätzlich alle davon betroffenen Personen zurückgeführt werden können. Dies gelte nach neuesten Angaben des UNHCR für das gesamte Gebiet der Föderation. Denn es bestehe die Möglichkeit für Flüchtlinge, in Regionen der jeweiligen Mehrheitsethnie zurückzukehren²⁰⁵.

Bei der Rückführung von Flüchtlingen kroatischer oder bosniakischer Volkszugehörigkeit aus der Srpska, die in einigen Ländern vorbereitet und z.T. auch bereits vollzogen werde, muss besondere Sorgfalt, gerade auch bei der Abstimmung mit den bosnischen Behörden nach dem Rücknahmeübereinkommen, angewandt werden.“

Die „besondere Sorgfalt“ der Beamten galt also nicht den vertriebenen Opfern des Krieges, sondern – im Gegenteil – der sorgfältigen bürokratischen Abwicklung der Abschiebung der Betroffenen! Daran ließ auch der nächste Satz keinen Zweifel:

„Um den zügigen und reibungslosen Ablauf von Rückführungen zu fördern, wird sich der Bund in Verhandlungen mit der bosnischen Regierung und ggf. Verantwortlichen der SFOR für den Ausbau regelmäßiger und ausreichender Start- und Landrechte für Charterverbindungen nach Sarajewo einsetzen.“

Den Einsatz von Abschiebe-Chartermaschinen hatte Innensenator Schönbohm bereits wenige Tage zuvor angedroht (vgl. Berliner Morgenpost vom 16.3.1997): „Nach Ostern werden wir Bosnier auch in Chartermaschinen in die Heimat zurückfliegen“ – für das Jahr 1997 blieb es, im Gegensatz zu 1998, allerdings noch bei der Androhung einer solchen Massen-Deportation²⁰⁶.

Der (erneute) Dissenz zum UNHCR

Dass sich die Staatssekretäre im Rahmen ihres Treffens vom 21.3.1997 auf den UNHCR (wie oben zitiert) zur Rechtfertigung von Abschiebungen beriefen, hatte folgenden Hintergrund: Auf der Internationalen Konferenz über das ehemalige Jugoslawien in Genf war am 16.12.1996 von der „Humanitären Arbeitsgruppe“ unter Vorsitz der UN-Flüchtlingskommissarin Sadako Ogata ein Papier erstellt worden, in dem der UNHCR angesichts des großen Drucks der Aufnahmeländer (vor allem Deutschlands) in der Tat erstmals von seiner Linie abwich, Zwangsabschiebungen nach Bosnien generell abzulehnen. „Man gesteht uns zu, in gewissen Phasen zwangsweise zurückzuführen“, triumphtierte daraufhin der deutsche Delegationsleiter Olaf Reermann in Genf (vgl. FR vom 17.12.1996), und er fügte hinzu, dass die Positionen des UNHCR und der Bundesregierung sich stark angenähert hätten: Das (deutsche) Prinzip „Druck ausüben, um die Freiwilligkeit zu fördern“, werde angeblich inzwischen vom UNHCR akzeptiert, so Reermann (vgl. ebd.). Flüchtlingskommissarin Ogata unterstrich dessen ungeachtet ihre Haltung, dass Rückführungen weiterhin grundsätzlich auf freiwilliger Basis stattfinden müssten (vgl. ebd.).

Ein Blick in das Papier der „Humanitären Arbeitsgruppe“ vom 16.12.1996 (mir vorliegend: Auszüge aus einer nicht autorisierten Übersetzung) bringt Licht in den öffentlich ausgetragenen Interpretationsstreit: In dem Papier wurde zunächst festgehalten, dass die ursprünglichen Planungsannahmen des UNHCR zur Rückkehr nach Bosnien im ersten Nachkriegsjahr 1996

²⁰⁴ Zumindest bei mir erweckt das Wort „Behandlung“ in diesem Zusammenhang ‚ungute Gefühle‘.

²⁰⁵ Erneut wurde hier eine Auskunft des UNHCR sinnentfremdend interpretiert bzw. manipulativ missbraucht; ich komme hierauf gleich im Detail zu sprechen.

²⁰⁶ Die erste Abschiebung zweier Bosnier von Berlin aus erfolgte am 13.3.1997. Schönbohm nannte diese Abschiebungen ein „Signal an die Bürgerkriegsflüchtlinge [...], von der Möglichkeit der freiwilligen Ausreise Gebrauch zu machen“ (Berliner Zeitung vom 14.3.1997).

aufgrund der mangelhaften zivilen Implementierung des Daytoner Friedensvertrages (keine Sicherheitsgarantien für Minderheiten, keine Freizügigkeit, keine Beachtung der Menschenrechte usw.) und wegen des stockenden Wiederaufbaus (weitgehend zerstörte Häuser und Infrastruktur, schleppende Minenräumung, keine wirtschaftliche Entwicklung usw.) bei weitem verfehlt worden seien. Dabei stellten die „ethnischen“ Trennungslinien das Haupthindernis für eine Flüchtlingsrückkehr dar, so dass „alle Rückkehrbewegungen [...] fast ausschließlich in Gebiete [erfolgten], in denen die Rückkehrer Teil der derzeitigen ‚Mehrheits‘-Bevölkerung sind“ (ebd., S. 2).

Unter Punkt 32. („*Gruppen, von denen eine Rückkehr erwartet werden kann*“) benannte UNHCR dann diejenigen Personen, von denen „billigerweise erwartet werden kann, dass sie in ihre Heimat [...] zurückkehren“ (ebd., S. 4), und es handelte sich hierbei ausschließlich um so genannte „Mehrheits‘-Bewegungen“ (ebd.) in dem oben beschriebenen Sinn.

UNHCR machte allerdings auch bei dieser so genannten „Mehrheiten-Rückkehr“ noch Ausnahmen: So sollten Deserteure aus den Reihen der bosnisch-serbischen Armee von Zwangsrückführungen ausgenommen werden, genauso wie „jede zwangsweise Rückkehr besonders schutzbedürftiger Gruppen wie behinderter Menschen, älterer Personen ohne Verwandte in Bosnien-Herzegowina vermieden werden“ sollte (ebd.).

Schließlich legte UNHCR in dem Papier den Aufnahmeländern die Pflicht auf, vor einer zwangsweisen Repatriierung „alle individuellen Umstände überprüft zu haben, die einer sicheren Rückkehr entgegenstehen könnten“ (ebd.).

Die Passage, auf die sich die deutschen Abschiebebürokraten vermutlich beriefen, lautete im Wortlaut (ebd., S. 5, Punkt 33; Kursive von mir; T.H.):

„UNHCR empfiehlt, dass jegliche Rückkehr nach Bosnien-Herzegowina bis zum Frühjahr 1997 strikt auf freiwilliger Basis erfolgt. Danach muss eine Rückkehr von Personen, die unter die Kategorien des vorherigen Paragraphen fallen [,Mehrheiten-Rückkehr“; T.H.], *nicht notwendigerweise freiwillig* sein, vorausgesetzt, dass die betroffenen Personen über bestehende Möglichkeiten, Widerspruch einzulegen, informiert sind und diese auch wahrnehmen können, um persönliche Umstände geltend zu machen, die einer sicheren Rückkehr entgegenstehen. Dennoch sollen sich die Aufnahmeländer angeraten sein lassen, alles zu unternehmen, dass die Rückführung weiterhin auf freiwilliger Basis, human und stufenweise erfolgt. Das würde ausreichend Zeit zur Vorbereitung der Rückkehr und zur Schaffung notwendiger Voraussetzungen für die Wiedereingliederung bedeuten.“

Die oben zitierte Äußerung des Staatssekretärs im Bundesinnenministerium Schelter im Kreise der Staatssekretäre, wonach angeblich „grundsätzlich alle“ Personen der ersten Phase „nach neuesten Angaben des UNHCR“ in das „gesamte Gebiet der Föderation“ „zurückgeführt“, d.h. abgeschoben, werden könnten, da den Flüchtlingen eine Rückkehr in „Regionen der jeweiligen Mehrheitsethnie“ offen stehe, hatte mit der weitaus differenzierteren Position des UNHCR erkennbar wenig gemein. Der für den UNHCR entscheidende Punkt einer *allein* zumutbaren (und nach Möglichkeit freiwilligen) Rückkehr an den jeweiligen Herkunftsort für „*Mehrheiten*“-Angehörige wurde von Schelter ins Gegenteil verkehrt, indem er hiermit pauschale Abschiebungen in die Föderation – ohne eine Prüfung der Herkunft, Volkszugehörigkeit und möglicher Gefährdungen im Einzelfall – zu legitimieren versuchte.

Innenminister Beckstein (CSU) hatte bereits zuvor die Anleitung zum erneuten Missbrauch von Angaben des UNHCR (nach dem Streit um die so genannten 22 „geeigneten Gebiete“) in entlarvender Schlichtheit vorgegeben (vgl. FAZ vom 24.2.1997): Das Hochkommissariat sage schließlich selbst, dass es grundsätzlich jetzt schon möglich sei, freiwillig zurückzukehren²⁰⁷. „Wir sagen: Dann ist das auch zwangsweise möglich“. Der Machtpolitiker Beckstein versuchte also – im Gegensatz zu den Beamten Schelter und Reermann – nicht, eine inhaltliche Übereinstimmung mit dem UNHCR herzustellen, die es nicht gab, sondern er stellte der Flüchtlingshilfeorganisation seine divergierende Auffassung konfrontativ und unverhüllt

²⁰⁷ In dem Papier der Humanitären Arbeitsgruppe hieß es weitaus differenzierter (a.a.O., S. 3; Kursive von mir; T.H.): „Obwohl ein *Großteil* der Bosnier heute immer noch *nicht* in ihre Häuser zurückkehren können, gibt es Kategorien von Personen aus Bosnien-Herzegowina, die *generell gesehen* bereits jetzt zurückgehen können“ - gemeint war die „Mehrheiten-Rückkehr“.

entgegen²⁰⁸. Auch die Kritik des bosnischen Flüchtlingsministers Kadic, die deutsche Abschiebungspolitik verstoße gegen das Daytoner Abkommen und verfestige die „ethnische“ Trennung des Landes, und seine Forderung, die Herkunft der Betroffenen solle im Rahmen von Abschiebungen berücksichtigt werden, wies der bayrische Innenminister offen zurück: Schließlich dürfe niemand „wegen seines Geschlechts, seiner Rasse oder seiner Herkunft“ benachteiligt werden, befand er zynisch; Annex 7 des Daytoner Abkommens (das Rückkehrrecht der Vertriebenen) würde ohnehin nicht verwirklicht werden (ebd.).

Dass das Verhältnis der deutschen Innenpolitik und Ministerialbürokratie zu Positionen des UNHCR überwiegend manipulativer und propagandistischer Natur war, ergab sich auch daraus, dass Forderungen des UNHCR, die sich nicht für die eigene Abschiebungspolitik in Dienst nehmen ließen, schlichtweg unberücksichtigt blieben. Das Statement der „Humanitären Arbeitsgruppe“, auf das sich die Deutschen zur (vermeintlichen) Rechtfertigung ihrer Abschiebungspolitik geradezu ‚gestürzt‘ hatten, enthielt nämlich auch Forderungen nach „einem dauerhaften Aufenthaltsstatus“ und weiter andauerndem „internationalem Schutz“ für „Personen, die nicht sofort zurückgehen können“ (vgl. Arbeitspapier vom 16.12.1996, a.a.O., Punkt 34, „Fortdauer des Schutzes“):

- „Personen, die aus Gebieten stammen, in denen sie nach der Rückkehr nicht mehr zur Mehrheit gehören, bis zu dem Zeitpunkt, wo die politischen und sicherheitsrelevanten Hindernisse für eine Rückkehr ausgeräumt sind. UNHCR hält dafür, dass diese Personen nicht genötigt werden sollten, in Gebiete, aus denen sie nicht stammen, zurückzugehen.“
- „(ethnisch) gemischte Ehepaare“
- „ehemalige Lagerinsassen und Opfer extremer Gewalt und mit traumatischen Erfahrungen“²⁰⁹
- „Bürger der Republiken der früheren sozialistischen Bundesrepublik Jugoslawien [...], deren Staatsangehörigkeit ungeklärt ist“.

Keine dieser Forderungen des UNHCR wurde von den deutschen PolitikerInnen oder den Abschiebungsbehörden berücksichtigt (abgesehen von der erst vier Jahre (!) später beschlossenen Bleiberechtsregelung für Traumatisierte), weil das Dogma, *alle* bosnischen Kriegsflüchtlinge sollten Deutschland schnellstmöglich wieder verlassen, zwanghaft aufrecht erhalten wurde.

Der klare Dissens zwischen dem UNHCR und der Bundesregierung bzw. den deutschen Innenministern offenbarte sich eineinhalb Jahre später noch einmal, denn der UNHCR weitete im Juni 1998 seine Forderungen aus. In einem erneuten Papier der „Humanitären Arbeitsgruppe“ wurden Eckpunkte einer humanen und sachgerechten Flüchtlingspolitik in Bezug auf Bosnien und Herzegowina benannt (vgl.: UNHCR 1998).

Für insgesamt ca. 550.000 der im Ausland lebenden bosnischen Flüchtlinge mahnte UNHCR eine Dauerlösung an, da bei diesen Personen „eine Repatriierung [...] nur dann erfolgen [sollte], wenn Betroffene diese Entscheidung aus freien Stücken und auf der Grundlage guter Informationen treffen“ (ebd., 1 f). Diese Personengruppen entsprachen im Wesentlichen der Auflistung der Arbeitsgruppe vom 16.12.1996:

- *Angehörige der „Minderheitenvolksgruppe“* im jeweiligen Herkunftsort: Trotz entsprechender Projekte blieb die „Minderheitenrückkehr“ auch im Jahr 1998 wegen politischer Hindernisse und Sicherheitsproblemen weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück.

Das Papier enthielt in diesem Zusammenhang drei bemerkenswerte Aussagen:

²⁰⁸ Beckstein, oberster Dienstherr von Ausländerbehörden, deren Abschiebungspraxis mit den Realitäten in Bosnien nicht zu vereinbaren war, nannte bei dieser Gelegenheit den UNHCR eine „superbürokratische Behörde, die mit den Realitäten nichts zu tun hat“ (ebd.).

²⁰⁹ In dem Papier wurde in Analogie zu Art. 1 C der GFK die Formulierung gewählt: „besondere humanitäre Fälle mit zwingenden Gründen, die sich aus früherer Verfolgung [...] ergeben“ (a.a.O., 5). Diese Bestimmung der GFK soll sicherstellen, dass in besonderen Fällen (etwa nach Traumatisierungen) ein einmal gewählter Schutzstatus auch dann nicht entzogen werden soll, wenn die ursprünglichen Gründe, die zur Flucht führten, entfallen sind.

1.: „Das [Problem der Minderheitenrückkehr; T.H.] betrifft alle drei Volksgruppen und ist nicht auf eine der beiden Entitäten [Republika Srpska bzw. die Föderation; T.H.] beschränkt.“ (ebd., 2)

Dieser Zusatz war deshalb wichtig, weil die deutschen Innenminister und BürokratInnen der Abschiebung die Probleme einer Minderheitenrückkehr in die bosniakisch-kroatische Föderation im Regelfall nicht wahrnehmen oder berücksichtigen wollten.

2.: „Solange diese Veränderungen ausbleiben [verbesserte „gesetzliche, administrative und soziale Rahmenbedingungen“ für eine „sichere, würdevolle und dauerhafte Rückkehr“; T.H.], soll die Rückkehr in ein Minderheitengebiet, und zwar auch in eine anerkannte ‚Offene Stadt‘, nur dann stattfinden, wenn Betroffene ihre Rückkehrentscheidung aus freien Stücken und auf der Grundlage guter Informationen getroffen haben.“ (ebd.)

UNHCR wollte hiermit – aus Erfahrung klug geworden – offenkundig einer Missdeutung seiner Liste ‚Offener Städte‘ als für Abschiebungen ‚geeignete Gebiete‘ vorbeugen.

3.: „Angesichts dieser Probleme der Minderheitenrückkehr mag Druck auf Personen dieser Kategorie ausgeübt werden, in ein anderes, ein Mehrheitsgebiet, zurückzukehren. UNHCR ist sehr besorgt, dass rückkehr- und friedenskonsolidierende Prozesse derzeit und möglicherweise auch in der Zukunft durch induzierte Repatriierungen in Gebiete, die nicht ident[isch] mit den Vorkriegswohnorte[n] sind, schwer unterminiert werden. [...] Dieses [Prinzip des allgemeinen Rückkehrrechts an den Vorkriegswohnort nach Annex 7 des Daytoner Abkommens; T.H.] erkennt, dass eine gezielte Unterbringung in Unterkünften, die einer anderen nationalen Volksgruppe gehören, um damit Kontrolle über Territorium auf Basis ethnischer Zugehörigkeit aufrechtzuerhalten, und somit Minderheitenrückkehr zu verhindern (feindliche Neuansiedlung / Relokation), inakzeptabel ist.“ (ebd., 3)

Diese Passage enthielt zumindest indirekt den Vorwurf, dass die deutsche Abschiebungspolitik faktisch im Bündnis mit nationalistischen Kräften vor Ort stehe, eine Fortsetzung der völkerrechtswidrigen Vertreibungen in Bosnien und Herzegowina begünstige und somit auch die friedliche Entwicklung des Landes unterminiere.

Als weitere Personengruppen, die „fraglos Langzeitlösungen außerhalb Bosnien-Herzegowinas“ benötigten (ebd., 3), benannte das Positionspapier neben den Minderheitenangehörigen:

- „Humanitäre Fälle“: Von *ehemaligen Lagerhäftlingen, Opfern* oder *ZeugInnen von Gewalt* konnte nach Auffassung des UNHCR „eine Rückkehr nach Bosnien-Herzegowina [...] vernünftigerweise nicht [...] erwartet werden“. Bei diesen, aber auch bei *behinderten, alten und kranken Menschen*, sollte im Übrigen nicht nur auf die bloße „Verfügbarkeit der Behandlung“, sondern auch auf die „finanziellen Möglichkeiten“ der Betroffenen abgestellt werden, da das Krankenversicherungssystem in Bosnien (noch) „unwirksam“ sei.
- „*Personen gemischter Abstammung* oder solche in *gemischten Eben*“, denn diese seien „in der Regel mit den gleichen Problemen wie Angehörige einer Minderheit konfrontiert“ (ebd., 4).
- „*Potentiell staatenlose Personen*“, die bis zur Klärung ihrer Staatsbürgerschaft internationalen Schutz benötigten (vgl. ebd.).
- *Ehemalige Abdić-Anhänger* (bosniakische Separatisten); *Deserteure* der bosnisch-serbischen Armee bzw. Personen, die in der Armee einer anderen Volksgruppe kämpften; *Roma*, die aufgrund einer „Kumulation“ von Benachteiligungen infolge des Krieges gesellschaftlich besonders desintegriert seien (vgl. ebd., 4 f).

Zusammenfassend betonte UNHCR, dass „eine unfreiwillige Repatriierung von Flüchtlingen, die in die vorhergehend angeführten Kategorien fallen, [...] folglich unangebracht“ sei, selbst wenn aufgrund „individueller Umstände eine Rückkehr einzelner bereits möglich“ sei (ebd., 5) – diese Klarstellung war sicherlich der Becksteinschen Sentenz, *das Hochkommissariat sagt schließlich selbst, dass es grundsätzlich möglich sei, freiwillig zurückzukehren. Wir sagen: Dann ist das auch zwangsweise möglich, geschuldet*.

Es muss kaum ausgeführt werden, dass die deutschen Innenminister auf die Vorschläge des UNCHR nicht eingingen, denn eine Berücksichtigung der vom UNHCR benannten Kriterien hätte ein Bleiberecht für die übergroße Mehrheit der noch in Deutschland verbliebenen Flüchtlinge bedeutet²¹⁰ – was dem Ziel ihrer unbedingten Ausschaffung widersprach. Innensenator Schönbohm räumte dies in der 52. Sitzung des Innenausschusses des Berliner

²¹⁰ Die vom Deutschen Bundestag im Jahr 2000 einstimmig geforderte Bleiberechtsregelung für bosnische (und kosovo-albanische) Flüchtlinge kam den Forderungen und Kriterien des UNHCR aus dem Jahre 1998 sehr nahe – die Innenminister entsprochen dem Bundestagsbeschluss jedoch nur sehr unzureichend.

Abgeordnetenhauses vom 5.10.1998 unumwunden ein, als er gegen das Positionspapier des UNHCR einwandte, dass es einem „generellen Abschiebeverbot“ gleichkäme, wenn dies berücksichtigt würde (eigene Aufzeichnung)²¹¹. Er sagte also nicht, dass die Forderungen des UNHCR inhaltlich falsch oder unangemessen seien, sondern er konstatierte, dass die Grundsätze eines wirksamen Flüchtlingsschutzes mit den Grundsätzen der deutschen Abschiebungspolitik nicht vereinbar wären.

Bereits zuvor, im Rahmen einer dreitägigen Bosnien-Reise Ende September 1998, war es zum heftigen verbalen Schlagabtausch zwischen Berlins Innensenator Schönbohm und dem UNHCR gekommen (vgl. zum Folgenden: Tagesspiegel, taz und Berliner Zeitung vom 2.10.1998).

Der UNHCR hatte den Innensenator in Bosnien mit dem Vorwurf konfrontiert, Berlin habe mit seiner Abschiebungsaktion vom Juli 1998 gegen den Daytoner Friedensvertrag verstoßen und verfestige mit seiner undifferenzierten Abschiebungspolitik die Vertreibungen des Krieges, indem Flüchtlinge, die nicht in ihre Herkunftsorte zurückkehren könnten, zur unfreiwilligen Rückkehr in fremde Gebiete gezwungen würden, wo sie wiederum die Rückkehr der eigentlichen BewohnerInnen verhinderten.

Der UNHCR verwahrte sich zudem mit deutlichen Worten gegen die Instrumentalisierung seiner Rückkehrprognose für das Jahr 1998 durch Innensenator Schönbohm als „vollkommenen Blödsinn“. Schönbohm hatte behauptet, UNHCR halte eine Zahl von 220.000 RückkehrerInnen (aus Deutschland) für *möglich*, während die Flüchtlingsorganisation der Vereinten Nationen klarstellte (und dies habe man dem Innensenator auch erklärt), dass es sich bei dieser Zahleneinschätzung um die Prognose einer *unerwünschten* Entwicklung gehandelt habe, die sich u.a. aus dem deutschen Rückkehrdruck ergab²¹².

Der UNHCR kritisierte weiterhin die terminologischen ‚Tricksereien‘ der deutschen Abschiebungspolitik und bezweifelte, dass jemand, der in Deutschland von einer Abschiebung bedroht sei, tatsächlich ‚freiwillig‘ ausreise.

Schönbohm bestätigte die „fundamentalen Unterschiede“ in der Beurteilung der Lage und bezeichnete die Diskussion mit dem UNHCR als „nicht ganz einfach“. Zur Rechtfertigung seiner Ausschaffungspolitik re-interpretierte er das Rückkehrrecht des Daytoner Abkommens (Annex 7) in sinnwidriger Weise: Dieses schließe schließlich nicht aus, dass sich Personen ‚freiwillig‘ in anderen Teilen des Landes niederließen – wie es bei den meisten RückkehrerInnen aus Deutschland (angeblich) der Fall sei. Er berief sich auf den stellvertretenden „Hohen Repräsentanten“ der Staatengemeinschaft in Bosnien, Hanns Schumacher, der „maßvolle Rückführungen“ befürwortet habe, weil diese angeblich dazu beitragen, dass „ethnische“ Trennungen sich nicht verfestigten, und weil eine Rückführung der Flüchtlinge mit jedem Monat schwieriger werde – von Hanns Schumacher, der sich gegen diese Vereinnahmung durch Schönbohm nicht wehren konnte, ist bekannt, dass er sich tatsächlich stets für eine *maßvolle Rückkehrpolitik (nicht Abschiebungspolitik)* stark machte, die von der Berliner Ausschaffungspolitik meilenweit entfernt war²¹³.

²¹¹ Ca. 75% der zu diesem Zeitpunkt noch in Berlin lebenden ca. 18.500 Flüchtlinge kamen aus der Republika Srpska (vgl. taz vom 2.10.1998) und waren mutmaßlich Minderheitenangehörige; zudem hätten nach Auffassung des UNHCR Roma, Alte, Kranke, Traumatisierte, Lagerhäftlinge u.v.a.m. von Abschiebungen ausgenommen werden müssen.

²¹² Ein anderes Beispiel für selektive bzw. manipulative Lageeinschätzungen der Innenministerien aus jüngerer Zeit: Nach Angaben der Hamburger Innenverwaltung hatte sich der afghanische Flüchtlingsminister Azam Dadfar im Frühjahr 2005 beim Besuch des Innenministers Udo Nagel „aufgeschlossen“ gegenüber Hamburger Abschiebungsplänen gezeigt und keine Hindernisse für eine „Rückführung“ allein stehender Afghanen gesehen (vgl. FR vom 3.5.2005). Der afghanische Flüchtlingsminister widersprach dieser Darstellung im Gespräch mit dem SPIEGEL jedoch vehement: Er halte Abschiebungen für kontraproduktiv und habe Nagel gebeten, auf Abschiebungen zu verzichten (vgl. ebd.)! Die Hamburger Innenbehörde deutete dies als mutmaßliche „Zuspitzung eines Redakteurs“ bzw. als „Kehrtwende am Wochenende in Afghanistan“ (ebd.).

²¹³ Schönbohm behauptete sogar, die Rückkehr der Vertriebenen aus der Republika Srpska sei „unbedenklich“ – er stütze sich dabei auf „Sicherheitsgarantien“ nationalistischer Lokal-PolitikerInnen und Behörden (vgl. die Einwände der Oslobodenje-Redakteurin Semra Saracevic in: Berliner Zeitung vom 2.10.1998)!

Der unbedingte Wille zur Ausschaffung auf Seiten der deutschen Politik schwächte den Friedensprozess in Bosnien noch in einer anderen Beziehung: Dass die Bundesregierung die Ernennung des in Bosnien allseits anerkannten, geachteten und sogar „geliebten“ Michael Steiner, Stellvertreter des Hohen Repräsentanten Bildt, zum Hohen Repräsentanten verhinderte (vgl. taz vom 28.5.1997), war nach der Auffassung vieler ExpertInnen einer der schwersten Rückschläge für die Umsetzung des Daytoner Abkommens in Bosnien-Herzegowina. Mutmaßungen, wonach die Deutschen ‚Angst‘ vor der Übernahme internationaler Verantwortung gehabt hätten (vgl. z.B. taz vom 31.5.1997), halte ich für abwegig angesichts des Umstandes, dass eines der Hauptinteressen Deutschlands in den Balkankonflikten der 90er Jahre gerade darin lag, internationale Handlungsmacht wiederzugewinnen und sich der vergangenheitsbedingten machtpolitischen Beschränkungen zu entledigen. Dementgegen ist es wahrscheinlich, dass die Berufung Steiners vor allem deshalb nicht erfolgte, weil dieser sich zuvor mehrmals deutlich gegen die deutsche Abschiebungspolitik ausgesprochen hatte und somit in Ungnade gefallen war²¹⁴.

Auch Dr. Harald Foge, Koordinator für die Rückkehr der Flüchtlinge der bundesdeutschen Botschaft in Sarajevo, wies auf die Gefahren der Abschiebungspolitik einzelner Bundesländer hin (vgl. hierzu Thomä-Venske 1997, 9 f), auch das gute Renommee Deutschlands in Bosnien-Herzegowina sei gefährdet. Berlin etwa habe mit seiner Ankündigung, noch 1996 eine große Zahl von Flüchtlingen abschieben zu wollen, „sehr negative Reaktionen in Bosnien ausgelöst“ und „an Ansehen verloren“. Harald Foge erläuterte, dass Berlin, wie Bayern auch, im Gegensatz etwa zu Baden-Württemberg und Hamburg bezeichnenderweise *nicht* mit seiner Koordinationsstelle der deutschen Botschaft in Sarajevo zusammenarbeite!

Foge rückte ein falsches Bild zurecht, das in der deutschen Öffentlichkeit gezeichnet worden war: Bosnien sei keineswegs – entgegen offizieller Verlautbarungen – offen für eine Rückkehr von Flüchtlingen aus dem Ausland in größerer Zahl, und eine Integration dieser RückkehrerInnen würde auch von keiner staatlichen Stelle unterstützt. Die „alten Führer“ seien weiterhin an der Macht und die örtliche Polizei dulde Angriffe gegen Minderheiten. Vor allem wehrflüchtige Männer, die nicht im Krieg ‚gedient‘ hätten, sowie Nicht-Mitglieder der Regierungspartei SDA hätten in Bosnien keine Chance, eine Wohnung oder Arbeit zu erhalten; Rückkehrprojekte in der Republika Srpska seien bislang ausnahmslos gescheitert. Foge setzte deshalb auf die Freiwilligkeit als Kernstück einer geordneten Rückkehr, zumal nur freiwillige RückkehrerInnen in Hilfsprogramme vor Ort aufgenommen würden. „Die staatlichen Stellen in Deutschland sollten viel stärker einen offenen Dialog mit den Flüchtlingen führen und mit Nicht-Regierungs-Organisationen und mit den Kirchen zusammenarbeiten, die von den Flüchtlingen akzeptiert würden“, gibt Thomä-Venske (1997, 9) die Forderung des Botschaftsangestellten wieder.

Der Flüchtlingskoordinator der deutschen Botschaft in Sarajevo beschrieb die Usurpation der deutschen Außenpolitik durch die Innenminister (vgl. ebd.):

„Wegen erheblicher Differenzen zwischen Auswärtigem Amt und Bundesinnenministerium gebe es keine abgestimmte konsistente Politik der Bundesregierung im Hinblick auf die bosnischen Flüchtlinge und darum auch keine konsequente Politik gegenüber der EU und den Regierenden in Bosnien-Herzegowina.“

Nur kurz nach dem Bosnien-Besuch Schönbohms war - infolge der Ereignisse im Kosovo – „die Flüchtlingsrückkehr [...] auf Eis gelegt“. Vor Ort tätige Hilfsorganisationen erklärten einhellig, „dass kein Moslem und kein Kroat ohne die Hilfe und den Schutz der internationalen Gemeinschaft in die von serbischen Nationalisten verteidigte RS zurückgehen kann“ (vgl. Tagesspiegel vom 14.10.1998).

²¹⁴ Steiner hatte die Bundesregierung in einem Rundfunkinterview vom 18.5.1997 (vgl. Oschlies 1997, 231 ff) zu mehr Umsicht und Rücksicht auf die schwierige politische und soziale Lage in Bosnien bei der Abschiebung von Bürgerkriegsflüchtlingen aufgefordert. Bosnien-Flüchtlinge sollten nur dann zurückgeschickt werden, wenn sie in ihre Heimatdörfer zurückkehren könnten. Es wirke destabilisierend, den bosnischen Behörden die Verantwortung für die Verteilung der Flüchtlinge zuzuschieben. Steiner plädierte für eine „behutsame Rückkehr mit Würde“ und wies darauf hin, dass die Bedingungen hierfür nicht reif seien und es keine Aufnahmekapazitäten innerhalb der Föderation für Flüchtlinge aus der Republika Srpska gebe (vgl. taz vom 7.4.1997 und vom 18.4.1997).

Der UNHCR hatte bei seiner Kritik an der deutschen Abschiebungspolitik übrigens einen mächtigen Verbündeten: die Vereinigten Staaten von Amerika bzw. das US-Außenministerium (Außenministerin Albright). Dabei war die von den Vereinigten Staaten mehrfach öffentlich geäußerte Kritik an der deutschen Abschiebungspolitik in Bezug auf Bosnien nicht nur vor dem Hintergrund einer zu jenem Zeitpunkt noch weitgehend ungetrübten ‚deutsch-amerikanischen Freundschaft‘ bemerkenswert²¹⁵, sondern vor allem auch angesichts des Umstandes, dass sich die Regierenden der Nationalstaaten gerade bei der Flüchtlings- und Abschiebungspolitik im Regelfall nicht gegenseitig ‚in den Napf spucken‘. Zentraler Kritikpunkt der USA war die unzureichende bzw. gar nicht vorhandene Abstimmung der deutschen Abschiebungsvorgaben mit dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen, dem UNHCR. In einem Schreiben des US-Außenministeriums an die amerikanische Botschaft in Genf 1998 wurde auch die Berliner Massen-Abschiebungsaktion vom Juli 1998 und Sozialhilfekürzungen für bosnische Flüchtlinge in Deutschland scharf kritisiert:

„Wir sind tief besorgt über die jüngsten Berichte über die erzwungene Rückkehr von Flüchtlingen in andere Gebiete als deren Ursprungsheimat. Dies betrifft auch die Abschiebung aus Berlin, aber auch die große Zahl von Flüchtlingen, die durch die Kürzung von finanziellen Mitteln zur Rückkehr gezwungen werden.“²¹⁶ (zit. nach Tagesspiegel vom 4.9.1998)

Das US-Außenministerium scheute sich nicht darauf hinzuweisen, worum es Schönbohm mit seiner Abschiebungsaktion mutmaßlich (auch) gegangen war – nämlich um seine wahlkampfbedingte Profilierung als ausländerpolitischer Hardliner:

„Wir haben großes Verständnis für die Bedeutung des Themas angesichts der bevorstehenden Wahl. Aber unser großes Ziel des Aufbaus eines multiethnischen Bosniens ist nicht als Spielball der Politik geeignet.“ (ebd.)

Die deutsche Strategie der „feindlichen Neuansiedlung“ („hostile relocation“; die erzwungene Rückkehr von Flüchtlingen in andere Gebiete als deren Ursprungsheimat) unterlaufe die internationalen Friedenspolitik und spiele den nationalistischen Parteien vor Ort in die Hände.

In anderen Worten: Die sich noch in der Entwicklung befindende ‚Großmacht Deutschland‘ stellte sich mit ihrer rücksichtslosen und unkoordinierten Abschiebungspolitik offen gegen die gemeinsame Position von UNCHR und USA – im Prinzip gegen die viel beschworene ‚internationale Wertegemeinschaft‘.

Sonderregelungen für Flüchtlinge aus der Republika Srpska

Im Folgenden soll es darum gehen, inwieweit die Innenminister auf die internationalen und nationalen Forderungen nach Sonderregelungen für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge (insbesondere für die große Gruppe der Vertriebenen aus der Republika Srpska) eingingen.

Weisungslage in Berlin nach dem Umlaufbeschluss vom 21.3.1997

Bis zur IMK vom 6.6.1997 galt in Berlin folgende Weisung der Ausländerbehörde (B. 54.1. vom 14.5.1997):

Grundsätzlich – bis auf die bekannten Ausnahmegruppen – waren „Duldungen [...] nicht mehr zu verlängern“ (Punkt II. 1.1.), d.h. die zweite Phase der „Rückführung“ hatte am 1.5.1997 begonnen:

„Von diesem Zeitpunkt an kann auch mit der Rückführung von Erwachsenen mit mdj. Kindern begonnen werden, dazu gehören auch Großeltern mit Enkelkindern. Die Rückführung soll kontinuierlich und gleichmäßig erfolgen.“ (Punkt II.)

Den Betroffenen sollte ein „Hinweisblatt“ ausgehändigt werden, mit dem sie „darauf aufmerksam zu machen [sind], dass für sie ein Rücknahmeersuchen gestellt wird und sie abgeschoben werden können, falls sie nicht freiwillig ausreisen“ (Punkt II. 1.5.) – sie wurden also

²¹⁵ Kanzler Kohls (CDU) gereizte Reaktion auf die US-Kritik war: „Wir brauchen keinen Nachhilfeunterricht, auch nicht von den USA. Wir brauchen keine Vorträge über Ausländerfeindlichkeit und Ausländerfreundlichkeit“ (vgl. Tagesspiegel vom 4.9.1998).

²¹⁶ Der Menschenrechtsbericht des US-State Departments vom 25.2.2000 erneuerte die Kritik: „Even those refugees who left Germany ‚voluntarily‘ were subjected to tremendous pressure. If they did not leave on their own they could have been deported, permanently excluded from reentering the country, and had all their property confiscated [...]“ (zit. in: Jäger / Rezo 2000, 112).

erneut zur Ausreise aufgefordert und weiter unter Druck gesetzt. Auch der (rechtswidrige) Entzug der Duldung sollte den Flüchtlingen ihre Unerwünschtheit noch einmal deutlich vor Augen führen – Innensenator Schönbohm bestätigte dies im Parlament, als er auf die Rechtswidrigkeit des Verwaltungshandelns der ihm unterstellten Behörde aufmerksam gemacht worden war (Antwort auf die mündliche Anfrage Nr. 8 vom 12.6.1997):

„Wir haben die Bürgerkriegsflüchtlinge aufgenommen. Wir haben einen Aufenthaltsstatus auf Zeit gegeben. Diese Zeit ist abgelaufen, darum geht es. In dem Augenblick, in dem sie die Grenzübertrittsbescheinigung bekommen, bekommen sie gleichzeitig die Aufforderung zur Ausreise. Bis zum Zeitpunkt ihrer Ausreise oder Abschiebung halten sie sich ohne einen Aufenthaltsstatus auf, das ist richtig.“

Doch nach wie vor war es in Berlin nicht so, dass mit dem Entzug der Duldung auch eine Abschiebung verbunden war (wie gesetzlich vorgesehen). Entgegen den vollmundigen Ankündigungen des Innensensors (etwa die Androhung von Abschiebungen mit „Chartermaschinen“) hatte Berlin ‚erst‘ am 13.3.1997 mit der Abschiebung einzelner bosnischer Flüchtlinge begonnen, und auch bundesweit waren bis zum März 1997 insgesamt gerade einmal 60 Personen (überwiegend aus Bayern) abgeschoben worden – dem standen ca. 30.000 ‚freiwillige‘ RückkehrerInnen gegenüber (vg. FR, 25.3.1997). Das Kalkül der Innenminister, die Betroffenen durch Androhungen und Sozialleistungskürzungen²¹⁷ derart unter Druck zu setzen, dass sie (gezwungenermaßen) ‚freiwillig‘ das Land verließen, war somit im Prinzip zwar aufgegangen – jedoch bei weitem nicht in dem beabsichtigten Umfang.

In Punkt III. („Rückführung“) der Berliner Weisung vom Mai 1997 wurde erstmals auf den IMK-Grundsatz des (angeblichen) Vorrangs einer „freiwilligen“ Ausreise verwiesen. Dabei handelte es sich jedoch um eine bloße Worthülse, wie die in der Weisung nachfolgenden Ausführungen belegten:

„Vorrangiges Ziel bleibt weiterhin die Förderung der freiwilligen Rückkehr. Es ist daher sicherzustellen, dass die freiwillige Ausreise grundsätzlich immer möglich bleibt.

Die ausreisepflichtigen Personen nach I. und II. 1.1 und 1.2 [d.h. *alle* BosnierInnen, bis auf die bekannten Ausnahmegruppen; T.H.], die nicht freiwillig ausreisen, sind unter Beachtung des Rückübernahmeabkommens mit Bosnien und Herzegowina zurückzuführen [d.h. abzuschieben; T.H.]. [...]

Nach Auskunft des Bundesministers des Inneren können nunmehr grundsätzlich alle Bürgerkriegsflüchtlinge zurückgeführt [abgeschoben; T.H.] werden - unabhängig von Herkunftsort und Ethnie -, da für jeden Flüchtling die Möglichkeit bestehen soll, in Regionen der jeweiligen Mehrheitsethnie zurückzukehren.

Daraus ergibt sich, dass grundsätzlich der Gesamtstaat Bosnien und Herzegowina (einschließlich der Republik Srpska) als geeignetes Gebiet gelten kann. Somit können auch Rückübernahmeersuchen für Flüchtlinge aus der Republik Srpska gestellt werden.

Bei der Rückführung von Flüchtlingen aus der Republik Srpska ist besondere Sorgfalt, gerade auch bei der Abstimmung mit den bosnischen Behörden nach dem Rückübernahmeabkommen, anzuwenden.²¹⁸

Somit galten in Berlin zu dem Zeitpunkt, als Abschiebungen nach mehrmaligen Verschiebungen tatsächlich begannen, von wenigen Ausnahmen abgesehen weisungsgemäß *keinerlei* Staffellungs- oder Differenzierungsregelungen bei der Auswahl der Abzuschiebenden mehr. Ganz Bosnien wurde euphemistisch als „geeignetes Gebiet“ für „Rückführungen“ bezeichnet, in das alle Flüchtlinge unterschiedslos abgeschoben werden konnten: Ob Baby oder Greisin, ob allein stehend oder im (Groß-) Familienverband lebend, ob einer Mehrheit oder Minderheit angehörig, ob aus der Srpska oder Föderation stammend, ob mit oder ohne Unterkunftsmöglichkeit, ob

²¹⁷ Infolge des IMK-Beschlusses vom September 1996 (Stichwort: „freiwillige Rückkehr ist möglich“) wurde auch den geduldeten bosnischen Kriegsflüchtlingen in Berlin die Sozialhilfe gekürzt – bis dies im Februar 1997 vom Berliner Oberverwaltungsgericht als rechtswidrig verworfen wurde. Senatssprecher Butz erklärte daraufhin, die Absicht des Senats, die Sozialhilfe für BosnierInnen zu kürzen, könne dann eben erst nach Ablauf der Duldung umgesetzt werden; es wurde sogar überlegt, aus diesem Grunde die ohnehin nur sechsmonatigen Duldungsfristen nochmals zu verkürzen (vgl. taz, 12.3.1997). Mit der gesetzlichen Änderung des AsylbLG zum 1.6.1997 (Anwendung des AsylbLG auch auf Bürgerkriegs- und de-facto-Flüchtlinge) verlor die Duldungsverweigerungsstrategie des Berliner Senats dann zumindest ihre finanzielle Begründung.

²¹⁸ Die bekundete „besondere Sorgfalt“, ich kann mich nur wiederholen, bezog sich wohlgermerkt auf die Abstimmung mit den bosnischen Behörden zur Sicherung der Abschiebungen und nicht etwa auf die gefährdeten Menschen selbst.

desertiert, schwanger, ‚gemischt-nationaler‘ Herkunft, krank usw. usf. – alle diese Unterscheidungen oder Besonderheiten der Einzelfälle waren für die Berliner Ausländerbehörde von nun an völlig bedeutungslos! Duldungen wurden pauschal nicht mehr verlängert (von den Ausnahme-Gruppen immer abgesehen) und tausendfach wurden Rückübernahmeersuchen zur Vorbereitung der Abschiebung aller bosnischen Flüchtlinge gestellt: Jeder und jede konnte von nun an prinzipiell jederzeit betroffen sein – auch wenn dies wegen der großen Zahl der Abschiebebedrohten nicht besonders wahrscheinlich war.

Die Auswahl der konkret Abzuschiebenden, an denen das ausländerbehördliche Exempel der Abschiebung statuiert werden sollte, aus dem großen Kreis der Ausreisepflichtigen verlief in der Praxis völlig willkürlich, jedenfalls nicht nach inhaltlichen oder humanitären Kriterien. Dabei wäre es ein Leichtes gewesen, der Ausländerbehörde eine Rangfolge bei der Auswahl der Abzuschiebenden vorzugeben (systematische Rückstellung von Abschiebungen alter, kranker Menschen, von Minderheitenangehörigen, allein erziehenden Müttern usw.), doch hätte dies bedeutet, von den Anderen den Ausreise- bzw. Abschiebungsdruck zu nehmen – was politisch nicht gewollt war und der pauschalen Ausschaffungsstrategie widersprach. Wie zur Unterstreichung der Ernsthaftigkeit der kompromisslosen und undifferenzierten Haltung der Berliner Behörden wurden in der Praxis immer wieder Abschiebungen von Menschen vollzogen, bei denen die Kumulation humanitärer Gründe eigentlich gegen eine (frühe) Abschiebung sprachen und diese als geradezu ‚unanständig‘ erscheinen ließen: etwa bei alten, kranken und allein stehenden Frauen oder bei vertriebenen, allein stehenden Müttern aus der Republika Srpska usw.

Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass diese undifferenzierte und im Ergebnis häufig inhumane Vorgehensweise nicht einmal ‚erfolgreich‘ im Sinne ihrer ‚Erfinder‘ war, da die Abschiebungsandrohung aufgrund ihrer Pauschalität zugleich weitgehend wirkungslos blieb. Den schutzlos gestellten und illegalisierten Flüchtlingen blieb angesichts der Unmöglichkeit einer freiwilligen Rückkehr zu diesem frühen Zeitpunkt gar nichts anderes übrig, als die drohende (aber geringe) Gefahr einer Abschiebung in Kauf zu nehmen und in Berlin zu verbleiben. Hätten sich konkrete Abschiebungsandrohungen jedoch nur gegen die Gruppe derjenigen gerichtet, von denen man noch am ehesten eine Rückkehr hätte erwarten können (z.B. gegen allein stehende, gesunde Männer und ‚Mehrheitenangehörige‘) – wie vom UNHCR gefordert –, wäre dies nicht nur aus menschenrechtlicher Sicht ‚akzeptabler‘ gewesen, sondern dies hätte vor allen Dingen erst den beabsichtigten Effekt bei den Betroffenen auslösen können, nämlich eine Ausreise angesichts der ihnen *konkret* drohenden Abschiebung zu erwägen. Gerade weil bei einer solchen differenzierteren Vorgehensweise die Gefahr einer Abschiebung der jeweils Betroffenen sehr real geworden wäre, hätte sich die Waagschale der individuellen Entscheidung trotz aller Bedenken womöglich eher auf der ‚Rückkehr-Seite‘ nach unten neigen können. Eine solche Ausreise angesichts einer konkret drohenden Abschiebung wäre zwar immer noch keine ‚freiwillige‘ Rückkehr im Wortsinne, der Willkürlichkeit des Vorgehens der Berliner Ausländerbehörde wäre ein solch berechenbares Verfahren jedoch allemal vorzuziehen gewesen.

Ein Ergebnis des weitgehenden Verzichts auf Differenzierungen bei Abschiebungen war es, dass auch in den Jahren 1998, 1999 und 2000 noch zahlreiche Flüchtlinge in Berlin lebten, bei denen – im Vergleich zu anderen – schwerlich inhaltliche Argumente gegen ihre Abschiebung hätten vorgebracht werden können, während *zugleich* unzählige weiter schutzbedürftige Menschen bereits vor Jahren abgeschoben worden waren.

Mit dem Verzicht auf genaue Differenzierungen zur Erreichung des obersten Ziels der Reduzierung der Zahl gab die Berliner Flüchtlingsbürokratie – in den Worten Thomas Ellweins – zugleich auch die ‚Humanitas‘ auf.

Der IMK-Beschluss vom 6.6.1997

Angesichts der massiven Kritik sahen sich die Innenminister dann doch genötigt, einer Sonderregelung zumindest für die vertriebenen Flüchtlinge aus der Republika Srpska zuzustimmen. Erneut wurde jedoch lediglich ein Formel-Kompromiss gefunden, der den

Bundesländern einen weiten Spielraum bei der Umsetzung ließ. Der Wortlaut der Presseinformation des IMK-Vorsitzenden vom 6.6.1997 (S. 1 f; Kursive von mir; T.H.):

„Die Innenministerkonferenz stellte fest, dass die Rückführung der aus der Republik Srpska stammenden Flüchtlinge bosnischer und kroatischer Volkszugehörigkeit *besondere Sensibilität* erfordert. Sie stimmte deshalb darin überein, dass derzeit Abschiebungen dieser Personen *im Grundsatz als nachrangig anzusehen* sind. Dies ermöglichen schon die bisherigen Beschlüsse der Innenministerkonferenz. Ein differenziertes Vorgehen ist danach ausdrücklich möglich und wird auch von den zuständigen Ausländerbehörden praktiziert.“

Der letzte Halbsatz hatte mit der tatsächlichen Praxis der Ausländerbehörden – zumindest galt dies für Bayern und Berlin – nichts gemein, doch sollte offenkundig der Eindruck vermieden werden, dass die Innenminister Fehler eingestehen oder eine grundlegende Kurskorrektur vornehmen würden²¹⁹.

Obwohl es somit auf den ersten Blick so schien, als ob ein wichtiger Kritikpunkt an den bisherigen IMK-Beschlüssen aufgenommen worden wäre, indem erstmalig die Herkunft und die Rückkehr(un)möglichkeit der Flüchtlinge (allerdings nur aus der RS) als mögliches Differenzierungskriterium im Abschiebungsprozess eingeführt wurde, so hatten sich bei einer näheren Betrachtung mit der wachweichen Ausformulierung des IMK-Beschlusses wiederum die ‚Hardliner‘ durchsetzen können, da ihnen hierdurch alle Möglichkeiten für eine Fortsetzung ihrer bisherigen Abschiebungspraxis offen blieben.

Dies belegt die Art und Weise, wie die beschlossene „besondere Sensibilität“, die sich – anders als beim Umlaufbeschluss vom März des Jahres – nicht auf die Abstimmung mit den bosnischen Behörden, sondern eher auf den Umgang mit den betroffenen Menschen beziehen sollte, und wie die „im Grundsatz nachrangige Rückführung“ in der ausländerbehördlichen Praxis dann in Berlin umgesetzt wurde. Mit dem nachfolgend beschriebenen Verfahren ließ die Berliner Innenverwaltung die Grundsätze des IMK-Beschlusses vom 6.6.1997 zur Farce werden (vgl. Schreiben von Staatssekretär Dr. Böse an die Ausländerbehörde vom 23.6.1997; Kursive von mir; T.H.):

„Flüchtlinge bosnischer und kroatischer Volkszugehörigkeit mit Herkunftsort in der Republika Srpska werden nur dann abgeschoben, wenn die bosnisch-herzegowinischen Behörden einem Übernahmearrest gemäß Art. 4 des Rücknahmeabkommens *ausdrücklich* zugestimmt haben.

Ist dies nicht innerhalb der im Rückübernahmeabkommen vorgesehenen Frist geschehen, ist künftig eine Nachfrage an die Außenstelle der Botschaft von Bosnien und Herzegowina zu richten. Ist 3 Wochen nach dem Zeitpunkt der Zustellung der Nachfrage neuerlich keine Reaktion erfolgt, *gilt die Zustimmung* zur Übernahme auch jener Personen *als erteilt*, so dass Rückführungsmaßnahmen eingeleitet werden können.“

Diese Vorgabe fand nahezu unverändert Eingang in die Weisung der Berliner Ausländerbehörde vom 26.6.1997²²⁰. Während in anderen Bundesländern der IMK-Beschluss vom 6.6.1997 derart umgesetzt wurde (wie es der Wortlaut auch nahe legte), dass Vertriebene aus der Republika Srpska weiterhin Duldungen bis ins Jahr 1998 erhielten, erschöpfte sich für die Berliner Behörden die „besondere Sensibilität“ und „grundsätzliche Nachrangigkeit“ der Abschiebung von Vertriebenen aus der Republika Srpska darin, diesen einen dreiwöchigen Aufschub zu

²¹⁹ Im April 1997 hatte der IMK-Vorsitzende Geil die Forderung nach einer Sonder-IMK zum Thema Bosnien abgelehnt mit der Begründung, in den Beschlüssen würden bereits die Gegebenheiten vor Ort und die Besonderheiten einzelner Gruppen berücksichtigt (vgl. FR vom 8.4.1997).

Die Innenminister „erinnerten“ am 6.6.1997 übrigens auch daran, dass sie bereits früher einen „Koordinator“ für die Flüchtlingsrückkehr gefordert hatten. Auf den Posten des kurz darauf geschaffenen Amtes des Bundesbeauftragten für die Rückkehr nach Bosnien-Herzegowina wurde der (in Fachkreisen unbekannt) konservative Politiker Dietmar Schlee berufen. Der für dieses Amt prädestinierte Bosnienexperte der CDU, Christian Schwarz-Schilling, wurde von Bund und Ländern wegen seiner unabhängigen und abschiebungskritischen Haltung abgelehnt. Er selbst wollte aber auch nicht der richtige Mann für das „falsche Konzept“ sein, denn, so Schwarz-Schilling, die Bundesregierung und die Innenminister sähen ihre Verantwortung „nur bis zum Flughafen von Sarajevo und nicht weiter“ (vgl. taz vom 6.6.1997).

²²⁰ Die Weisung der Ausländerbehörde korrigierte allerdings stillschweigend den semantischen Unsinn des IMK-Beschlusses einer angeblichen „bosnischen Volkszugehörigkeit“ in eine – ebenso problematische – „bosniakische Volkszugehörigkeit“. „Bosniakisch“ wurde verwandt im Sinne von „muslimisch“ (im Gegensatz zu „kroatisch“), was aber keine Volks-, sondern eine Glaubenszugehörigkeit darstellte.

gewähren – wie ein genauerer Blick auf die Praxis der Rücknahmeersuchen durch die Berliner Ausländerbehörde zeigte.

Das deutsch-bosnische Rückübernahmeabkommen und die Praxis der Rückübernahmeersuchen

Am 18./19. April 1996 hatte in Sarajevo die erste Verhandlungsrunde über den Abschluss eines Rückübernahmeabkommens stattgefunden. Die Leitung der deutschen Delegation unterstand dabei bezeichnenderweise dem Bundesministerium des Inneren (BMI); das Auswärtige Amt und Ländervertreter waren allerdings ebenfalls Beteiligte. Während die bosnische Seite in den Verhandlungen betonte, dass sowohl die freiwillige wie auch die unfreiwillige „Rückführung“ von Flüchtlingen nach Bosnien von ausreichenden Rückkehrmöglichkeiten abhängig sei und weitere Finanzierungshilfen einforderte, wurde diese Position von der deutschen Seite abgelehnt. Vor allem das BMI und die Bundesländer erklärten, dass sie – *unabhängig* von der Lage vor Ort – am 1. Juli 1996 mit „Rückführungen“ beginnen wollten.

Das Flüchtlingsministerium der Republika Srpska informierte die deutsche Delegation bei dieser Gelegenheit darüber, dass eine Flüchtlingsrückkehr in die RS aufgrund der katastrophalen Unterbringungs- und Versorgungslage und wegen „ethnischer“ „Schwierigkeiten“ ausgeschlossen sei – ein von der bosnischen Zentralregierung abgeschlossenes Rückführungsabkommen würde deshalb von der RS als nicht verbindlich angesehen werden.

Am 20.11.1996 wurde das deutsch-bosnische Rückübernahmeabkommen schließlich in Bonn unterzeichnet. Am 14.1.1997 trat es in Kraft. Mit dem Abkommen wurde vor allem ein Verfahren vereinbart, wie Staatsangehörigkeiten von Betroffenen zu überprüfen und Abschiebungen konkret zu gestalten seien²²¹.

Das Recht auf eine Rückkehr an den Vorkriegs-Aufenthaltort nach Annex 7 des Daytoner Abkommens wurde in dem Rückübernahmeabkommen zwar bekräftigt; die deutsche Verhandlungsdelegation konnte jedoch folgenden Zusatz durchsetzen:

„Zuständigkeit und Verantwortung für die Aufnahme, Verteilung und Weiterleitung der Rückkehrer liegt bei den zuständigen Flüchtlingsbehörden in Bosnien und Herzegowina“ (Art. 5, Abs. 1, 1.).

Diese Formulierung – dies habe ich bereits gezeigt – wurde von der Politik (Innensenator Schönbohm), der Flüchtlingsbürokratie und auch von vielen RichterInnen in Deutschland geradezu gebetsmühlenartig wiederholt, um jegliche eigene Verantwortung in Bezug auf das Schicksal der aus Deutschland abgeschobenen Flüchtlinge abzuleugnen – in Kenntnis der völligen Überforderung und Machtlosigkeit der bosnischen Behörden bei der Durchsetzung der Bestimmungen des Annex 7. Die zitierte Bestimmung des Art. 5 stand allerdings im Konflikt mit der Präambel des Rückübernahmeabkommens, in der u.a. die Rede war von der

„Bereitschaft auch der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung von Bosnien und Herzegowina politische Unterstützung bei der Umsetzung des Daytoner Abkommens hinsichtlich der Rückkehr aller Kriegsflüchtlinge in das gesamte Staatsgebiet von Bosnien und Herzegowina zu gewähren“.

In Art. 5, Abs. 1, 3. des Abkommens war zudem bestimmt worden:

„Die Rückführung der ehemaligen Kriegsflüchtlinge erfolgt phasenweise, in Erörterung und in enger Zusammenarbeit der Vertragsparteien bei der Feststellung der Dynamik der Durchführung, unter Berücksichtigung der tatsächlichen Entwicklung in Bosnien und Herzegowina“.

Diese Klausel hätte der bosnischen Seite angesichts der massiven erzwungenen Rückkehrbewegung aus Deutschland und der ungunstigen Entwicklung der Flüchtlingsrückkehr im Lande zweifelsohne auch eine Aufkündigung des Abkommens ermöglicht²²² – die bosnische Regierung

²²¹ Das Abkommen regelte in scheinbarer Ausgewogenheit die Rückübernahmepflichten *beider* Vertragsparteien, d.h. auch die Bundesrepublik erklärte sich somit zur Übernahme von Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit bereit (Art. 1) – eine entsprechende Anwendung des Abkommens in auch nur einem einzigen Fall dürfte es jedoch nicht gegeben haben. In Art. 9 des Abkommens wurde die Einrichtung eines „Expertenausschusses“ zu den Bedingungen der Rückkehr beschlossen.

²²² Dies sah auch Art. 13, Abs. 1 des Abkommens ausdrücklich vor: „Jede Vertragspartei kann dieses Abkommen [...] aus wichtigem Grund suspendieren oder kündigen [...]“.

stand jedoch offenkundig in einem politischen, finanziellen und ökonomischen Abhängigkeitsverhältnis zur Bundesrepublik.

Welche Erwartungen die bosnische Regierung ursprünglich in Bezug auf das Rückübernahmeabkommen und die vertraglich vereinbarte phasenweise „Rückführung“ hatte, wird aus Äußerungen des stellvertretenden bosnischen Flüchtlingsministers Hamdo Tinjak anlässlich der Unterzeichnung des Abkommens deutlich: Durch das Vertragswerk könne das bosnische Flüchtlingsministerium die Zahl der Rückkehrer in Zusammenarbeit mit der Bundesregierung regulieren, lautete seine damalige – naive – Einschätzung (vgl. WELT vom 20.11.1996)²²³. Tatsächlich waren es dann ausschließlich die deutschen Innen- und Ausländerbehörden, die das Tempo und die Zahl der Abschiebungen bzw. der Rückkehr nach Bosnien insgesamt bestimmten.

Der Expertenausschuss im Rahmen des Abkommens

Dass die bosnische Regierung mit der Vorgehensweise und Abschiebungspolitik der Bundesrepublik Deutschland nicht einverstanden war, wurde z.B. auf der fünften Sitzung des gemeinsamen Expertenausschusses im Rahmen des Abkommens vom 10.-12.8.1998 in Sarajevo und Banja Luka deutlich (folgende Zitate stammen aus der offiziellen abgestimmten Niederschrift).

In Punkt 2. der Niederschrift wurde der offene Dissens in der Sache nicht einmal mehr diplomatisch kaschiert; die widersprüchlichen Bewertungen des bisherigen Rückkehrprozesses (der deutschen Abschiebungspolitik) waren unüberwindbar:

„Die deutsche Seite ist der Auffassung, dass die genannten Zahlen [über Abschiebungen; T.H.] ein deutlicher Beleg dafür sind, dass der bisherige humane und maßvolle Ansatz Deutschlands bei der Durchführung der Rückführungen fortgesetzt und der diesbezüglichen Besorgnis der bosnischen Seite entsprechend Rechnung getragen wurde. Die bosnische Seite teilte diese Auffassung nicht [...]“.

Die bosnischen Vertreter beklagten darüber hinaus, dass die „zugesagte internationale Hilfe für die Rückkehr bisher nicht schnell genug abgeflossen“ sei, und warnte, dass es noch 1998 zu Engpässen bei der Aufnahme kommen könne, da mehr als die Hälfte der in die Föderation zurückgekehrten Flüchtlinge ursprünglich aus der RS stammten.

Die folgende Protokoll-Passage spricht Bände über den schroffen und beherrschenden Umgang der deutschen Diplomaten mit den bosnischen Vertretern:

„Der deutsche Delegationsleiter wies entschieden Forderungen der bosnischen Seite zurück, bis Ende 1998 nur noch diejenigen Personen freiwillig in die Föderation zurückkehren zu lassen, die dort ihren früheren Wohnsitz hatten. Dabei erläuterte er, dass 98% der Rückkehrer freiwillig ausreisen, nicht einmal 2% seien zwangsweise zurückgeführt worden. Er betonte erneut, dass eine Steuerung der freiwilligen Rückkehr nicht möglich sei. Es sei Sache der bosnischen Seite, für eine gleichmäßige Verteilung zu sorgen. [...]“

Die bosnische Seite ist der Auffassung, dass mit der Aufhebung des Aufenthaltsstatus in Deutschland und der Einleitung des Rückübernahmeverfahrens eine Rückkehr nicht mehr als freiwillig angesehen werden kann und deshalb nicht alle der ca. 180000 Rückkehrer freiwillig zurückgekehrt sind²²⁴. [...]

Der deutsche Delegationsleiter strich noch einmal heraus, dass nach den deutschen ausländerrechtlichen Regelungen eine Ausreise bis zur Einleitung konkreter aufenthaltsbeendender Maßnahmen freiwillig ist. [...]

Die deutsche Seite wies die von dritter Seite geäußerte Kritik [gemeint war die Kritik des US-Außenministeriums; T.H.] an der deutschen Rückkehrpolitik zurück.“

Auch die Forderung der bosnischen Seite nach einem besonders sensiblen Umgang mit ehemaligen Lagerinsassen und Kriegstraumatisierten (mit Hinweis auf fehlende medizinische

²²³ Auch an anderer Stelle wurde eine besondere Naivität der bosnischen Verantwortlichen ersichtlich: Im März 1997 bemängelte der stellvertretende Flüchtlingsminister Bosnien-Herzegowinas, Jusuf Boravac, dass die Gründe für Abschiebungen in den vorab übermittelten Länder-Listen im Rahmen des Abkommens durch die deutschen Behörden nicht bekannt gemacht würden - als wenn es für Abschiebungen besonderer Gründe bedürfte! „Ich habe Angst, dass sich auf diesen Listen neben Kriminellen auch aufrichtige Leute befinden“, sagte er der taz (vom 24.3.1997) und brachte damit zum Ausdruck, dass er offensichtlich nicht verstanden hatte, dass es der deutschen Seite nicht um die Abschiebung ‚Krimineller‘, sondern *aller* bosnischen Flüchtlinge ging.

²²⁴ Die bosnische Delegation wies an dieser Stelle ausdrücklich auf Art. 5 Abs. 1, 3. des Abkommens hin (phasenweise Rückkehr unter Berücksichtigung der Entwicklung vor Ort), ohne allerdings mit einer Kündigung des Abkommens (nach Art. 13 Abs. 1) zu drohen.

Versorgungsmöglichkeiten in Bosnien), wurde von den Deutschen zurückgewiesen (vgl. Punkt 11. und 12. der abgestimmten Niederschrift).

Die deutsche Ausschaffungspolitik stellte also nicht nur einen viel kritisierten und international isolierten Alleingang dar, der von den meisten betroffenen Menschen als erneute Vertreibung empfunden wurde, sondern sie brüskierte auch die bosnische Regierung als nur vermeintlich gleichberechtigten ‚Vertragspartner‘. Die deutsche Delegation hielt sogar gegenüber den bosnischen Experten an der offenkundig irreführenden und verhöhnenden Rede einer angeblich überwiegend ‚freiwilligen‘ Rückkehr (zu 98%!)

Einen interessanten Einblick in die Arbeit der deutschen Ministerialbürokratie zur Ermöglichung von Abschiebungen durch diplomatische ‚Gespräche‘ eröffnete auch die „abgestimmte Niederschrift über Gespräche zur Rückführung von Minderheiten in das Kosovo am 25. und 26. April 2005 in Berlin“ zwischen einer Bund-Länder-Delegation und Vertretern der UN-Verwaltung im Kosovo (UNMIK) bzw. vielmehr der dazugehörige Erlass des Niedersächsischen Innenministeriums vom 3.5.2005 (45.32-12231/3-6-SCG-K). Während es in dieser „abgestimmten Niederschrift“ hieß, dass „die Gespräche [...] in offener und konstruktiver Atmosphäre“ verlaufen seien, machte der Erlass deutlich, dass die Verhandlungsparteien mächtig gestritten haben mussten.

Streitpunkt war vor allem das individuelle Prüfungsverfahren, auf das UNMIK *vor* Abschiebungen von Minderheiten (Ashkali, ‚Ägypter‘, Roma) in den Kosovo bestand: „Begründete Bedenken“ gegen eine geplante Abschiebung konnte UNMIK demnach aufgrund der ihr zur Verfügung gestellten Informationen aus Deutschland (insbesondere zum Gesundheitszustand der Betroffenen) bis 7 Tage vor dem geplanten Abschiebungstermin beim deutschen Verbindungsbüro in Pristina geltend machen.

In dem niedersächsischen Erlass hieß es hierzu:

„Die Frage der ‚Übermittlung relevanter Informationen zum Gesundheitszustand der zur Rückführung vorgesehenen Person‘ wurde kontrovers diskutiert. Die deutsche Seite hat UNMIK unmissverständlich verdeutlicht, zu welchem immensen Arbeitsaufwand die zahlreichen, häufig erst kurz vor dem Flugtermin erreichenden UNMIK-Nachfragen bei den deutschen Behörden führen [die Wortwahl – „Nachfragen“ – lässt bereits darauf schließen, dass die der UNMIK von den Ausländerbehörden zuvor übermittelten Informationen entsprechend unzureichend, unklar oder unvollständig gewesen sein mussten; T.H.²²⁵]. Dieser erhebliche Verwaltungsaufwand sei ein großes Ärgernis, selbst wenn es im Ergebnis nur zu vergleichsweise wenigen endgültigen Ablehnungen durch UNMIK komme. Der zwischen beiden Seiten bestehende grundlegende Dissens konnte allerdings auch im Rahmen dieser Expertengespräche nicht ausgeräumt werden.

Der deutsche Standpunkt, wonach es sich bei dieser Praxis um einen zusätzlichen ‚Service‘ handelt, um UNMIK die Vorbereitung auf Rückführungen zu erleichtern [sprich: es sei Sache der UNMIK, für den Verbleib der aus Deutschland Abgeschobenen zu ‚sorgen‘; T.H.], wurde zurückgewiesen. UNMIK betonte unter Berufung auf das ihr durch die Internationale Staatengemeinschaft erteilte Mandat für das Kosovo wiederholt die Wichtigkeit dieser zusätzlichen Informationen und ließ durchblicken, dass eine Beendigung dieser Verfahrensweise durch Deutschland zu erheblichen Schwierigkeiten bei künftigen Rückführungen (z.B. Landverbote für Rückführungsflüge) führen könnte. Es wird deshalb weiterer Gespräche bedürfen, um in dieser für die deutsche Seite sehr wichtigen Verfahrensfrage Verbesserungen zu erreichen.“

UNMIK war also offenkundig nicht so ‚erpressbar‘, wie es die bosnische Regierung aufgrund ihrer totalen Abhängigkeit von finanziellen Hilfsleistungen aus dem Ausland war. Andererseits stimmte UNMIK mit der in Berlin getroffenen Vereinbarung dem Beginn der Abschiebungen von Minderheiten in den Kosovo grundsätzlich zu²²⁶, was von Pro Asyl so gedeutet wurde, dass sich UNMIK dem permanenten Druck der deutschen Innenministerien gebeugt habe und gegenüber den deutschen Geldgebern eingeknickt sei (Presseerklärung von Pro Asyl vom 3.5.2005).

Das in seinem Bestand vom Ausland abhängige afghanische Regime hatte den deutschen Abschiebeplänen bei entsprechenden Verhandlungen 2005 noch viel weniger entgegenzusetzen:

„Die afghanische Delegation erklärte weiterhin, dass sie einseitig von Deutschland vorgenommene Rückführungsmaßnahmen hinnehmen werde“,

hieß es in einem Erlass des Hessischen Innenministeriums (zit. nach Presseerklärung von Pro Asyl vom 6.6.2005). Zu einem offiziellen Rückübernahmeabkommen war es nach Darstellung von Pro Asyl nicht gekommen, weil Deutschland – anders als andere Staaten – die Beteiligung des UNHCR abgelehnt habe, um nicht auf Kriterien einer ‚Rückkehr in Würde‘ verpflichtet werden zu können.

²²⁵ Laut Informationen aus ‚Insiderkreisen‘ verhielt es sich genau so. Auch dass nur zwei Personen bei der UNMIK damit beschäftigt waren, die Flut der Anfragen der deutschen Abschiebungsbehörden zu bearbeiten, führte dazu, dass diese faktisch überfordert wurden.

²²⁶ In dem niedersächsischen Erlass hieß es beinahe triumphierend: „Darüber hinaus ist der Einstieg in den Rückführungsprozess von Angehörigen der Roma gelungen.“

Die Praxis der Rückübernahmeersuchen in Berlin

Die wichtigste Regelung zum Rückübernahmeverfahren des deutsch-bosnischen Abkommens von 1996/97, die auch die Berliner Weisungslage und den konkreten Umgang mit Flüchtlingen aus der RS entscheidend prägen sollte, fand sich in Art. 4, wonach ein schriftliches Übernahmeersuchen innerhalb von 14 bzw. 21 Tagen von der „zuständigen Behörde der ersuchten Vertragspartei“, also dem bosnischen Flüchtlingsministerium, beantwortet werden sollte: „*Nach Ablauf dieser Frist gilt die Zustimmung zur Übergabe als erteilt.*“ (Art. 4 Abs. 2)

Diese Fristenregelung sollte aus Sicht der deutschen Bürokratie sicherstellen, dass geplante Abschiebungen nicht durch eine verschleppende Bearbeitung der Herkunftsländer hintertrieben werden konnten – wie es etwa beim deutsch-jugoslawischen, aber auch beim deutsch-vietnamesischen Rückübernahmeabkommen der Fall war. In der Praxis der Berliner Ausländerbehörde wurde diese Klausel des Abkommens jedoch sinnwidrig dazu genutzt, um die Voraussetzungen für Abschiebungen im großen Umfang – quasi ‚auf Vorrat‘ – zu schaffen.

In der Weisung der Ausländerbehörde vom 7.2.1997 zur Verfahrenspraxis im Rahmen des Rückübernahmeabkommens war geregelt, dass für alle aus der Föderation stammenden BosnierInnen der 1. Phase Rücknahmeersuchen gestellt werden sollten.

In der Weisung vom 14.5.1997, nach der alle bosnischen Kriegsflüchtlinge (bis auf Ausnahmen) ihren aufenthaltsrechtlichen Status verloren, fand sich unter Punkt 1.5. folgende Anweisung:

„Die betroffenen Personen [deren Duldungen nicht verlängert wurden; T.H.] sind durch ein Hinweisblatt (Anlage II) darauf aufmerksam zu machen, dass für sie ein Rückübernahmeersuchen gestellt wird und sie abgeschoben werden können, falls sie nicht freiwillig ausreisen.“

Diese Formulierung ließ zunächst offen, ob nur ein Hinweisblatt ausgehändigt oder ob *tatsächlich* auch konkret ein Rückübernahmeersuchen *gestellt* werden sollte. Unter Punkt III. hieß es allerdings, dass alle „ausreisepflichtigen Personen [...], die nicht freiwillig ausreisen, [...] unter Beachtung des Rückübernahmeabkommens [...] zurückzuführen“ sind – angesichts der enormen Fallzahlen war diese Anweisung jedoch unerfüllbar.

Bei der „Rückführung von Flüchtlingen aus der Republika Srpska“ war demnach zwar „besondere Sorgfalt, gerade auch bei der Abstimmung mit den bosnischen Behörden nach dem Rückübernahmeabkommen, anzuwenden“. Dennoch galt auch in diesen Fällen grundsätzlich:

„Somit können auch Rückübernahmeersuchen für Flüchtlinge aus der Republika Srpska gestellt werden“.

In der ausländerbehördlichen Praxis war jedenfalls zu beobachten, dass zwar nahezu alle bosnischen Flüchtlinge ein entsprechendes Hinweisblatt erhielten, wonach für sie ein Rückübernahmeersuchen gestellt würde. Spätere gesonderte Mitteilungen der Ausländerbehörde, nach denen *nunmehr* ein Rückübernahmeersuchen gestellt worden sei, machten aber deutlich, dass diese ersten Hinweisblätter eben nicht (zumindest nicht in jedem Fall) mit einem tatsächlichen Ersuchen verbunden waren.

Die ersten Mitteilungen der Ausländerbehörde an die Betroffenen über gestellte Rückübernahmeersuchen und das Vorliegen der Abschiebungsvoraussetzungen waren deshalb eher als erneute (zweite, dritte oder inzwischen sogar vierte) ‚Abschiebungsandrohung‘ im Rahmen der allgemeinen Einschüchterungspolitik denn als konkrete Ankündigungen einer unmittelbar bevorstehenden Abschiebung zu verstehen.

In jedem Fall stellte die Berliner Ausländerbehörde nicht erst dann ein Rückübernahmeersuchen, wenn sie eine Abschiebung im konkreten Fall beabsichtigte, um eine Unterbringung und Versorgung der Einzelpersonen durch das Flüchtlingsministerium in Bosnien sicherzustellen – wie es der Intention der Rückübernahme-Vereinbarung entsprochen hätte²²⁷ –, sondern eher wahllos und völlig unsystematisch, mit dem Ergebnis, dass angesichts der Vielzahl der Rückübernahme-Ersuchen aus Deutschland (Berlin) eine einzelfallbezogene Überprüfung der

²²⁷ Das Bundesinnenministerium hatte in einem Schreiben vom 29.9.1996 die Länderinnenminister darüber informiert, dass der wesentliche Grund für den Abschluss des Abkommens gewesen sei, dass betroffene Personen trotz der Wohnungsnot „bei ihrer Ankunft in Empfang genommen, versorgt und weitergeleitet werden können“ (zit. nach: VG 35 A 2412.97).

Angaben zur Vorbereitung einer Aufnahme und Versorgung der Betroffenen durch die bosnischen Behörden innerhalb der vertragsgemäßen Zeitspanne von 14 bis 21 Tagen illusorisch war.

Auf der 2. Expertenausschusssitzung vom 1. und 2. Juli 1997 in Bonn informierte die bosnische Seite darüber, dass von 8.335 gestellten Rückübernahmeersuchen lediglich 1.073 (d.h. 12,9%) auf eine positive Zustimmung der bosnischen Behörden gestoßen waren (Information des BMI vom 4.7.1997 an die Innenverwaltungen; A 2b - 125 610 BOS) – was nebenbei zeigte, dass zumindest die bosnische Seite die Vereinbarungen des Abkommens anfänglich noch ernst nahm. In dieser Zeit gingen auch bei der Berliner Ausländerbehörde vereinzelt Mitteilungen der bosnischen Behörden ein, wonach im Einzelfall eine Rückkehrmöglichkeit bestätigt werden könne (mir ist nicht bekannt, ob diese Auskünfte auf konkreten Recherchen vor Ort oder aber auf einer bloßen ‚Aktensicht‘ basierten).

Der Berliner Ausländerbehörde ging es jedoch gerade *nicht* darum, Abschiebungen nur in solchen Fällen einer bestätigten gesicherten Unterkunftsmöglichkeit durchzusetzen, sondern darum, die Gesamtheit der bosnischen Flüchtlinge in formalrechtlicher Hinsicht ‚abschiebefähig‘ zu machen, um alle Betroffenen unter einen entsprechenden Ausreisedruck zu setzen. Rückübernahmeersuchen wurden weisungsgemäß sogar in Fällen gestellt, in denen eine Abschiebung gar nicht vorgesehen war:

„Unabhängig von der Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme sind - sofern noch nicht geschehen - vorsorglich Rückübernahmeersuchen zu stellen.“ (Punkt 2a. der Weisung B.54.1. vom 12.1.1998; gleiches galt z.B. für TeilnehmerInnen der begleiteten Gruppenrückkehr, Punkt IX. 1.)

„Vorsorglich“ wurde also die bosnische Botschaft mit Rückübernahmeersuchen geradezu ‚überschwemmt‘ – und hiermit wurden nicht nur die Vereinbarungen des Rückübernahmeabkommens massiv unterlaufen, sondern auch die Grundlagen für eine willkürliche Abschiebungspraxis ohne sorgfältige Einzelfallprüfungen geschaffen²²⁸.

Der Leiter der Außenstelle der bosnischen Botschaft in Berlin, Mirza Husic, berichtete der Berliner Morgenpost (vom 29.8.1997), dass seine Außenstelle *täglich* bis zu 150 Rückübernahmeersuchen von der Ausländerbehörde erhalte, und er fügte hinzu: „Es überschreitet unsere Kapazitäten“. Husic wies auch darauf hin, dass mehr als zwei Drittel dieser Ersuchen sich auf ehemalige BewohnerInnen der Republika Srpska bezögen – ein Beleg dafür, wie die Berliner Ausländerbehörde ihrer ‚besonderen Sorgfaltspflicht‘ gegenüber dieser Flüchtlingsgruppe nachkam.

Trotz der Kritik des bosnischen Diplomaten steigerte die Berliner Ausländerbehörde ihr Tempo und den Umfang der Rückübernahmeersuchen sogar noch: Einem Beschluss des Berliner Verwaltungsgerichts vom 23.2.1998 zufolge (VG 35 A 3004.97, S. 3) seien in der Berliner Außenstelle der bosnischen Botschaft *über Wochen hinweg jeden Tag ca. 400 Ersuchen* eingegangen, zum Zeitpunkt des Beschlusses seien es immerhin noch ca. 200 täglich gewesen! Das Gericht sprach der Ausländerbehörde aufgrund dieses Missverhältnisses – zehntausendfache Rückübernahmeersuchen bei tatsächlich ‚nur‘ 76 Abschiebungen im Jahr 1997 – die „Ernsthaftigkeit des Ersuchens“ ab (a.a.O.):

„Angesichts dieses erheblichen Missverhältnisses können der bosnischen Seite die bislang vom Antragsgegner [der Ausländerbehörde; T.H.] gestellten Rücknahmeersuchen nicht als ernstlich auf tatsächliche Rückführungen gerichtete Absichtserklärungen (§ 118 BGB) erscheinen, die irgendwelche Aufnahmeaktivitäten in Gang setzen müssten; vielmehr handelt es sich nach dem erkennbaren Verständnis des Antragsgegners um ein Verfahren, das allein dazu bestimmt ist, fiktive Zustimmungen ‚auf Vorrat‘ für mehrere Jahre herbeizuführen, wodurch jedoch das nach dem Abkommen vorgesehene geordnete Rückübernahmeverfahren ‚unter Berücksichtigung der tatsächlichen Entwicklung in Bosnien-Herzegowina‘ (Art. 5 Abs. 1 Ziff. 3) ad absurdum geführt wird.“

²²⁸ Bis zum August 1998 (vgl. Niederschrift zum 5. Expertenausschuss) wurden deutschlandweit insgesamt 39.136 Rückübernahmeersuchen gestellt. 8.328 dieser Ersuchen erfolgten ohne Angaben zum Herkunftsort der Betroffenen; in 47,1% der Fälle, in denen Ersuchen mit der Angabe des Herkunftsorts verbunden waren (12.207), handelte es sich um Flüchtlinge aus der RS. Auch von den 1.103 Abschiebungen des Jahres 1998 waren in 40,7% der Fälle, in denen Daten zum Herkunftsort erhoben worden waren, Flüchtlinge aus der RS betroffen.

Die bosnische und die deutsche Seite waren sich über die Bedeutung des Rückübernahme-Verfahrens zunächst uneins: Sollten die tatsächlichen Rückkehrmöglichkeiten im Einzelfall überprüft werden, wie es der ursprünglichen Intention des Abkommens und der Position der BosnierInnen entsprach, oder sollte es lediglich um die formelle Überprüfung der Staatsangehörigkeit der Betroffenen gehen? Deutschland konnte letztlich seine Interpretation des Abkommens zur Ermöglichung ungehemmter Abschiebungen durchsetzen: Auf der 2. Sitzung des Expertenausschusses in Bonn vom 1. und 2. Juli 1997 war im „Einvernehmen“ klargestellt worden, dass „Antworten Bosnien und Herzegowinas auf Rückübernahmeersuchen [...] *in Zukunft* nur noch Aussagen zur Staatsangehörigkeit enthalten [werden]“ (Kursive von mir; T.H.), so der Delegationsleiter Dr. Lehnguth in einer Mitteilung vom 4.7.1997 an die deutschen Innenminister und Innenverwaltungen²²⁹.

Bislang waren Rückübernahmeersuchen in Bezug auf Flüchtlinge aus der RS von der bosnischen Seite mit der Begründung abgelehnt worden, dass deren Übernahme aufgrund fehlender Rückkehr- und Unterkunftsmöglichkeiten nicht erfolgen könne. Fragen zur Unterbringung und Erwerbsmöglichkeit von vertriebenen Flüchtlingen aus der RS sollten von nun an jedoch im Expertenausschuss geklärt werden – praktische Konsequenzen hatte dies nicht. Die bosnische Regierung gab somit auf Druck der deutschen Verhandlungsdelegation jegliche inhaltliche Einflussmöglichkeit auf den Rückkehrprozess nach Bosnien auf.

Im Gegenzug behielt sich die bosnische Seite allerdings eine gewisse formelle Kontrolle des Rückübernahmeverfahrens vor, indem sie darauf beharrte, dass – *selbst wenn* eine (fiktive) Zustimmung zur Übernahme wegen Fristablaufs nach 14 bzw. 21 Tagen als erteilt angesehen werden konnte – die Ausstellung der zur Einreise notwendigen Passersatzpapiere durch die bosnischen Behörden jedoch von der *ausdrücklichen* Feststellung der Staatsangehörigkeit der Betroffenen abhängig sein solle (dies widersprach zwar dem Wortlaut des Abkommens, wurde jedoch mit nationalen Bestimmungen begründet). Diese Überprüfung der Staatsangehörigkeit bedeutete faktisch ein Letztentscheidungsrecht der bosnischen Behörden hinsichtlich einer Aufnahme im Einzelfall (als Ausfluss des Souveränitäts- und Territorialprinzips des Nationalstaates)²³⁰, und der Streitpunkt der Ausstellung von Passersatzpapieren sollte auch später noch den Expertenausschuss beschäftigen.

Die Klage des Berliner Innensenators über diese bürokratischen Begrenzungen der Abschiebungspolitik ist dokumentiert. Im Info-Radio sagte Schönbohm am 12.7.1998 (eigene Aufzeichnung):

„Wir müssen in einem komplizierten Verfahren den Bosniern ankündigen, wen wir zurückschicken. Und wenn die nicht auf der Liste sind, dann nehmen die Bosnier sie nicht. Das sind alles die Abmachungen, und wir sind da sehr eingengt.“

Zurück zur Umsetzung des IMK-Beschlusses vom 6.6.1997 in Berlin: Dass hier die zweimalige Nicht-Beantwortung von Rückübernahmeersuchen (die doppelte ‚fiktive‘ Zustimmung) als „besondere Sensibilität“ im Umgang mit vertriebenen Flüchtlingen aus der RS und als „grundsätzlich nachrangige Rückführung“ dieser Menschen gedeutet wurde, erwies sich angesichts der oben geschilderten pauschalen und massenhaften Ersuchenspraxis der Berliner Ausländerbehörde als eine bitterböse Realsatire.

Innensenator Schönbohm hatte auf eine parlamentarische mündliche Anfrage vom 12.6.1997 hinsichtlich der Umsetzung des IMK-Beschlusses erklärt, dass es diesbezüglich „einen Abschiebestopp [...] nicht geben wird“. „Wir werden auch weiterhin abschieben, weil dies offensichtlich nötig ist, um die freiwillige Rückkehr mit durchsetzen zu können“, ergänzte er in babylonischer Sprachverwirrung. Als ob es keine Kritik an dem Vorgehen der Innenminister

²²⁹ Eine zuvor kolportierte Mitteilung des bosnischen Staatssekretärs Hamdo Tinjak (vgl. TSP vom 14.7.1997), die Regierung in Sarajevo werde weitere Übernahmeersuchen mit dem Hinweis auf die schwierige Lage im Land ablehnen, erwies sich somit als falsch.

²³⁰ Die Feststellung der Staatsbürgerschaft wurde von bosnischer Seite auch zu nationalistischen Zwecken benutzt, indem z.B. Personen serbischer Volkszugehörigkeit wiederholt die Ausstellung von Passersatzpapieren versagt wurde (vgl. Punkt 7. des 2. Expertenausschusses).

gegeben hätte, sah er „im Grunde genommen die Linie, die wir bisher auch hier gefahren haben“, durch den IMK-Beschluss sogar noch bestätigt und somit auch keinen Anlass, konkrete Maßnahmen zu ergreifen (vgl. PIPr vom 12.6.1997)²³¹. In seiner Antwort auf eine Kleine Anfrage (Nr. 2334 vom 13.6.1997) wiederholte Innensenator Schönbohm noch einmal, dass seiner Auffassung nach der IMK-Beschluss „nichts wesentlich Neues“ enthalte.

Die Berliner Innenverwaltung hätte es nach diesen Worten des Innensensors besser dabei belassen sollen, den IMK-Beschluss vom 6.6.1997 im erklärten Dissens zu den anderen Bundesländern *nicht* umzusetzen. Denn die im bürokratischen Verwaltungsapparat gefundene ‚doppelte Fiktionslösung‘ der Berliner Weisung bedeutete eine bloße Augenwischerei für die Öffentlichkeit, eine Beleidigung für den Verstand und zusätzliche Schreiarbeit für die ohnehin gestressten und überlasteten MitarbeiterInnen der Ausländerbehörde. Die vertriebenen Flüchtlinge aus der Republika Srpska jedenfalls hatten von diesem 3-Wochen-Aufschub infolge der ‚doppelten Fiktionslösung‘ keinerlei substantielle Vorteile.

Zweite Länderübersicht – Sonderregelungen in Bezug auf Flüchtlinge aus der Republika Srpska

Eine zweite Länderübersicht von Göbel-Zimmermann und Jochen Hayungs (1998) macht deutlich, welche Möglichkeiten zur differenzierten Umsetzung des IMK-Beschlusses vom 6.6.1997 bestanden hätten. Der Überblick über die Erlasslage in den Bundesländern zum Stichtag 31.7.1997 macht zugleich die komplette Diversifikation und ‚Föderalisierung‘ der deutschen Abschiebungspolitik in Bezug auf Bosnien deutlich: Kein Erlass glich dem anderen mehr.

Dennoch lässt sich eine grobe Einteilung vornehmen, nämlich in Bundesländer, die grundsätzlich an der *ursprünglichen Phaseneinteilung nach dem Familienstand* festhielten und dabei Sonderregelungen für Vertriebene aus der RS bei Familien (1) bzw. generell (2) gelten ließen, und in Länder, die die Phaseneinteilung nach dem Familienstand aufgaben und dafür grundsätzlich nach der *Herkunft der Flüchtlinge* differenzierten (3), sowie schließlich in Länder, die Vertriebenen aus der RS keinen effektiven Aufschub boten (4):

(1) Bei allein stehenden Flüchtlingen der 1. Phase wurde etwa in *Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und im Saarland* keine Differenzierung nach der Herkunft vorgenommen. Für Flüchtlingsfamilien aus der RS gab es jedoch Duldungsregelungen bis ins Jahr 1998.

(2) a) In *Sachsen* gab es zwar eine Differenzierung nach der Herkunft, sie beschränkte sich jedoch darauf, dass allein Stehende aus der RS gegenüber allein Stehenden aus der Föderation eine um zwei Monate verlängerte Ausreisefrist bis zum 31.8.1997 erhalten sollten. In *Nordrhein-Westfalen* wiederum wurden zwar alle Personen der 1. Phase seit dem 1.4.1997 unterschiedslos zur Ausreise aufgefordert, jedoch war zugleich geregelt, dass allein Stehende aus der RS erst nach allen anderen Personen der 1. Phase abgeschoben werden sollten.

b) In den meisten Bundesländern gab es einen generellen Aufschub für vertriebene Flüchtlinge aus der RS, und zwar unabhängig vom Familienstand, so z.B. in *Brandenburg, Baden-Württemberg, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen*, wobei unterschiedlichste Duldungszeiträume, differenziert nach dem Familienstand, vorgesehen waren (längstenfalls, in NRW, sollten Duldungen bis zum 31.12.1998 erteilt werden).

(3) In *Hessen* und *Sachsen-Anhalt* wurde die ursprüngliche Phaseneinteilung nach dem Familienstand völlig aufgegeben und nur noch nach Kriterien der Herkunft unterschieden: Vertriebene aus der RS wurden hier generell zunächst von Abschiebungen ausgenommen und weiter geduldet. In Hessen wurden Flüchtlinge aus der Föderation sowie serbische Volkszugehörige aus der RS zur Ausreise bis zum 1.4.1998 aufgefordert.

²³¹ Den üblichen Verweis auf die „Zuständigkeit und Verantwortung“ der bosnischen Behörden für die aus Deutschland abgeschobenen Menschen formulierte der Innensenator an dieser Stelle wie folgt: „Wir schieben Bürgerkriegsflüchtlinge nicht in den Ort X oder Y ab, sondern wir schieben sie ab in das Land, aus dem sie kommen - das ist Bosnien-Herzegowina - und von dort müssen sie umgesetzt [!] werden“ (a.a.O.). An anderer Stelle wies er auf „Gebiete und Dörfer“ in der Srpska hin, „in denen eine bosnische und kroatische Minderheit vorhanden ist. Wenn von dort Flüchtlinge kommen, werden sie auch *dorthin* abgeschoben“ (a.a.O.; Kursive von mir; T.H.) – eine offenkundig unsinnige und unverantwortliche Bemerkung.

(4) Eine vierte Gruppe bildeten *Berlin* und *Bayern*, da es hier keinen expliziten ‚Aufschub‘ für Flüchtlinge aus der RS und keine Terminverschiebungen gab. Von der (Nicht-) Umsetzung des Prinzips der „Nachrangigkeit“ in Berlin habe ich bereits berichtet; in Bayern musste zumindest eine Genehmigung des Innenministeriums vor der Abschiebung Vertriebener aus der RS, welche „nachrangig“ zu betreiben sei, eingeholt werden. In beiden Bundesländern wurden jedoch Duldungen generell nicht mehr verlängert (bis auf Ausnahmen) und nur noch Ausreisepapiere ausgehändigt.

Die enorme Vielfalt der Regelungen macht zugleich deutlich, wie schwierig eine genaue Kenntnis der tatsächlichen Verwaltungspraxis der Ausländerbehörden ist, die sich von Bundesland zu Bundesland, ja sogar von Landkreis zu Landkreis unterscheiden kann²³².

Weitere Differenzierungskriterien

Hinsichtlich der zu beachtenden Reihenfolge bei Abschiebungen übernahmen einige Bundesländer das zuerst von Bayern eingeführte Prinzip, *SozialhilfeempfängerInnen zuerst bzw. vorrangig* abzuschicken: Niedersachsen, Sachsen, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg.

Aus der Sicht der Aufnahmeländer mochte dieses Prinzip als legitim erscheinen, um die Kosten der Aufnahme senken zu können. Aus menschenrechtlicher und humanitärer Perspektive war dieses ökonomische ‚Selektionsprinzip‘ jedoch untragbar, denn die Gewährung von Schutz und Menschenrechten darf grundsätzlich nicht von Kostengesichtspunkten und erst recht nicht vom Einkommen der jeweiligen ‚Menschenrechtsträger‘ (der Flüchtlinge) abhängig gemacht werden! Der Grundsatz der Unteilbarkeit der Menschenwürde verbietet es, Flüchtlinge nur deshalb eher einer Gefahr auszusetzen, weil sie sprichwörtlich und tatsächlich besonders ‚arm dran‘ sind. Dies gilt um so mehr, weil gerade SozialhilfeempfängerInnen im Falle einer Abschiebung häufig vor dem Nichts stehen und über keinerlei finanzielle Rücklagen verfügen können. Schließlich werden durch ein solches Aussonderungsprinzip besonders schutzbedürftige Flüchtlinge – z.B. alte, kranke, behinderte Menschen oder allein Erziehende, die unverschuldet nicht erwerbstätig sein können – besonders benachteiligt und ohnehin in der Bevölkerung verbreitete Vorurteile (über ‚schmarotzende Asylanten, die uns auf der Tasche liegen‘) weiter gefördert.

In vier Bundesländern (Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Brandenburg) gab es folgende Regelung: Wenn sich die *übrigen* Familienangehörigen zu einer *Ausreise vor* dem gesetzten Ausreisetermin entschlossen, wurde es *einem* Familienmitglied noch *weitere 6 Monate* erlaubt, einer legalen *Erwerbstätigkeit* weiter nachzugehen, um so den Neuanfang der Familie in Bosnien zu unterstützen.

Mecklenburg-Vorpommern gab zusätzlich zum Sozialhilfekriterium (s.o.) als einziges Bundesland die *Maxime ‚first in, first out‘* aus, d.h. diejenigen, die *zuerst* als Flüchtlinge nach Deutschland gekommen waren, sollten auch wieder *als erste* gehen müssen. Auch dies war höchst problematisch, denn die Regelung zielte erkennbar auf die Verhinderung einer aufenthaltsrechtlichen ‚Verfestigung‘ der aufgrund ihres längeren Aufenthalts im Regelfall am besten integrierten Flüchtlinge ab.

Die meisten Sonderregelungen der Bundesländer für Flüchtlinge aus der Republika Srpska galten entsprechend den IMK-Vorgaben übrigens nur für von dort stammende muslimische oder kroatische Volkszugehörige – nicht hingegen für serbische Volkszugehörige aus der RS²³³. Für Letztere gab es lediglich Schutzregelungen für *Deserteure* unter ihnen (in Bremen, Hessen,

²³² Die wichtige Übersicht von Göbel-Zimmermann und Hayungs ist gedrängt und kann nicht alle Details der bürokratischen Praxis berücksichtigen (z.B. die Detailfrage, ob in Bayern trotz Ausreisepflicht bei Familien aus der RS noch Duldungen erteilt wurden). Die Angaben stehen deshalb unter einem kleinen Vorbehalt, zumal ich in Bezug auf die Berliner Weisungslage eine kleine Unrichtigkeit in der Darstellung feststellen konnte: Familien der 2. Phase wurden hier nicht erst seit dem 1.5.1997, wie Göbel-Zimmermann / Hayungs schreiben, sondern bereits seit dem 26.9.1996 zur Ausreise aufgefordert.

²³³ Diese Ungleichbehandlung war insofern unverständlich, als serbische Volkszugehörige aus der RS im Falle ihrer Abschiebung mit einer noch einmal schlechteren Versorgungslage und mit einer politisch, ökonomisch und sozial völlig hoffnungslosen Gesamtsituation konfrontiert wurden (nur ca. 4% der internationalen Hilfsleistungen gingen in die RS; überfüllte Flüchtlingslager boten unwürdige Lebensbedingungen).

Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz²³⁴). In Bremen, Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg gab es zudem Sonderregelungen für ‚gemischt-ethnische‘ Familien / Ehepaare.

Der Ländervergleich von Göbel-Zimmermann und Jochen Hayungs zeigt auch, dass das Land Berlin mit seiner Politik der pauschalen und verfrühten *Abschiebungsandrohungen* allein auf weiter Flur stand, denn während in Berlin bis März 1997 allen bosnischen Kriegsflüchtlingen die Abschiebung angedroht worden war, hatten in den meisten anderen Bundesländern zu diesem Zeitpunkt in der Regel nur allein Stehende der 1. Phase eine solche Aufforderung zur Ausreise erhalten²³⁵.

Beispielhafte Differenzierungen

Ein etwas genauerer Blick auf die Erlasslage in den Bundesländern Brandenburg und Sachsen-Anhalt soll beispielhaft zeigen, welche Spielräume einer angemesseneren und einzelfallgerechteren ‚Rückführungspolitik‘ in der ausländerrechtlichen Praxis bestanden.

In *Brandenburg* wurde mit der Weisung des Ministeriums des Inneren vom 24.6.1997 eine detaillierte Staffe­lung von insgesamt elf (!) Personengruppen vorgegeben, die bei konkret beabsichtigten Abschiebungen zu beachten war. Systematisch wurde dabei die Herkunft der Betroffenen, aber auch deren Familienstand und ein möglicher Sozialhilfebezug (sowie noch andere Gesichtspunkte) berücksichtigt. *Zuerst* sollten im Rahmen dieser detaillierten Rangfolge allein Stehende der 1. Phase aus dem Förderationsgebiet, die auf Sozialleistungen angewiesen waren, abgeschoben werden. *Erst danach* sollten allein Stehende aus der Föderation, die keine Sozialhilfe in Anspruch nahmen, abgeschoben werden; *anschließend* sozialhilfebedürftige, und in einem nächsten Schritt nicht sozialhilfebedürftige Familien aus der Föderation.

Erst *nachdem* entsprechend dieses Prinzips alle Flüchtlinge aus der Föderation ausgereist bzw. abgeschoben worden waren, sollte – nach denselben Kriterien gestaffelt – die „Rückführung“ der Flüchtlinge aus der Republika Srpska beginnen (zunächst Flüchtlinge serbischer Volkszugehörigkeit)²³⁶. Minderheiten-Angehörige und ‚gemischt-ethnische‘ Lebensgemeinschaften aus der Republika Srpska waren in Brandenburg von der „Rückführung“ zunächst grundsätzlich ausgenommen (ihnen wurde eine schriftliche Duldung bis zum 28.2.1998 erteilt, über den Beginn von Abschiebungen sollte später befunden werden).

Diese detaillierte Weisungsvorgabe Brandenburgs zeichnete sich vor allem dadurch aus, dass der Gedanke einer Staffe­lung und Rangfolge des Abschiebungs- bzw. Rückkehrprozesses ernst genommen und auf starre Terminsetzungen verzichtet wurde. Die Gewichtung der Unterscheidungs-Kriterien war auch nachvollziehbar: Als entscheidend für die Bewertung der Zumutbarkeit einer Rückkehr wurde die jeweilige Herkunft (bzw. Volkszugehörigkeit) der Betroffenen erachtet, danach erfolgte die Berücksichtigung der Familienverhältnisse und erst an letzter Stelle wurde schließlich noch der Aspekt der Kosten für die Aufnahmegesellschaft (Sozialhilfebezug) berücksichtigt. Diese aufeinander aufbauende und ineinandergreifende Staffe­lung half, Härtefälle zu vermeiden und trug den Grundsätzen des Willkürverbots Rechnung

²³⁴ Mir liegt eine Weisung des rheinland-pfälzischen Innenministeriums vom 26.6.1998 vor, nach der „entsprechend dem Ergebnis der Beratungen auf Bund-Länder-Ebene“, das in Berlin offenbar nicht bekannt war, „Deserteure und Wehrdienstverweigerer serbischer Volkszugehörigkeit aus der Republika Srpska bis auf weiteres“ geduldet werden sollten.

Nachdem am 23.7.1999 in Bosnien eine erweiterte Amnestieregelung für diesen Personenkreis in Kraft trat, wurden Sonderregelungen für serbische Deserteure Ende 1999 in vermutlich allen Bundesländern wieder aufgehoben (bekannt ist mir dies z.B. von Nordrhein-Westfalen).

²³⁵ In Bremen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland wurde selbst Erwachsenen ohne minderjährige Kinder erst ab dem 1.4.1997 die Abschiebung angedroht. Die systematische Abschiebungsandrohung gegenüber Familien der 2. Phase, wie in Berlin, erfolgte sonst nur in Bayern, hier allerdings ‚erst‘ ab dem 1.5.1997.

²³⁶ Auch in Hessen (Erlass vom 26.3.1998) gab es eine explizite Rangfolge, wonach „Ausreiseaufforderungen an Personen aus der RS [...] erst dann zu erlassen [waren], wenn eine Behörde die ausstehenden Verwaltungsentscheidungen gegenüber den Flüchtlingen aus der Föderation getroffen hat.“

– während in Berlin zu diesem Zeitpunkt faktisch *jegliche* weitere Differenzierung (jenseits der Ausnahmegruppen) bereits seit langem aufgegeben worden war.

In *Sachsen-Anhalt* kam die Erlasslage dem vom UNHCR geforderten wesentlichen Unterscheidungsprinzip ‚Mehrheiten‘- vor ‚Minderheiten‘-Rückkehr am nächsten: Muslimische und kroatische Volkszugehörige aus der RS wurden (genauso wie ‚gemischt-nationale‘ Ehen und Deserteure serbischer Volkszugehörigkeit) in Sachsen-Anhalt von der „Rückführung“ ganz ausgenommen und (zunächst) bis zum 31.3.1998 geduldet.

Im Gegensatz zu allen anderen Bundesländern wurde in Sachsen-Anhalt sachgerecht auch bei muslimischen und kroatischen Flüchtlingen *aus der Föderation* geprüft, ob ihre Volksgruppe an ihrem (Vorkriegs-) Wohnort die (Nachkriegs-) Mehrheit bildete, d.h. ob ihnen eine Rückkehr an ihren Herkunftsort in (relativer) Sicherheit möglich war. Erst nach dem Abschluss dieser ‚Mehrheiten‘-Rückkehr sollten dann ‚Minderheiten‘-Angehörige und serbische Volkszugehörige aus der Föderation zur Ausreise gezwungen werden – *dies* entsprach allerdings *nicht* den Grundsätzen des UNHCR, der für die ‚Minderheiten‘-Rückkehr absolute Freiwilligkeit eingefordert hatte.

Bewertung der Sonderrolle Berlins – unterschiedliche Rückkehrentwicklung

Infolge des IMK-Beschlusses vom 6.6.1997 wurde in den meisten Bundesländern die Abschiebung vertriebener Flüchtlinge aus der Republika Srpska bis zum Frühjahr 1998 aufgeschoben; keinen weiteren Schutz erhielten dementsprechend ‚Minderheiten‘-Angehörige aus der Föderation (Ausnahme: Sachsen-Anhalt). Äußerst löchrig war in vielen Bundesländern auch der Schutz für Deserteure der bosnisch-serbischen Armee und für ‚gemischt-ethnische‘ Familien. Das Schicksal der im Falle einer Rückkehr / Abschiebung in ganz Bosnien besonders bedrohten und benachteiligten *Roma* fand – entgegen den Empfehlungen z.B. des UNHCR – in *keinem Bundesland* eine besondere Berücksichtigung. Im Ergebnis sahen sich viele von Abschiebung bedrohte, aber nach wie vor schutzbedürftige Flüchtlinge in Deutschland gezwungen, ein Weiterwanderungsverfahren nach Übersee zu betreiben.

Besonders fatal war, dass gerade diejenigen Bundesländer – vor allem Berlin und Bayern –, die das forscheste Tempo im Vorgehen gewählt hatten, zugleich keine oder nur unzureichende Ausnahmeregelungen für die oben genannten schutzbedürftigen Gruppen getroffen hatten.

In diesen beiden Ländern, in denen knapp 30% aller Bosnienflüchtlinge in Deutschland lebten, verloren 1997 nahezu alle Flüchtlinge ihren ohnehin fragilen Schutzstatus der Duldung (vertriebene Minderheitenangehörige, Familien und allein Stehende mit Kindern, Alte, Kranke usw., aus allen Teilen Bosniens – sofern sie nicht unter eine besondere Ausnahmeregelung fielen). Der IMK-Beschluss einer „besonderen Sensibilität“ und „Nachrangigkeit“ bei der „Rückführung“ Vertriebener aus der Republika Srpska war hier nicht wirksam umgesetzt worden; die meisten Flüchtlinge mussten von nun an tagtäglich mit ihrer Abschiebung rechnen. Zum rechtlichen Ausreisedruck kamen noch ideologisch-psychologische Anfeindungen und massive sozialrechtliche Verschlechterungen hinzu.

Dass es in Berlin dessen ungeachtet im Jahr 1997 zu keinen Abschiebungen von Minderheiten-Flüchtlingen aus der RS kam (zumindest sind mir persönlich keine bekannt geworden), lag nicht an den Vorgaben der Politik bzw. der Senatsinnenverwaltung, sondern daran, dass zu diesem frühen Zeitpunkt die Berliner Verwaltungsgerichtsbarkeit konkret beabsichtigte Abschiebungen in solchen Fallkonstellationen aufgrund der drohenden Gefahren in der Regel zumindest durch Zwischenverfügungen (bis zu einer endgültigen richterlichen Entscheidung) untersagte.

Dass die Berliner Strategie des Unter-Druck-Setzens und der Verängstigung der Flüchtlinge nicht einmal ‚effektiv im Sinne des Erfinders‘ war – sprich: nicht zur Reduzierung der Zahl der Flüchtlinge beitrug –, habe ich bereits dargelegt: Die pauschalen und irrealen Terminsetzungen, Einschüchterungen sowie ausländer- und sozialrechtlichen Restriktionen trieben die bedrohten Menschen eher in eine lähmende Verängstigungshaltung, die keinen rationalen Gedanken an eine ‚geordnete Rückkehr‘ zuließ. Zugleich standen angesichts der Pauschalität des Vorgehens der Berliner Behörden diejenigen, denen eine Rückkehr noch am ehesten zuzumuten gewesen wäre,

unter keinem größeren Druck als die besonders und weiterhin schutzbedürftigen Opfer des Krieges. Subjektiv litten Letztere natürlich sogar noch weitaus mehr unter dem allgemeinen Ausreisepressur als Erstere, im Gegensatz zu diesen war ihnen jedoch *unter keinen Umständen* eine realistische Rückkehrmöglichkeit gegeben, d.h. auch die massivsten Abschiebungsandrohungen konnten sie nicht dazu bewegen, sich ‚freiwillig‘ in absolutes Elend oder größte Gefahren für Leib und Leben zu begeben.

Die quantitative Entwicklung der realen Rückkehrzahlen im Vergleich der einzelnen Bundesländer (errechnet aus: Göbel-Zimmermann / Hayungs 1998, 10 und einer AFP-Umfrage, o.O.²³⁷) belegt diese Einschätzung: Berlin und Bayern konnten durch ihr hartes Vorgehen im Vergleich zu anderen Bundesländern, die differenzierte Lösungen trafen, keine bzw. nur eine sehr eingeschränkt schnellere Ausreise bosnischer Kriegsflüchtlinge bewirken.

Im Zeitraum Januar 1996 bis Juni 1997 (d.h. seit Kriegsende bis zur IMK vom 6.6.1997) sank die Anzahl der Flüchtlinge in den Bundesländern Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, d.h. dort, wo es keine besonders ‚scharfen‘ Regelungen gab, am stärksten (minus 31,4% bzw. minus 30,4%); erst dann folgte Bayern (minus 29,6%), das in diesem Zeitraum zugleich den Großteil der von Deutschland aus erfolgten Abschiebungen zu verantworten hatte.

Berlin blieb trotz seiner bundesweit einmalig forschenden Ausschaffungspolitik mit einem Rückgang von ‚nur‘ 15,6% hinter dem Bundesdurchschnitt eines Rückgangs der Flüchtlingszahlen um ca. 17% zurück (die Angaben betreffen Ausreisen *und* Abschiebungen; die Gesamtzahl der bosnischen Bürgerkriegsflüchtlinge sank bundesweit von 342.230 im Januar 1996 auf 283.730 im Juni 1997)²³⁸.

Nach dem IMK-Beschluss vom 6.6.1997 bis zum Dezember 1997 reduzierte sich die Zahl der Bosnienflüchtlinge in Deutschland dann nochmals von 283.730 auf ca. 227.400 Menschen – ein Rückgang um weitere 20% (seit Januar 1996: minus 33,6%). Sachsen vermeldete in diesem Zeitraum nach der IMK vom 6.6.1997 den stärksten Rückgang (minus 55%), es folgten zwei Länder mit eher ‚großzügigen‘ Weisungs- bzw. Duldungsregelungen für Vertriebene aus der RS und andere Schutzbedürftige, Sachsen-Anhalt (minus 35%) und Bremen (minus 33%). Bayern lag trotz seiner harten Linie nunmehr nur noch im Bundesdurchschnitt (minus 20%), Berlin (mit ‚nur‘ minus 14,8%) wiederum weit darunter.

Betrachtet man Berlin und Bayern als ‚Lager der ausländerrechtlichen Hardliner‘ zusammen, so führte ihre undifferenzierte und forschende In-Angst-Setzungsstrategie und ihre Politik der Androhungen und des Zwangs gerade einmal dazu, dass sich die Anzahl der bosnischen Flüchtlinge unter ihrer ‚Kuratel‘ von 30,1% am Gesamt-Bundesanteil (im Januar 1996) auf gerade einmal 27,7% im Dezember 1997 reduzierte – wobei es nur Bayern schaffte, einen überdurchschnittlichen Rückgang der Flüchtlingszahlen zu erreichen, während es sich in Berlin genau andersherum verhielt.

Die unterschiedliche Rückkehr-Entwicklung in Berlin und Bayern spitzte sich noch zu: Lebten im Jahr 1996 noch 20,6% (71.000) aller Bosnienflüchtlinge Deutschlands (ca. 345.000) in Bayern, so sank dieser prozentuale Anteil bis zum April 2000 auf nur noch 6,7% der noch in Deutschland verbliebenen Flüchtlinge (in absoluten Zahlen: 2500 von ca. 37.000 Menschen²³⁹). Ganz anders die Entwicklung in Berlin: Machten die hier im Jahr 1996 lebenden 32.000 Flüchtlinge

²³⁷ Nur leicht differierende Zahlenangaben, übersichtlich zusammengestellt, finden sich in: Jäger / Rezo 2000, 19.

²³⁸ Der Leiter der Internationalen Organisation für Migration (IOM), die im Auftrage der Bundesregierung Unterstützungsgelder für rückkehrende Flüchtlinge auszahlte, bestätigte, dass – bei vergleichbaren Flüchtlingszahlen – bis zum Frühjahr 1997 *mehr als viermal so viele* Anträge auf Rückkehrunterstützung von Flüchtlingen aus Nordrhein-Westfalen gestellt worden seien wie aus Bayern und führte dies auf eine unterschiedliche politische Zielsetzung zurück: In NRW (aber auch in Hamburg und Baden-Württemberg) sei das Ziel der freiwilligen Rückkehr hervorgehoben, das Personal der Behörden entsprechend ausgebildet und die Flüchtlinge seien flächendeckend über Hilfsleistungen im Falle einer freiwilligen Rückkehr informiert worden (vgl. taz vom 26.3.1997).

²³⁹ Diese und die folgenden Angaben in: Migrationsbericht 2001 (S. 49), in dem noch einmal darauf hingewiesen wird, dass die statistischen Angaben der einzelnen Bundesländer nicht untereinander abgestimmt wurden und es deshalb keine bundeseinheitliche Zählung der Bosnienflüchtlinge gab.

ursprünglich nur etwa 9,3% der Gesamtzahl der in Deutschland aufgenommenen BosnierInnen aus, so verdoppelte sich dieser Anteil bis Ende 1998 auf 20,1% und er verdreifachte sich beinahe bis zum April 2000: Die 9.713 in Berlin lebenden Flüchtlinge entsprachen 26,2% der noch in Deutschland verbliebenen ca. 37.000 BosnierInnen²⁴⁰.

Über die Gründe dieser gegensätzlichen Entwicklung innerhalb des ‚Hardliner-Lagers‘ kann nur spekuliert werden: Ich vermute, dass vor allem die weitaus höhere Erwerbsquote der Flüchtlinge in Bayern (d.h. hiermit verbundene finanzielle Reserven) vergleichsweise mehr BosnierInnen die Entscheidung zur Rückkehr ermöglichte (erst vor diesem Hintergrund konnte die Ausschaffungspolitik und Abschiebungspraxis Bayerns seine Wirkung entfalten).

Sowohl das unermessliche menschliche Leid, das Berlin und Bayern mit ihrer Praxis verursachten, als auch der international verspielte ‚gute Ruf‘ der Bundesrepublik Deutschland als demokratisch verfasstes Aufnahmeland infolge der brutalen Ausschaffungspolitik vor allem dieser beiden Bundesländer standen dabei in keinem Verhältnis zu den äußerst bescheidenen ‚Erfolgen‘ dieser Politik.

Eines lässt sich anhand der Zahlen, soweit es das Beispiel Berlins anbelangt, unzweifelbar und eindrucksvoll belegen, nämlich die ‚Ineffektivität der Inhumanität‘, d.h. das Scheitern einer sich in erster Linie auf Zwangsmittel und Drohungen beschränkenden Ausschaffungspolitik, die weder auf die realen Probleme vor Ort noch auf die Bedürfnisse und Vorstellungen der Flüchtlinge Rücksicht nimmt und darüber hinaus auch keine wirkliche Hilfestellung bei der Rückkehr anbietet.

Die Bundesländer Niedersachsen und Rheinland-Pfalz hingegen konnten bundesweit die höchsten Rückkehrquoten bis Anfang des Sommers 1998 vorweisen, obwohl in diesen Bundesländern bis zu einem sehr späten Zeitpunkt Flüchtlinge aus der Republika Srpska nicht mit Abschiebungen rechnen mussten und aufenthaltsrechtlich nicht unter Druck gesetzt worden waren. Über 60% der ursprünglich aufgenommenen Flüchtlinge hatten diese beiden Länder bis zum Mai / Juni 1998 wieder verlassen, während in Berlin zum gleichen Zeitpunkt noch weit mehr als zwei Drittel der ursprünglich aufgenommenen BosnierInnen lebten – unter weitgehend illegalisierten und entrechteten Bedingungen.

Für Berlins Innensenator Jörg Schönbohm waren die geringen Rückkehrzahlen aus Berlin natürlich Grund für größte ‚Besorgnis‘ – und Beleg seiner Vorurteile. Er deutete die Rückkehrzahlen nicht etwa als Scheitern seiner Ausschaffungspolitik, sondern als Anzeichen einer individuell nicht ausgeprägten Rückkehrbereitschaft seitens der Flüchtlinge²⁴¹ – ohne jedoch erklären zu können, warum sich gerade in Berlin so viele ‚renitente‘ und ‚rückkehrunwillige‘ bosnische Flüchtlinge versammelt haben sollten.

In einem Info-Radio-Gespräch am 4.9.1998 (eigene Mitschrift) nannte Schönbohm darüber hinaus zwei Gründe für die besonders stockende Rückkehr aus Berlin: Zunächst – dies wäre

²⁴⁰ Jäger / Rezo 2000 (S. 21) rechneten noch einmal anders: Im Dezember 1999 lebten in Bayern noch 4,15% der ursprünglich dort aufgenommenen bosnischen Flüchtlinge; in Berlin betrug der entsprechende Anteil 33,12%.

Die Autoren betrachten die Abschiebezahlen *nicht* in Relation zur Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge und kommen deshalb meines Erachtens zu dem Fehlschluss, dass eine Politik überproportionaler Abschiebungen in den Ländern Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen zu einer verstärkten Rückkehr beigetragen habe (ebd., 22) – hierzu später.

Erst in zweiter Linie gehen sie auf die unterschiedliche „soziale Struktur“ der Flüchtlinge ein und behaupten, dass „ein Großteil der nach wie vor in Berlin lebenden bosnischen Flüchtlinge der Volksgruppe der Roma zuzurechnen“ sei (ebd.), die in ganz Bosnien Minderheitenangehörige wären – Letzteres ist unzweifelbar richtig, die Angabe eines „Großteils“ von Roma-Flüchtlingen in Berlin jedoch sicherlich falsch. Jäger und Rezo (ebd., 77) nehmen Bezug auf eine unüberprüfte Angabe der Romani Union Berlin/Brandenburg, wonach Anfang 1998 12.000 bosnische Roma-Flüchtlinge aus Bosnien in Berlin gelebt hätten, und kommen deshalb auf einen völlig unrealistischen Roma-Anteil unter den bosnischen Flüchtlingen in Berlin in Höhe von 60%! Alleine 5.000 der ursprünglich ca. 7.000 bis 8.000 Roma aus Bijeljina seien demnach nach Berlin geflohen (ebd.).

²⁴¹ Vgl. nur die Pressemitteilung der Senatsverwaltung für Inneres Nr. 88 vom 14.8.1998 mit der vielsagenden Teilüberschrift: „1. Warum wir handeln [d.h. abschieben; T.H.] müssen / Aus Berlin kehren zu wenige Flüchtlinge in ihre Heimat zurück“.

nachvollziehbar – einen vergleichsweise hohen Anteil von Flüchtlingen aus der Republika Srpska in Berlin²⁴² und zum zweiten:

„Aber man muss sich auch einmal die Frage stellen, ob nicht die hier in Berlin tätigen Organisationen, die sich um die Flüchtlinge kümmern und die hier auch sehr gute Arbeit leisten, aber ob sie auf der anderen Seite nicht überziehen in der Weise, dass sie den Eindruck vermitteln, die Flüchtlinge könnten selber bestimmen, ob und wann sie zurückgehen.“²⁴³

Den ‚Vorwurf‘ einer *Bleibeberatung* – im Gegensatz zur politisch erwünschten *Rückkehrberatung* – übernahm dann später auch die Ausländerbeauftragte Barbara John, dies habe ich bereits ausgeführt. Zutreffend war der Vorwurf, der vom eigenen Scheitern ablenken sollte, jedoch nicht, denn die Behauptung, unabhängige oder kirchliche Beratungsstellen hätten den Flüchtlingen in Berlin den Eindruck vermitteln können, sie „könnten selber bestimmen, ob und wann sie zurückgehen“, war völlig realitätsfern. Die Flüchtlinge in Berlin wussten aufgrund der eigenen Erfahrung nur zu gut, dass ihnen im Notfall *niemand* helfen würde und sie *jederzeit* von Abschiebungen bedroht waren (von wenigen Ausnahmen abgesehen). Allenfalls RichterInnen konnten konkret beabsichtigte Abschiebungen noch verhindern, wenn sie zu der Auffassung gelangten, dass diese rechtswidrig seien. Womöglich war Berlins Innensenator darüber erbost, dass Beratungsstellen durch Formulierungshilfen bei Rechtsschutzanträgen zumindest in Einzelfällen Flüchtlingen zu ihrem Recht verholfen und somit ‚Sand in das Getriebe der Abschiebungsmühle‘ geworfen hatten.

Für die maßgeblichen Umstände, die für oder gegen die Entscheidung der Betroffenen zur Rückkehr sprachen, waren die Berliner Beratungsstellen ohnehin nicht ‚verantwortlich‘ zu machen (erst recht nicht für die Folgen einer sich maßgeblich in Zwangsmitteln und Drohungen erschöpfenden Ausschaffungspolitik):

- die Frage der tatsächlichen Rückkehrmöglichkeit, bei der nicht nur die Volkszugehörigkeit, sondern auch die jeweiligen politischen Verhältnisse vor Ort, der Grad der Zerstörung der jeweiligen Häuser, familiäre Kontakte usw. zu berücksichtigen waren
- der Anteil der besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge (traumatisierte, kranke und alte Flüchtlinge, ‚gemischt-ethnische‘ Familien, Roma, allein erziehende Eltern, Deserteure usw.)
- die unterschiedliche ‚Finanzkraft‘ der Flüchtlinge, die eine Beurteilung des Risikos einer Rückkehr nach Bosnien vermutlich erheblich beeinflusste (in Berlin waren infolge der schlechten Arbeitsmarktsituation und der rechtlichen Beschränkungen vergleichsweise viele Flüchtlinge auf Sozialhilfe angewiesen und verfügten somit über keinerlei finanzielle Reserven²⁴⁴).

²⁴² In der umfassenden Untersuchung von Jäger und Rezo (2000) zur Sozialstruktur der bosnischen Flüchtlinge findet sich allerdings kein Hinweis für einen bemerkenswert höheren Anteil von Flüchtlingen aus der RS in Berlin im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet – dies gilt zumindest für den Zeitpunkt der Untersuchung, zu dem nach Schätzung der Autoren 75-80% der Flüchtlinge aus der RS stammten (nur Bremen habe die Herkunftsregionen der Flüchtlinge genau erhoben und dokumentiert: 78% kamen demnach aus der RS; vgl. ebd., 33 f).

²⁴³ Dies war auch in der Pressemitteilung der Innenverwaltung vom 14.8.1998 angeklungen, in der es abschließend hieß: „Gefordert sind vor allem die Kirchen. Anstatt bei den Flüchtlingen falsche Hoffnungen auf weitergehende Aufenthaltsrechte zu wecken, sollten sie die Menschen lieber überzeugen, dass die freiwillige Rückkehr jetzt möglich und nötig ist.“ Da die Ev. Kirche in Berlin-Brandenburg sogar eigene Rückkehrprojekte in Bosnien initiiert hatte und unterstützte, ist zu vermuten, dass der ‚Seitenhieb‘ der Innenverwaltung der unabhängigen Beratungsstelle der Kirchengemeinde ‚Zum Heiligen Kreuz‘ galt.

Auch im SPIEGEL Nr. 42/98 (S. 61) machte Schönbohm die Berliner Beratungsstellen für die seiner Meinung nach zu ‚schleppende‘ Rückkehr nach Bosnien verantwortlich: „In Berlin gibt es ein dichtes Beratungsnetz kirchlicher und anderer Organisationen, die ihr Hauptaugenmerk darauf richten, die Rückkehr in die Heimat zu verzögern, aber kaum Unterstützung zur Förderung der freiwilligen Rückkehr geben.“

²⁴⁴ Die Vermutung, die ‚Finanzkraft‘ der Betroffenen könnte ein entscheidendes Kriterium bei der individuellen Entscheidung zur Rückkehr sein und ein sich hieraus ergebendes ‚Nord-Süd-Gefälle‘ auch im Bereich der ‚freiwilligen‘ Rückkehr, wird zumindest indiziell gestützt durch die offiziellen Zahlen (vgl. Migrationsbericht 2001, 49): Neben Bayern konnte z.B. auch Baden-Württemberg seinen (Bundes-) Anteil der Aufnahme bosnischer Flüchtlinge von 17,4% (1996) auf 13,1% (2000) senken (ebenfalls sinkende Anteile verzeichneten: Niedersachsen, NRW, Rheinland Pfalz; steigende Anteile hatten: Bremen, Hamburg, Hessen, Saarland, Schleswig-Holstein).

Doch alle diese entscheidenden Faktoren und Umstände wurden von der Senatsverwaltung für Inneres nicht berücksichtigt bzw. wurden entsprechende Daten gar nicht erst erhoben.

Die hinter seinen Erwartungen zurückbleibenden Rückkehrzahlen nahm Innensenator Schönbohm jedenfalls zum Anlass, seine Politik der Androhungen und der Gewaltanwendung mit der Massen-Abschiebungsaktion vom Juli 1998 noch auf die Spitze zu treiben: „Zweieinhalb Jahre nach dem Abkommen von Dayton ist es nun Zeit, dass die Menschen in ihre Heimat zurückkehren. Sie werden dort gebraucht“, hieß es in einer Pressemitteilung der Innenverwaltung vom 14.8.1998 zur Rechtfertigung der Abschiebungen.

Dabei war die rein quantitativ bemessene Zahl der Abschiebungen offenkundig *kein* Faktor, der für das unterschiedliche Tempo des Rückkehrprozesses eine Rolle zu spielen schien – dies belegten zumindest die Zahlen, die von der Berliner Innenverwaltung in ihrer Pressemitteilung vom 14.8.1998 selbst präsentiert wurden: Demnach konnten die beiden Bundesländer, die – *relativ* zur Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge betrachtet! – in einem ähnlichen Umfang abgeschoben hatten wie Berlin²⁴⁵, nämlich Nordrhein-Westfalen und Bayern (NRW mehr als Berlin, Bayern vergleichsweise weniger), einen Rückgang der Flüchtlingszahlen (Mai/Juni 1998 gegenüber Januar 1996) um ca. 48% (NRW) bzw. beinahe 58% (Bayern) verzeichnen, während Berlin in dieser Zeit nur ca. 31% der Flüchtlinge wieder verlassen hatten. Die Bundesländer jedoch, die aufgrund der Zahlen der Berliner Innenverwaltung den stärksten Rückgang verzeichnen konnten (Niedersachsen und Rheinland-Pfalz mit ca. 62% bzw. 60%), waren zugleich diejenigen, die vergleichsweise selten bzw. fast gar nicht zum Mittel der Abschiebung gegriffen hatten!

Die Berliner Innenverwaltung war also nicht im Stande – vermutlich aufgrund ideologischer ‚Scheuklappen‘ und infolge der in der Politik weit verbreiteten Unfähigkeit, grundlegende Fehlentscheidungen einzugestehen und zu korrigieren –, auf den Umstand der regional völlig disparaten Flüchtlingsrückkehr in Deutschland rational und angemessen zu reagieren.

Innensenator Schönbohm wurde kurz nach der Massen-Abschiebungsaktion in Berlin von einem Reporter des Info-Radios (am 19.7.1998, eigene Aufzeichnung) mit der Vorgehensweise der Stadt Wiesbaden konfrontiert: Dort seien zunächst alle Flüchtlinge nach den jeweiligen Einzelfallumständen, d.h. zu ihren Rückkehrmöglichkeiten, zum Zustand der Häuser usw. befragt worden, und zudem seien Lageberichte aus Bosnien ausgewertet worden, bevor die örtliche Ausländerbehörde einen konkreten, individuellen Ausreisetermin bestimmt habe. Den Betroffenen seien zugleich notwendige materielle Hilfen (Baumaterialien, Handwerkerstunden usw.) von der Stadt kostenlos angeboten worden – unter der Bedingung, dass die Betroffenen dem individuellen Zeitplan der Behörden zustimmten und sich zur Ausreise verpflichteten.

So etwas ginge in Berlin nicht, lautete die Antwort des Innensensors, denn hier lebten 20.000 und nicht nur 3.500 Flüchtlinge wie in Wiesbaden – sollte die Zahlenangabe Schönbohms stimmen, hatte Wiesbaden (relativ gesehen zur Bevölkerungszahl) jedoch *doppelt so viele* Flüchtlinge aufgenommen wie Berlin! Doch selbst wenn ganz andere Zahlen zugrunde gelegt würden, fiel das Argument Schönbohms in jedem Fall negativ auf ihn zurück: Denn warum sollte eine Behörde bei einer größeren Anzahl zu betreuender Flüchtlinge nicht auch entsprechend mehr MitarbeiterInnen zur Verfügung stellen, um ein rechtmäßiges, sorgfältiges und einzelfallbezogenes Vorgehen zu ermöglichen, das im Ergebnis nicht nur ‚humaner‘, sondern auch ‚effektiver‘ und ‚kostengünstiger‘ für das Land gewesen wäre, als die ideenlose und gewaltsame Ausschaffungspolitik des Berliner Senats!?

²⁴⁵ Berlin schob im Jahr 1997 genau 74 Menschen nach Bosnien ab. Zum Vergleich: Alle europäischen Länder zusammengenommen (Deutschland ausgenommen) schoben 1997 insgesamt 214 Menschen ab (UNHCR vermutete: überwiegend StraftäterInnen; vgl. Lagebericht des Auswärtigen Amtes zu Bosnien-Herzegowina vom 6.4.1998, 22). Bis Ende 2001 sind von den ursprünglich 345.000 aufgenommenen bosnischen Bürgerkriegsflüchtlingen bundesweit etwa 5.500 Menschen nach Bosnien abgeschoben worden – mehr als 260.000 reisten mehr oder weniger ‚freiwillig‘ aus, ca. 51.000 wanderten in andere Aufnahmestaaten weiter (Migrationsbericht 2001, 50).

Die Berliner Weisungslage nach dem IMK-Beschluss vom 6.6.1997 (bis 2000)

Die Weisungslage in Berlin, so wie sie sich nach dem IMK-Beschluss vom 6.6.1997 darstellte, hatte in der Folgezeit im Wesentlichen unverändert Bestand – bis zum Beschluss der Innenminister vom November 2000, mit dem wenigen besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen ein dauerhaftes Bleiberecht eingeräumt wurde.

In dieser Zeit erfolgten nur kleinere Änderungen und Korrekturen in Einzelaspekten²⁴⁶; erhebliche Veränderungen gab es jedoch in Bezug auf den Umgang mit traumatisierten Kriegsflüchtlingen, auf den ich noch im Detail und gesondert zu sprechen kommen werde.

Generell blieb es dabei, dass *alle* in Berlin verbliebenen bosnischen Kriegsflüchtlinge (bis auf diejenigen, die unter besondere Ausnahmeregelungen fielen) seit Sommer / Herbst 1997 ihre Abschiebung fürchten mussten. Nur die in ‚logistischer‘ und ‚moralischer‘ Hinsicht schwierige Aufgabe der Durchsetzung von Abschiebungen in fünfstelliger Zahl stellte ein letztes ‚Abschiebungshemmnis‘ dar, das jedoch keinerlei Sicherheit im Einzelfall vermittelte. *Wer* von der großen Gruppe der ‚vollziehbar Ausreisepflichtigen‘ *konkret* von einer Abschiebung betroffen sein sollte, entschied in Berlin von nun an nicht mehr die Politik oder die Ministerialbürokratie – weil es an entsprechenden Vorgaben fehlte –, sondern dies musste überwiegend in Eigenregie von der Berliner Ausländerbehörde und ihren MitarbeiterInnen im bürokratischen Alltagsgeschäft bestimmt werden – hierauf werde ich im nächsten Kapitel genauer eingehen.

Grundsatzurteil des BVerwG

Eine entscheidende Veränderung in der Weisungslage und generellen Verwaltungspraxis der Ausländerbehörde ergab sich allerdings noch als Konsequenz aus dem Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25.9.1997, mit dem die Ausschaffungsstrategie der Illegalisierung der jugoslawischen, bosnischen und anderer Flüchtlinge (Verweigerung / Entzug der im Ausländergesetz vorgesehenen schriftlichen Duldung) als eindeutig rechtswidrig kategorisiert worden war. An dieser Stelle möchte ich nur auf zwei hiermit zusammenhängende Aspekte eingehen.

Zunächst war die Dauer des Umsetzungsverfahrens der BVerwG-Entscheidung bemerkenswert: Während Gerichtsentscheidungen, die im Sinne der Verwaltung ausfallen, zumeist *unmittelbar* umgesetzt werden, vergingen in Berlin beinahe drei Monate, bevor die Innenverwaltung mit Schreiben vom 19.12.1997²⁴⁷ die Ausländerbehörde über „Eckpunkte“ des künftigen Verfahrens unterrichtete, und erst am 12.1.1998 lag dann eine entsprechende Weisung der Ausländerbehörde vor, die die SachbearbeiterInnen nach Jahren des Rechtsbruchs endlich dazu anhielt, in Duldungsverfahren nach Recht und Gesetz zu entscheiden. In der Praxis wurden die zuvor illegalisierten Flüchtlinge in einem aufwändigen Verfahren angeschrieben, und sie erhielten einen konkreten Vorsprachetermin zur Überprüfung / Erteilung der Duldung im Zeitrahmen von Ende Januar bis Juni 1998.

Diese immens verzögerte Umsetzung des BVerwG-Urteils war nicht allein mit organisatorischen Schwierigkeiten aufgrund der großen Fallzahlen zu erklären (mehr als 40.000 behördlich illegalisierte Flüchtlinge, vor allem aus Bosnien und Jugoslawien, waren betroffen; vgl. Berliner Zeitung vom 27./28.9.97), denn auch zuvor mussten die Flüchtlinge ohne Duldung (zumindest galt dies für die große Gruppe der bosnischen Flüchtlinge²⁴⁸) regelmäßig bei der Ausländerbehörde vorsprechen (und zwar in noch kürzeren Abständen als bei einer Duldung!),

²⁴⁶ So wurden besondere Weisungsregelungen für so genannte „Rück-Rückkehrer“ (nach einer gescheiterten Rückkehr in Bosnien nach Berlin zurückgekehrte Flüchtlinge) und für TeilnehmerInnen an Qualifizierungs- und Rückkehrprojekten der Ausländerbeauftragten getroffen; Konkretisierungen gab es in einzelnen Verfahrensfragen (zu Orientierungsreisen, Abschiebungen usw.).

²⁴⁷ Am 1.12.1997 gab es dem Schreiben der Innenverwaltung zufolge einen „jour fixe“ zu dieser Thematik zwischen allen beteiligten Stellen und Verwaltungen in Berlin.

²⁴⁸ Viele Flüchtlinge jugoslawischer Staatsangehörigkeit verfügten im Gegensatz zu den bosnischen Flüchtlingen tatsächlich seit längerem nur noch über eine abgelaufene und von der Ausländerbehörde nicht mehr verlängerte „Grenzübertrittsbescheinigung“ - eine Vorsprache bei der Ausländerbehörde war somit faktisch nur erforderlich, wenn das zuständige Sozialamt entsprechende Auflagen machte.

um ihr – statt einer Duldung – ausgestelltes behördliches Papier (zumeist eine „Grenzübertrittsbescheinigung“) verlängern zu lassen. Deshalb geht die Vermutung sicherlich nicht fehl, dass *ein* Grund für die zögerliche Umsetzung des BVerwG-Urteils in einer Art ‚hinhaltendem Widerstand‘ der Verwaltung bei der Umsetzung einer ihr nicht opportunen Entscheidung zu finden war; schließlich hatte das höchste deutsche Verwaltungsgericht mit seinem Urteil das zentrale Element der bisherigen Berliner Ausschaffungsstrategie (die aufenthaltsrechtliche Illegalisierung und Verunsicherung der Betroffenen²⁴⁹) als fortgesetzten klaren Rechtsbruch kenntlich gemacht.

„Erwerbstätigkeit nicht gestattet“

Ein zweiter Aspekt der Weisung der Berliner Innenverwaltung zum BVerwG-Urteil vom 19.12.1997, auf den ich hier aufmerksam machen möchte, betrifft die Ungleichbehandlung der Flüchtlingsgruppen in Bezug auf die neue Duldungsregelung.

Sowohl für *jugoslawische* als auch für *vietnamesische* Staatsangehörige, also für Staatsangehörige aus Ländern, mit denen zwar ein Rückübernahmeabkommen bestand, das jedoch in der Praxis von den Behörden der Herkunftsländer obstruiert wurde, galt folgende Regelung: Solange kein konkreter Abschiebungstermin feststand, sollte grundsätzlich eine schriftliche Duldung mit der Auflage erteilt werden, dass eine *Arbeitsaufnahme erlaubt* sei, wenn eine Arbeitserlaubnis vom Arbeitsamt erteilt würde (aufgrund der Arbeitsmarktlage in Berlin war dies jedoch die absolute Ausnahme) – es sei denn, die Betroffenen weigerten sich, an der Passbeschaffung bzw. am Rückübernahmeverfahren mitzuwirken (Weisung vom 19.12.1997, S. 5). In diesen Fällen einer verletzten Mitwirkungspflicht sollte eine Duldung mit der Auflage „*Erwerbstätigkeit nicht gestattet*“ erteilt werden, „soweit der Ausländer die tatsächliche Unmöglichkeit der Abschiebung zu vertreten hat [...] oder die freiwillige Ausreise möglich ist“.

Mit den arbeitsrechtlichen Auflagen der Duldungen wollte die Berliner Ausländerbehörde ‚Wohlverhalten‘ (Mitwirkung) bzw. ‚Renitenz‘ (Nicht-Mitwirkung und Ausreiseverweigerung) der Betroffenen positiv bzw. negativ sanktionieren (Erlaubnis oder Verbot einer Erwerbstätigkeit).

Während die Bedingung der Mitwirkung an der eigenen Abschiebung (Beschaffung von Reisedokumenten usw.) durch die Ausländerbehörde ansatzweise ‚objektiv‘ überprüfbar war (durch Nachweise der Vorsprache bei der Botschaft usw.), ergaben sich hinsichtlich der Bedingung einer (nicht) „möglichen freiwilligen Ausreise“ erhebliche Auslegungsprobleme: Sollte hierunter die rein faktische Möglichkeit einer Ausreise bzw. Einreise in den Herkunftsstaat verstanden werden, so hätte dies in beinahe allen Fällen unterstellt werden können, da selbst bei einer fehlenden Aufnahmebereitschaft der Herkunftsstaaten eine Rückreise zumindest auf ‚illegalen‘ Wegen möglich ist²⁵⁰. Sollte es jedoch um die *Zumutbarkeit* einer ‚freiwilligen‘ Ausreise bzw. Rückkehr gehen, so stand die Behörde vor der Aufgabe, den äußerst unbestimmten und von vielen subjektiven Faktoren abhängigen Begriff der ‚Zumutbarkeit‘ einzelfallbezogen auslegen und operationalisieren zu müssen: Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit einer *freiwilligen* Rückkehr sind etwa auch solche Faktoren von Bedeutung wie die Länge des Aufenthalts, der Grad der Integration und die Ängste der Betroffenen vor einer Rückkehr, die jedoch nicht mit standardisierten Abwägungen erfasst werden können.

Seitens der Flüchtlingsbürokratie und Teilen der Rechtsprechung ist allerdings eine Tendenz dahingehend feststellbar, dass prinzipiell *jede* Rückkehr für zumutbar erachtet wird, es sei denn, es liegen zwingende rechtliche Abschiebungshindernisse vor²⁵¹.

²⁴⁹ Es ist daran zu erinnern, dass bis zur AsylbLG-Änderung im Juni 1997 mit dem Entzug der Duldung automatisch auch Sozialhilfekürzungen verbunden waren. Da nur sehr wenige Flüchtlinge sich gegen diese Kürzungen zur Wehr setzten, führte die rechtswidrige Duldungspraxis der Berliner Ausländerbehörde nebenbei auch zu (entsprechend: rechtswidrigen) Einsparungen im Berliner Sozialhilfeeat.

Zugleich basierte eine Ausschaffungstechnik (die Vorladung zu fingierten ‚Einladungsabschiebungen‘ – hierzu im nächsten Kapitel) darauf, dass den Betroffenen die ihnen rechtlich zustehende Duldung verweigert wurde.

²⁵⁰ Auch wenn Flugverbindungen fehlen, ist – im Gegensatz zu Abschiebungen, die regelmäßig nur mit Direktflügen erfolgen können, – eine ‚freiwillige‘ Rückreise über Land zumindest theoretisch beinahe immer möglich. Und schließlich steht auch der Umstand, dass sich Menschen durch ihre Rückkehr in ein Bürgerkriegsland in eine lebensgefährliche Situation bringen, der bloßen Möglichkeit einer ‚freiwilligen‘ Ausreise nicht entgegen.

²⁵¹ Bis 2005 war die Frage der Beurteilung der Zumutbarkeit einer ‚freiwilligen‘ Ausreise im Wesentlichen nur in wenigen Fällen des § 30 Abs. 3 AuslG (Aufenthaltsbefugnis) bzw. des § 2 AsylbLG von Bedeutung, nicht jedoch bei der Frage der Duldungserteilung.

Mit dem neuen AufenthG hielt 2005 der höchst problematische Begriff der Zumutbarkeit einer ‚freiwilligen‘ Ausreise systematisch Einzug ins Ausländerrecht: Zum einen als Ausschlussklausel in § 25 Abs. 3 AufenthG (Aufenthaltserteilung bei rechtlichen Abschiebungshindernissen wird *nicht* bei zumutbarer Ausreise „in einen anderen

Wie dem auch sei: Den *bosnischen* Flüchtlingen sollte – im Gegensatz zu den anderen – entsprechend dieser Weisung *generell* eine Arbeitsaufnahme durch eine entsprechende Auflage in der Duldung untersagt werden (bis auf die bekannten Ausnahmegruppen; a.a.O., 4), d.h. auch unabhängig davon, ob den Betroffenen eine ‚freiwillige‘ Ausreise zumutbar war oder nicht.

Eine Begründung für diese Ungleichbehandlung der bosnischen Flüchtlinge enthielt das Schreiben von Staatssekretär Böse nicht. Dass von allen Flüchtlingen dieser Welt allein den bosnischen Flüchtlingen eine ‚freiwillige‘ Ausreise in ihr Herkunftsland – trotz der andauernden Vertreibungssituation und Konflikte vor Ort – *generell* möglich sein sollte, war offenkundig unhaltbar. Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass es sich bei der von der Innenverwaltung angeordneten Ungleichbehandlung bei der Duldungserteilung um eine Art ‚Bestrafungsaktion‘ der größten Gruppe der in Berlin lebenden Flüchtlinge, die zugleich im Zentrum der Debatte stand, handelte: Durch das ausländerrechtliche Arbeitsverbot sollten auch die wenigen ökonomisch integrierten (erwerbstätigen) Flüchtlinge aus dem gesellschaftlichen Leben in Deutschland ‚herausgerissen‘, desintegriert und somit zur ‚freiwilligen‘ Ausreise gezwungen werden.

Dabei war die Frage, ob eine Erwerbstätigkeit *ausländerrechtlich* gestattet wurde, für die meisten Flüchtlinge in Berlin im Prinzip bedeutungslos, denn eine Arbeitserlaubnis erhielten sie aufgrund der *arbeitsrechtlichen* Vorrangregelung (für Deutsche, EU-AusländerInnen usw.) im Regelfall ohnehin nicht. Dennoch bemerkten die bosnischen Flüchtlinge die weitere behördliche Diskriminierung sehr wohl – viele beschwerten sich in den Beratungsstellen über die neue Verbotsauflage, denn sie fühlten sich ungerecht behandelt und ein weiteres Mal in ihrer Lebensführung eingeschränkt. Die Weisungsregelung hatte somit ihr Ziel erreicht.

Innensenator Schönbohm drückte es im Rahmen seiner Antwort vom 5.6.1998 auf die Kl. Anf. Nr. 13/3762 so aus:

„Mit der Anordnung der Auflage soll den Betroffenen deutlich gemacht werden, dass sie als Ausreisepflichtige auch dann dauerhaft keine aufenthaltsrechtliche Perspektive haben, wenn sie sich der Ausreisepflicht verweigern oder ihrer Abschiebung bewusst Hindernisse entgegensetzen.“

Der Abgeordnete Kosan hatte ihn gefragt, ob mit dem Verbot der Erwerbstätigkeit eine „doppelte Bestrafung“ von Flüchtlingen gewollt sei, die bislang selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen konnten und die sich, so Kosan, „ansonsten beispielhaft verhalten haben“. Schönbohm hierzu:

„Beispielhaft – weil rechtmäßig – verhalten sich nur die vollziehbar zur Ausreise verpflichteten Ausländer, die ihrer gesetzlichen Ausreisepflicht nachkommen oder bestehende Abschiebungshindernisse nicht zu vertreten haben“.

In anderen Worten: *Nur ein ausgereister Ausländer ist ein ‚guter‘ Ausländer.*

Der behördliche Missbrauch des Erwerbstätigkeitsverbots als weiteres Pressionsinstrument im Rahmen der Berliner Ausschaffungspolitik wurde später durch eine andere Form des Missbrauchs ersetzt: Im Zuge des zum 1.9.1998 geänderten Asylbewerberleistungsgesetzes sollte die Berliner Ausländerbehörde den Sozialämtern durch eine Stempel-Eintragung in der Duldung „signalisieren“ („Erwerbstätigkeit erlaubt“ bzw. „nicht gestattet“), ob den Betroffenen eine fehlende Mitwirkung bei der Passbeschaffung o.ä. als möglicher Grund für eine Leistungskürzung nach § 1 a Nr. 2 AsylbLG vorgeworfen werden könne oder nicht (vgl. Rundschreiben der Senatssozialverwaltung vom 20. August 1998, V Nr. 14 /1998). Allein aufgrund einer solchen Erwerbstätigkeitsverbots-Auflage, die häufig nicht nachvollziehbar und nicht mit einer individuellen Begründung versehen war, wurde vielen Flüchtlingen in Berlin die Sozialhilfe gekürzt oder sogar ganz gestrichen, ohne dass die Sozialämter eine eigenständige Sachverhaltsermittlung oder Prüfung vorgenommen hätten.

Staat“ erteilt) und zum anderen in § 25 Abs. 5 AufenthG, in dem sogar von einem „Ausreisehindernis“ (statt „Abschiebungshindernis“) die Rede ist (Aufenthaltserteilung wird nur erteilt, wenn die Betroffenen u.a. „unverschuldet an der Ausreise gehindert“ sind).

Die Rechtsprechung in Deutschland wird noch über viele Jahre mit der Ausdeutung und Konkretisierung dieser Begrifflichkeiten und Bestimmungen befasst sein.

Generelle Anmerkungen zur Berliner Weisungslage – ein Vergleich

An dieser Stelle möchte ich einige grundlegende Anmerkungen zur äußeren Gestalt und inhaltlichen Qualität der Weisungen zum Umgang mit jugoslawischen und bosnischen Kriegsflüchtlingen in Berlin machen – die beispielhafte Darstellung der Weisungslage in Baden-Württemberg soll als Vergleichsfolie dafür dienen, die systematischen Mängel der Berliner Praxis sichtbar werden zu lassen.

Der *quantitative* Umfang der internen Weisungen der Ausländerbehörde schwoll vor allem infolge der zahlreichen Ausnahme- und Sonderregelungen in Bezug auf die Abschiebung der bosnischen Flüchtlinge ab 1996 für die einzelnen SachbearbeiterInnen nahezu unübersehbar an: Während sich die erste Berliner Weisung Nr. 65 zu *jugoslawischen* Staatsangehörigen (aller Republiken) noch auf gut zwei Seiten beschränkte, war die Weisung Nr. 92 der Ausländerbehörde vom 26.9.1996 (allein für *bosnische* Staatsangehörige) bereits auf mehr als sechs Seiten angewachsen. Die Weisung B.54.1. für Staatsangehörige von Bosnien und Herzegowina vom 12.1.1998 brachte es schließlich sogar auf stattliche 17 Seiten, und sie wurde noch ergänzt durch schriftliche Sonderregelungen zum Rücknahmeersuchen- und Abschiebungsverfahren sowie weiteren ergänzenden Mitteilungen zu Einzelfragen.

Dieser erhebliche Umfang der Weisungsregelungen und die zahlreichen Ausnahmetatbestände könnten auf den ersten Blick als ein Indiz für eine größere Einzelfallgerechtigkeit und differenziertere Vorgehensweise gegenüber den bosnischen Bürgerkriegsflüchtlingen gedeutet werden. Ich denke jedoch, ich haben zeigen können, dass die Ausnahmeregelungen sehr eng gezogen wurden und deshalb auch nur für wenige Flüchtlinge überhaupt von Bedeutung waren, während es für das Gros der Flüchtlinge, die sich auf keinen der expliziten Ausnahmetatbestände berufen konnten, bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt in Berlin keinerlei Differenzierungen mehr gab. Humanitäre Gesetzesspielräume wurden im Einzelfall vielmehr durch die kein weiteres Ermessen mehr zulassenden Anweisungen der Innenverwaltung geradezu erstickt. Infolgedessen tat sich eine riesige Kluft auf zwischen den berechtigten Ängsten und Interessen der Betroffenen und dem weisungsrechtlich normierten ‚Normalfall‘ der Ausreiseaufforderung und Abschiebungsandrohung.

Die Komplexität und der Umfang der Weisungen führte teilweise auch zu einer Überforderung einzelner SachbearbeiterInnen, die die Gesamtheit der Bestimmungen nicht mehr überblickten und in zahlreichen Fällen Ausnahmeregelungen nicht erkannten – und erst durch Beratungsstellen, RechtsanwältInnen usw. auf ihre eigene Weisung aufmerksam gemacht werden mussten. So befand sich unter den ersten in Berlin von Abschiebungsmaßnahmen betroffenen BosnierInnen z.B. ein älteres Ehepaar, das ohne Vorankündigung am Frühstückstisch verhaftet worden war und in Abschiebehaft geriet. Die beiden alten Menschen mussten nach unzähligen Telefonaten ihrer Rechtsanwältin wieder entlassen werden, denn sie hatten aufgrund der Familienverbands-Regelung der gültigen Weisung einen Rechtsanspruch auf Duldung – diese Regelung war, so stellte sich heraus, nicht einmal dem leitenden Beamten der Abschiebungsabteilung der Ausländerbehörde bekannt.

Dies dürfte auch damit zu erklären sein, dass die Berliner Weisungslage bereits der äußeren Form nach sehr unübersichtlich, unzugänglich strukturiert und ‚handwerklich‘ schlecht gemacht war: So wurden z.B. durch den Zeitablauf überholte Text-Passagen häufig einfach übernommen – und hierdurch schlicht falsch bzw. unpassend (in der Bosnien-Weisung vom 12.1.1998 hieß es zum Beispiel: „Die zweite Phase beginnt [statt: begann; T.H.] am 1.5.1997.“). Die Weisung war teilweise auch widersprüchlich und / oder wiederholend, sie war nicht wie ‚aus einem Guss‘ geschrieben und dadurch schwer lesbar²⁵².

Wie eine Weisung, die ein differenziertes und sorgfältiges Behördenhandeln zum Ziel hat, *qualitativ* anders gestaltet werden kann, möchte ich anhand der Bosnien-Weisung vom 11.2.1998

²⁵² Neue Textbausteine wurden bereits bestehenden hinzugefügt; überholte Textpassagen wurden gestrichen, so dass zahlreiche Bemerkungen wie „(...weggefallen...)“ das Dokument durchzogen und wie Stückwerk erscheinen ließen.

des baden-württembergischen Innenministeriums²⁵³ – nicht unbedingt als ein ‚Hort der Liberalität‘ bekannt – illustrieren.

Die baden-württembergische Weisung unterschied sich bereits stilistisch deutlich von der schwer lesbaren und im unpersönlichen Bürokratenstil verfassten Berliner Weisung, in der manche Formulierungen geradezu eine grundsätzliche Feindseligkeit und Abwehrhaltung gegenüber Flüchtlingen zum Ausdruck zu bringen schienen. Die Weisung des baden-württembergischen Innenministeriums war hingegen in verständlichen Sätzen formuliert, detailliert gegliedert und mit einer Überblick verschaffenden Einleitung versehen. Sie nahm auf alte Weisungen Bezug und erklärte die diesbezüglichen Neuerungen und auch Informationen über die Lage in Bosnien (wenn auch in ‚schönfärbender‘ Art) und die aktuelle Rechtsprechung waren enthalten. Schließlich enthielt die Weisung auch die Kontaktadressen sowohl staatlicher und internationaler Hilfsprogramme als auch *nicht*-staatlicher Beratungsstellen – verbunden mit dem Hinweis, die Ausländerbehörden sollten die Bürgerkriegsflüchtlinge „auf diese Beratungsmöglichkeiten aufmerksam machen“! In Berlin hingegen wurden die Beratungsstellen, wie dargelegt, von der Innenverwaltung eher als ‚feindliches Lager‘ betrachtet.

Am deutlichsten unterschied sich die süddeutsche Fassung der Bosnien-Weisung von seiner preußischen Variante durch zahlreiche Hinweise auf ein sorgfältiges, nicht-konfrontatives und auf die Belange der Flüchtlinge eingehendes Behördenhandeln.

Bereits einleitend hieß es, dass die Ausländerbehörden durch den Erlass dazu „angehalten“ werden sollten, „die Frage des individuellen Rückkehrzeitpunktes – innerhalb des vorgegebenen zeitlichen Gesamtrahmens – mit der nötigen Flexibilität zu handhaben“, denn:

„Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Zahl der freiwilligen Rückkehrer bei denjenigen Ausländerbehörden am größten war, die die Flüchtlinge im direkten Gespräch von der Notwendigkeit der baldigen Rückkehr überzeugen konnten, dabei aber hinsichtlich des konkreten Ausreisezeitpunktes in gewissem Umfang auf deren individuelle Belange eingegangen sind. Vorrangiges Ziel muss es - bereits im Rahmen der Anhörung - für die Ausländerbehörde sein, gemeinsam mit dem ausreisepflichtigen Flüchtling innerhalb des Zeitrahmens zu einer Lösung hinsichtlich des Ausreisetermins zu gelangen und damit die Einlegung von Rechtsbehelfen möglichst zu vermeiden.“ (S. 1)

In Kenntnis der Berliner Behördenpraxis klingen diese Vorgaben geradezu utopisch. Dabei folgte die Vorgabe eines nicht-konfrontativen Verwaltungshandelns lediglich dem rationalen Kalkül, dass sich hierdurch mehr Flüchtlinge zu einer ‚freiwilligen‘ Rückkehr entschließen würden.

In Baden-Württemberg sollten, so die Weisungsvorgabe des Innenministeriums, „die Kombination angemessener Ausreisefristen und gleichzeitiger Anreize für die vorzeitige Rückkehr“, eine Staffelung nach „sozialen Kriterien“, der „Grundsatz der Freiwilligkeit“ und flankierende „Beratungsangebote sowie verschiedene Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfen“ die „kontinuierliche Rückführung der Flüchtlinge“ bewirken (S. 1 und 4²⁵⁴): „Die zwangsweise Rückführung der Flüchtlinge bleibt auch künftig das letzte Mittel. Ganz darauf verzichtet werden kann indes nicht“ (S. 1), hieß es in der Weisung in beinahe mitleidendem Ton. Zwar fanden sich auch in der Berliner Weisung Floskeln, die etwa auf die „Vorrangigkeit der freiwilligen Rückkehr“ hinwiesen, jedoch folgten solchen allgemeinen Bekenntnissen in der Regel keinerlei Konkretisierungen, mit denen dieses Ziel hätte erreicht werden können.

Mitunter macht auch der Ton die Musik: Während in der süddeutschen Weisung zumeist von „Flüchtlingen“ oder „Bürgerkriegsflüchtlingen“ und nur im angemessenen Sinnzusammenhang – etwa bei Pass- und Staatsangehörigkeitsfragen – von „bosnischen Staatsangehörigen“ die Rede

²⁵³ Quelle: www.refugees.net/de/doc/413bos33.html - da die Seitenangabe von der gewählten Schriftgröße beim Ausdruck abhängt, sollen die nachfolgenden Seitenangaben nur einen Anhaltspunkt für die ungefähre Position des jeweiligen Zitats im Text geben (mein Ausdruck umfasste insgesamt 16 Seiten). Inwieweit die tatsächliche Praxis der Ausländerbehörden in Baden-Württemberg diesen Vorgaben des Innenministeriums auch entsprachen, kann ich nicht beurteilen.

²⁵⁴ Die BeamtInnen der Ausländerbehörden sollten versuchen, in einem möglichst „persönlichen Gespräch“ die Flüchtlinge von den „Vorzeichen einer freiwilligen Rückkehr“ und den „Nachteilen einer zwangsweisen Rückführung“ zu überzeugen und auf bestehende Hilfsangebote hinweisen. Informationsbroschüren (in deutscher und bosnischer Sprache) sollten bereits zusammen mit dem Anhörungsschreiben versandt werden, auf Weiterwanderungsmöglichkeiten sollte „hingewiesen werden“.

war, dominierten in der Berliner Weisung entpersonalisierende und delegitimierende Bezeichnungen wie „*der Ausländer*“, „vollziehbar ausreisepflichtige bosnische Staatsbürger“ usw. – bestenfalls von „Personen“ war hier die Rede.

Und so hieß es in der süddeutschen Weisung zum Beispiel: „Ein großer Teil der noch hier lebenden Flüchtlinge wird [...] erst während des Sommers und Frühherbstes ausreisen müssen“ – *wird ausreisen müssen*: diese Formulierung unterschied sich grundlegend von dem Berliner Befehlston: *ist abzuschieben, sind zurückzuführen* usw.!

Die Gruppe der Flüchtlinge aus der RS sollte in Baden-Württemberg zwischen dem 1.3.1998 und dem 30.6.1998 „nach vorwiegend sozialen Gesichtspunkten gestaffelt“ zur Ausreise aufgefordert und notfalls abgeschoben werden²⁵⁵. Vor dem 1.3.1998 wurde die „Einleitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen“, „auch die Versendung von Anhörungsschreiben“, weisungsrechtlich ausdrücklich als „nicht zulässig“ (S. 1) untersagt (dies muss im Vergleich zu den frühen Ausreiseforderungen in Berlin gesehen werden)! Ausnahmeregelungen für Auszubildende, WeiterwanderInnen²⁵⁶, Deserteure und Kriegsdienstverweigerer serbischer Volkszugehörigkeit²⁵⁷, ZeugInnen²⁵⁸, Traumatisierte²⁵⁹, über 65-Jährige (vgl. S. 7 f; Punkt 3.) und andere Sonderregelungen²⁶⁰ waren ebenfalls zu beachten; zudem galt die Regelung, dass einem erwerbstätigen Mitglied einer Familie bis zum 31.12.1998 eine Duldung erteilt werden konnte, wenn die restlichen Familienmitglieder sich zur ‚freiwilligen‘ Ausreise bis Anfang August 1998 verpflichteten.

Den konkreten Weisungsvorgaben wurde eine relativ genaue Definition vorangestellt, wer als „Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina im Sinne dieses Erlasses“ anzusehen sei (Punkt 2.1.):

„Staatsangehörige Bosnien-Herzegowinas, die ihren letzten Wohnsitz, von dem aus sie bürgerkriegsbedingt die Flucht nach Deutschland angetreten haben, in Bosnien-Herzegowina hatten und vor dem 16. Dezember 1995 nach Deutschland eingereist sind [...], dies gilt unabhängig davon, welchen Pass sie haben.“

²⁵⁵ Der IMK-Beschluss einer „nachrangigen Rückführung“ von *Minderheitenangehörigen* aus der Republika Srpska wurde abweichend vom Wortlaut des IMK-Beschlusses so umgesetzt, dass *allen* Flüchtlingen ungeachtet ihrer Volkszugehörigkeit mit früherem Wohnsitz in der RS Duldungen bis zum 31.3.1998 erteilt wurden (vgl. Weisung S. 3). Dies ist ein gutes Beispiel dafür, dass allgemeine IMK-Vorgaben keineswegs buchstabengetreu von den einzelnen Bundesländern umgesetzt werden müssen.

²⁵⁶ Anders als in Berlin wurden Weiterwanderungen nach Kanada und Australien nicht benachteiligt (in Berlin: lediglich Ermessensanspruch auf Duldung). Nach einer Antragstellung wurde zunächst eine zweimonatige Duldung erteilt, danach musste eine „qualifizierte“ Bescheinigung über „gute Aussichten auf Erfolg“ der Weiterwanderung vorgelegt werden.

²⁵⁷ Eine Duldung wurde erteilt bis zu einer wirksamen Amnestieregelung in der RS - es reichte die „Glaubhaftmachung“ der Desertion / Wehrflucht durch die Betroffenen.

²⁵⁸ Die ZeugInnenregelung berücksichtigte sowohl Verfahren des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag als auch Verfahren des Generalbundesanwalts beim BGH. Es wurden Befugnisse nach § 32 AuslG für die Dauer der Verfahren erteilt (mit einer mir unverständlich kurzen dreimonatigen Geltungsdauer). Ausdrücklich erwähnt wurde jedoch die Möglichkeit von „Zeugenschutzmaßnahmen“ „im Anschluss an die Aussage“.

²⁵⁹ Eine „Duldung bis zum Abschluss der Heilbehandlung“ wurde erteilt, wenn die Betroffenen „seit 16.12.95 in ärztlicher Behandlung“ waren. „Gegebenenfalls kann die Beibringung eines amtsärztlichen Zeugnisses verlangt werden.“ Unabhängig von der Stichtagsregelung sollten „Personen, die für unbestimmte Zeit nicht reisefähig sind oder an einer schweren Leib oder Leben bedrohenden Krankheit leiden, die in Bosnien-Herzegowina derzeit nicht oder nur unzureichend behandelt werden kann“, geduldet werden, „solange die Voraussetzungen vorliegen“.

²⁶⁰ „In ganz besonders gelagerten Einzelfällen, die wegen ihrer Besonderheit von den Beschlüssen der Innenministerkonferenz nicht erfasst werden konnten, können unter den Voraussetzungen des § 55 Abs. 3 AuslG Duldungen erteilt werden“ (Punkt 3.7.) – ein solcher Hinweis fehlte in der Berliner Weisung. Eine Aufenthaltsbefugnis gem. § 30 Abs. 3 oder 4 AuslG sollte erteilt werden, um Flüchtlingen den Besuch schwer erkrankter Familienangehöriger oder die Teilnahme an Beerdigungen zu ermöglichen (5.7.) – eine vergleichbare Regelung gab es in Berlin erst ab 2000; zumindest in Einzelfällen verloren Flüchtlinge infolge von Beerdigungsbesuchen ihren Duldungsstatus.

Eine Aufenthaltsbefugnis gem. § 32 AuslG sollte - im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern - schulpflichtigen Kindern für die Teilnahme an Klassenfahrten erteilt werden – in Berlin gab es trotz des Einvernehmens des BMI eine vergleichbare Regelung, die Flüchtlingskindern schwere Demütigungen und seelische Verletzungen ersparte, erst ab 2002.

Wer Staatsangehöriger Bosnien-Herzegowinas ist, richtet sich nach dem Gesetz über die Staatsangehörigkeit von Bosnien-Herzegowina vom 16. Dezember 1997. [...]

Die Wohnsitznahme setzt neben dem ständigen Aufenthalt an einem bestimmten Ort auch einen darauf gerichteten Willen voraus (vgl. § 7 BGB).

Wo der letzte Wohnsitz lag, bestimmt sich in der Regel nach der Eintragung im Reisepass, sofern sich nicht aus anderen Unterlagen etwas anderes ergibt.“ (S. 4 f)

Der Terminus „bürgerkriegsbedingt“ wurde noch einmal genauer definiert: Als „bürgerkriegsbedingt eingereist“ galt demnach, wer nach dem 6.4.1992 (Kriegsbeginn) Bosnien-Herzegowina verlassen hatte; bei BosnierInnen, die zwischen Dezember 1991 und Kriegsbeginn geflohen waren – dies wurde als „Zeitraum, in dem sich die Lage in Bosnien-Herzegowina zu verschlechtern begann“, bezeichnet –, galt zudem „die Vermutung“ einer „bürgerkriegsbedingten“ Einreise²⁶¹. Hätte es in Berlin jemals eine solch klare Definition gegeben, wer als *bosnischer Bürgerkriegsflüchtling* angesehen werden sollte und wer nicht, hätten sich unzählige behördliche Ablehnungen, gerichtliche Streitverfahren und Abschiebungen – und somit auch unermessliches menschliches Leid – vermeiden lassen!

Auch wenn die oben zitierte Definition auf den ersten Blick umständlich erscheinen mochte, so war sie doch erkennbar an der *Lebenswirklichkeit* der Menschen und den tatsächlichen historischen Abläufen ausgerichtet, d.h. die Bestimmung der Gruppe der Schutzbedürftigen richtete sich nicht (wie etwa in Berlin) vorwiegend nach formalen Kriterien oder danach, wie es am zweckmäßigsten erschien, um die Betroffenen abschieben zu können. Das Kriterium des „Wohnsitzes“ bzw. „ständigen Aufenthalts“ der Betroffenen in Bosnien²⁶² war vielmehr der am ehesten taugliche Anknüpfungspunkt für die Definition bosnischer Kriegsflüchtlinge.

Realitätsnah bzw. *realitätsannähernd* – was für eine Bürokratie bereits viel ist! – wurde in der obigen Definition auch berücksichtigt, dass der Krieg sich bereits *vor* dem offiziellen Kriegsausbruch im April 1992 abzuzeichnen begonnen hatte und dass auch Menschen, die sich rechtzeitig und in begründeter Furcht vor dem Krieg in Sicherheit gebracht hatten, als schutzbedürftig anzusehen waren. Dementgegen wurde jedoch an dem Einreise-Datum des 15.12.1995 – als Zeitpunkt des formellen Kriegsendes und Ausschlusskriterium für Sonderregelungen – rigoros festgehalten, ausdrücklich auch in solchen Fällen, in denen Betroffene zu bereits länger in Deutschland lebenden Familienangehörigen geflohen waren.

Die Definition der Gruppe der Bürgerkriegsflüchtlinge wurde im Fortgang der Weisung allerdings noch einmal erheblich eingeschränkt, indem zur Klarstellung als „andere Personen“ (Punkt 2.2.) bzw. „Nicht-Bürgerkriegsflüchtlinge“ u.a. folgende Gruppen benannt wurden:

- „Inhaber bosnischer Pässe, die ihren letzten Wohnsitz vor der Flucht nicht in Bosnien-Herzegowina hatten (sondern z.B. im Staatsgebiet der jetzigen Bundesrepublik Jugoslawien)“ – dies schloss die ebenfalls bürgerkriegsbedingt geflohenen, nachträglich eingebürgerten MuslimInnen aus dem Sandschak aus.
- „Kroatische Staatsangehörige und Personen, die einen gültigen kroatischen Pass besitzen“, da diese nach Kroatien abgeschoben werden könnten. Es sei jedoch „sorgfältig zu prüfen“, „ob die Republik Kroatien im Einzelfall tatsächlich zur Rückübernahme bereit“ ist.

Wie die Ausländerbehörden in Baden-Württemberg diesen offenen Widerspruch zwischen allgemeiner Definition und Ausschlussregelung in der Praxis auflösten, ist mir nicht bekannt.

In Anbetracht der Berliner Weisung und Praxis musste die baden-württembergische Weisung in ihren Punkten 4. und 6. (Verfahren) als geradezu ‚spektakulär‘ bezeichnet werden: Wie im Verwaltungsverfahrensgesetz dem Grundsatz nach auch vorgesehen, fand in Baden-Württemberg ein *Anhörungsverfahren* im Rahmen der Abschiebungsvorbereitungen statt. In Berlin gab es nie etwas Vergleichbares! Die Betroffenen wurden in der süddeutschen Weisung als ‚ExpertInnen in eigener Sache‘ und als Subjekte des Verfahrens betrachtet. In Punkt 2.3.5. („Bei der Festsetzung

²⁶¹ Wer vor Dezember 1991 nach Deutschland floh und dann „bürgerkriegsbedingt“ in Deutschland *bleiben* musste, galt nicht als Bürgerkriegsflüchtling.

²⁶² Dass der im Regelfall maßgebliche Wohnsitzeintrag im Reisepass durch andere Nachweise prinzipiell widerlegt werden konnte, eröffnete der Wirklichkeit ebenfalls einen Zugang in die bürokratisch verfasste Welt.

der Ausreisefristen zu beachtende Reihenfolge“) wurde betont, dass „dem Anhörungsverfahren besondere Bedeutung zu[kommt] [...] hinsichtlich der konkreten Terminierung der Ausreise und der dabei zu berücksichtigenden Umstände“. „Den rückkehrpflichtigen Personen“ solle Gelegenheit gegeben werden – „möglichst auch gesprächsweise“ –, „ihre persönliche Rückkehrsituation darzulegen“:

„Hinsichtlich des Ausreisezeitpunktes ist innerhalb des oben dargestellten Zeitrahmens nach Möglichkeit eine einvernehmliche Lösung anzustreben.“

Später (Punkt 4. und 6.) wurde erneut betont, dass „zurückzuführenden“ Personen „Gelegenheit zur Äußerung zu der beabsichtigten Ausreiseaufforderung“ gegeben werden sollte:

„Bei Einwendungen des Anzuhörenden gegen die Ausreise und ggf. zwangsweise Rückführung ist sorgfältig und einzelfallbezogen zu prüfen, ob Abschiebungshindernisse und Duldungsgründe vorliegen, auch wenn diese dem Erlass der Ausreiseaufforderung und Abschiebungsandrohung grundsätzlich nicht entgegenstehen [...]“.

An dieser Stelle erfolgten allerdings Hinweise zur höchstrichterlichen Rechtsprechung und zur Lage in Bosnien-Herzegowina, die eine Ablehnung solcher Einwendungen nahe legten; im Vergleich zu Berlin fiel jedoch der höhere Begründungsaufwand ins Auge, den die Behörden in Baden-Württemberg betrieben, um ihre Entscheidung zumindest als rechtsstaatlich fundiert und begründet erscheinen zu lassen:

„In dem Bescheid ist das Vorbringen des Betroffenen eingehend zu würdigen. Ein bloßer Verweis auf diesen Erlass oder auf Argumentationshilfen o.ä. des Innenministeriums genügt nicht. Das Ergebnis der Prüfung von Abschiebungshindernissen aufgrund der Anhörung ist in der Verwaltungsentscheidung entsprechend darzulegen.“ (Punkt 4.2.)

In Berlin erhielten die Betroffenen, wenn überhaupt, Bescheide, die lediglich die immer gleichen und keinesfalls einzelfallbezogenen Textbausteine enthielten²⁶³.

Auch die nachfolgende Anweisung des baden-württembergischen Innenministeriums widersprach der Berliner Strategie der Illegalisierung und Verunsicherung geradezu diametral:

„Für die Dauer des Anhörungsverfahrens und während des Laufs der Ausreisefrist ist eine Duldung zu erteilen, damit der Betroffene einer Erwerbstätigkeit nachgehen kann. Es ist sicherzustellen, dass sich diese Duldung ‚nahtlos‘ an die zuvor erteilte Duldung anschließt.“

In Berlin war, wie geschildert, das Verbot der Erwerbstätigkeit eines der vielen Mittel, um bosnische Kriegsflüchtlinge zur Ausreise zu drängen, und die nicht-‚nahtlose‘ Duldungserteilung wurde dazu genutzt, um Flüchtlinge unter Umgehung rechtsstaatlicher Verfahrensweisen ‚überfallartig‘ festzunehmen und abschieben zu können.

In Baden-Württemberg durften auch die ausreisepflichtigen BosnierInnen ihre Pässe im Regelfall behalten, während sie ihnen in Berlin grundsätzlich abgenommen wurden.

Für den Fall, dass „keine freiwillige Ausreise innerhalb der gesetzten Ausreisefrist erfolgt“ (Punkt 6.), sah die Weisung in Baden-Württemberg folgendes Verfahren vor: Die Ausländerbehörde sollte die betroffene Person noch einmal schriftlich darauf hinweisen, dass eine Abschiebung unmittelbar bevorstehe und nunmehr ohne weitere Ankündigung vollzogen werden könne²⁶⁴. „Dem Flüchtling“ sollte aber zugleich „nochmals die Möglichkeit eingeräumt [werden], innerhalb von zwei Wochen die Gründe – ggf. mündlich – vorzutragen, weshalb bislang keine Ausreise erfolgt ist“. Bei „nachvollziehbaren Hinderungsgründen“, insbesondere solchen, die nicht *grundsätzlich* gegen eine Ausreise sprachen, sondern lediglich „terminbezogen“ waren (d.h. die lediglich einen zeitlichen Aufschub anstrebten), konnte „ausnahmsweise eine kurzfristige“ Duldungsverlängerung erfolgen. In Berlin waren solche ‚agreements‘ im Einzelfall weisungsrechtlich nicht vorgesehen.

²⁶³ Bemerkenswert war in diesem Zusammenhang auch ein Hinweis in Punkt 7. der Weisung: „Aus gegebenem Anlass wird darum gebeten, in Rechtsmittelverfahren pauschale Verweise auf Erlasse, Argumentationshilfen o.ä. des Innenministeriums anstelle unmittelbarer Rechts- und Sachargumentation unbedingt zu vermeiden.“ Für eine vergleichbare Anweisung in Berlin wären viele RichterInnen sicherlich dankbar gewesen, begnügte sich die Berliner Ausländerbehörde im Regelfall doch damit, in Rechtsstreitverfahren auf identische Textbaustein-Ablehnungen, die der jeweiligen Weisungslage entsprachen, aber nicht auf den Einzelfall Bezug nahmen, hinzuweisen.

²⁶⁴ „Eine Übersetzung ist anzuschließen“, hieß es an dieser Stelle. Auch in Berlin waren zumindest Abschiebungsankündigungen und Belehrungen über die Folgen einer Abschiebung im Regelfall zweisprachig.

Die Weisung in Baden-Württemberg schrieb vor, auch noch einmal im Rahmen der Rückübernahmeersuchen zu prüfen, ob Abschiebungshindernisse vorliegen könnten (z.B. „mangelnde Reisefähigkeit“); im Falle eines negativen Ersuchens sei der „Flüchtling hierüber unverzüglich zu unterrichten“ und eine weitere Duldung zu erteilen – in Berlin wurden Betroffene über das Ergebnis eines Rücknahmeersuchens zumeist im Unklaren belassen bzw. nur dann informiert, wenn eine positive Antwort zur Rücknahme vorlag, um weiteren Druck auszuüben. Schließlich sollte auch „unmittelbar vor der Abschiebung [nochmals überprüft werden], ob Veränderungen im Sachverhalt eingetreten sind, die die Abschiebung nicht zulassen“.

Ich verfüge über keinerlei Anhaltspunkte darüber, wie gewissenhaft und ob überhaupt diese Weisungsvorgaben in der süddeutschen Behördenpraxis dann auch umgesetzt wurden. Gegenüber der Berliner Weisungslage waren diese Vorgaben eines geradezu ‚skrupulösen‘ Behördenhandelns, das in allen Stufen des Verfahrens stets aktuelle Überprüfungen des Sachstandes durch die BeamtInnen vorsah, jedoch geradezu ‚revolutionär‘. Es muss davon ausgegangen werden, dass die grundlegend unterschiedliche Diktion der Weisungen – die sich nicht im *Ziel* (der Ausreise / Abschiebung der Flüchtlinge), sondern in der *Art und Weise*, dieses Ziel zu erreichen, unterschieden, in der ausländerbehördlichen Praxis nicht ohne Wirkung blieb.

Mit der baden-württembergischen Weisung wurde ein flexibles und zugleich sorgfältiges Verwaltungshandeln angestrebt, das auf die Interessen der Flüchtlinge zumindest im Ansatz Rücksicht nehmen und das durch frühzeitige Informationen, Hilfsangebote und individuelle Gespräche und Vereinbarungen den Betroffenen das Gefühl eines behördlichen ‚Entgegenkommens‘ vermitteln sollte – in der (wohl berechtigten) Erwartung, dass diese sich im Gegenzug auch eher zur ‚freiwilligen‘ Rückkehr bereit erklären würden. In der Berliner Strategie der Abschreckung, Illegalisierung und In-Angst-Setzung wurde hingegen jegliches Entgegenkommen den Flüchtlingen gegenüber als ‚nachlassender Ausreisedruck‘ gewertet – das willkürliche, pauschale und unberechenbare Vorgehen der Behörden hatte insofern durchaus ‚Methode‘, weil sich die bosnischen Kriegsflüchtlinge in Berlin in keiner Beziehung mehr ‚sicher‘ fühlen können und *deshalb* ihre ‚freiwillige‘ Ausreise in Betracht ziehen sollten.

Der Vergleich zwischen den Vorgaben der Innenbehörden in Baden-Württemberg und Berlin zeigt, wie groß der Spielraum der genauen Ausgestaltung der „Rückführungspolitik“ nach Bosnien innerhalb des gegebenen Zwangsrahmens der gesetzlichen Vorschriften und der politischen IMK-Beschlüsse war – und dass diese unterschiedlichen Umsetzungen auf der Verwaltungsebene in rechtsstaatlicher Hinsicht einen *Unterschied ums Ganze* bedeuteten! Während im einen Fall die Menschen zumindest theoretisch noch als ernst zu nehmende Subjekte und Menschen mit (berechtigten) Interessen betrachtet wurden, waren sie im anderen Fall nur noch bloße Objekte des Verfahrens, deren Sicht der Dinge nichts mehr galt.

Traumatisierten-Regelungen

Nach Ablauf der zeitlichen Staffelnregelungen standen nur noch wenige Umstände einer Abschiebung bosnischer Flüchtlinge aus Deutschland entgegen: Neben dem ZeugInnen-Status im Den Haager Kriegsverbrechertribunal war dies vor allem eine kriegsbedingte posttraumatische Belastungserkrankung, die mangels Behandlungsmöglichkeiten in Bosnien ein absolutes Abschiebungshindernis darstellen konnte. Der politische und verwaltungstechnische Streit im Umgang mit bosnischen Kriegsflüchtlingen verlagerte sich vor diesem Hintergrund, vor allem ab 1998, zunehmend auf diese besonders schutzbedürftige Personengruppe.

Eine bundeseinheitliche Vorgehensweise im Umgang mit traumatisierten Kriegsflüchtlingen gab es – trotz rudimentärer Vorgaben der IMK-Beschlüsse – in der Praxis nicht, und selbst nachdem mit dem IMK-Beschluss vom 24.11.2000 ein grundsätzliches Bleiberecht für behandlungsbedürftige kriegstraumatisierte Flüchtlinge aus Bosnien (und dem Kosovo) beschlossen worden war, obstruierte die Berliner Ausländerbehörde die Umsetzung dieses politischen Grundsatzbeschlusses nach Kräften – auch zuvor schon hatte die Anwendungspraxis der Ausländerbehörde

zeitweilig *positive* Weisungsvorgaben der Innenverwaltung (im Vergleich zu den Vorgaben des IMK-Musterelasses von 1996) wieder zunichte gemacht.

Die Analyse des Umgangs mit traumatisierten Flüchtlingen ist nicht nur deshalb von besonderer Bedeutung, weil an den staatlich-bürokratischen Umgang mit psychisch schwer erkrankten Menschen, die in besonderer Weise Opfer des Krieges und der Gewalt wurden, ‚erhöhte Anforderungen‘ gestellt werden müssen. Es ist darüber hinaus auch so, dass am Beispiel der bosnischen Flüchtlinge in Deutschland erstmalig Schutz- und Verfahrensregelungen in der Behördenpraxis für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge entwickelt wurden, die eine grundlegende Bedeutung und Signalwirkung für die gesamte Flüchtlingspolitik hätten haben können – wenn sie auch auf andere Flüchtlingsgruppen übertragen worden²⁶⁵ und in der Praxis angemessen umgesetzt worden wären.

In aller Vorsicht muss jedoch aus heutiger Sicht konstatiert werden, dass Politik, Justiz und Verwaltung das Tor, das für die bosnischen Opfer des Krieges nur leicht aufgestoßen worden war, wieder schlossen und verriegelten: Die ‚Angst‘, zu viele Flüchtlinge könnten als ‚Traumatisierte‘ Einlass begehren und erhalten, war und ist anscheinend zu groß. Je umfangreicher das Wissen über posttraumatische Belastungsstörungen und ihre Verbreitung wurde, desto rigidere Züge nahm die Behördenpraxis und Rechtsprechung im Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen an.

In quantitativer Hinsicht handelt es sich beim Umgang mit kriegstraumatisierten Flüchtlingen keineswegs um ein marginales Problem.

Frühe Schätzungen gingen davon aus, dass mindestens 15 bis 35% aller Flüchtlinge Opfer von Gewalt oder Folter sind (vgl. taz-Gespräch mit zwei ÄrztInnen des Berliner Behandlungszentrums für Folteropfer vom 15.3.1996, S. 12 f). Prof. Dr. Manfred Mohr (1998, 54) vermutete, dass etwa ein Fünftel aller Flüchtlinge (variierend in Abhängigkeit zur Herkunftsregion) traumatisiert ist, neuere Studien verweisen eher auf einen noch höheren Anteil (vgl. Gierlichs u.a. 2005, 163). Angelika Birck (2002, 28) benennt Angaben in der Fachliteratur, wonach ca. 39% der Menschen, die einen Krieg erleben, eine PTBS ausbilden²⁶⁶. Neuner u.a. (2005) kommen aufgrund ihrer Untersuchung auf eine Quote von etwa (eher *über*; vgl. ebd., 17) 40% Traumatisierten unter *allen* Asyl Suchenden in Deutschland, was den vorliegenden internationalen Studien entspräche (vgl. ebd., 4).

In Bezug auf die Opfer des bosnischen Krieges müssten eigentlich noch höhere Werte angenommen werden, weil hier die systematische Vertreibung von Teilen der Bevölkerung unter Anwendung einer besonderen Brutalität ein erklärtes Ziel des Krieges war²⁶⁷. Einer frühen Studie der Harvard Medical School zufolge litt etwa jeder vierte Kriegsflüchtling aus Bosnien-Herzegowina unter dauerhaften psychischen Schäden (vgl. FOCUS vom 9.8.1999, Heft Nr. 32, S. 120), andere Studien ergaben Prozentzahlen in Höhe von etwa 17-38% (vgl. Neuner u.a. 2005, 4).

²⁶⁵ Allenfalls die Gruppe der traumatisierten Flüchtlinge aus dem Kosovo, die (jedoch mit Einschränkungen) in den IMK-Beschluss vom 24.11.2000 mit einbezogen wurde, konnte noch von dem verhaltenen politischen Entgegenkommen gegenüber den traumatisierten Bosnienflüchtlingen profitieren. Eine grundsätzliche Übertragung der am Beispiel Bosniens entwickelten Sonderregelungen auf andere Flüchtlingsgruppen – etwa auf Flüchtlinge aus afrikanischen Ländern, in denen die Grausamkeit der Kriege der des bosnischen sicherlich in keiner Weise nachsteht – erfolgte jedoch nicht.

Allerdings wurde eine Ausnahme-Härtefall-Regelung im Arbeitsrecht, die im Sommer 1999 zunächst nur traumatisierten Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina eine Erwerbstätigkeit aus ‚Therapiegründen‘ erlaubte, im September 2000 auch auf andere traumatisierte Flüchtlinge, unabhängig ihrer Herkunft und Nationalität, ausgeweitet.

²⁶⁶ Nach Birck (ebd.) reichen die Angaben verschiedener Studien, wie häufig eine PTBS bei Flüchtlingen vorkomme, von 10 bis 50%. Zum Vergleich: Etwa 55% aller Vergewaltigungsoffer entwickeln derselben Studie zufolge eine PTBS.

²⁶⁷ Einer Untersuchung der Arbeiterwohlfahrt in Hamburg zufolge wurden zwei Drittel der bosnischen Flüchtlinge *Opfer von Vertreibungen* (vgl. Polic 1997, 6) - diese Angabe beleuchtet das gewalttätige Umfeld, in dem quantitativ nicht näher bestimmbare individuelle traumatische Erlebnisse stattfanden.

Konkrete Zahlenangaben in Bezug auf Berlin waren zunächst nicht möglich, denn die Gruppe der (mutmaßlich) traumatisierten Kriegsflüchtlinge wurde von der Ausländerbehörde statistisch erst ab 2001 infolge der IMK-Bleiberechtsregelung erfasst (ohnehin wurden nur diejenigen erfasst, die auch ein entsprechendes Attest vorlegten).

Eine erste Schätzung des Vertreters der Senatsinnenverwaltung am Runden Tisch des Bischofs vom 9.6.1998 belief sich auf 500 - 1.000 traumatisierte bosnische Kriegsflüchtlinge in Berlin²⁶⁸, wobei er diese Angabe nicht weiter spezifizierte.

So blieb beispielsweise unklar, ob in dieser Zahl nur die von der Senatsverwaltung ‚anerkannten‘ Traumatisierten enthalten waren oder auch solche, die zwar eine Traumatisierung geltend gemacht hatten, jedoch (noch) nicht offiziell ‚anerkannt‘ worden waren. Schwer traumatisierte Menschen, die (noch) kein ärztliches Attest vorgelegt hatten, bei denen aber z.B. eine Bescheinigung des Internationalen Roten Kreuzes über einen Lageraufenthalt auf eine höchstwahrscheinliche Traumatisierung hindeutete, wurden sicherlich nicht als ‚Traumatisierte‘ erfasst. Auch duldungsberechtigte Familienangehörige von Traumatisierten waren in dieser ersten ‚offiziellen‘ Zahlenabschätzung vermutlich nicht mit einbezogen.

Ab 1999 wurde der Kreis der Traumatisierten in Berlin von der Senatsinnenverwaltung auf ca. 800 Personen, zuzüglich ca. 1.200 ebenfalls duldungsberechtigter Familienangehöriger, geschätzt (vgl. taz vom 13.1.1999 und SenInn 2000, 6)²⁶⁹.

Der Antwort der Innenverwaltung (Senator Körting, SPD) vom 6.8.2001 auf die Kleine Anfrage Nr. 1936 vom 19.7.2001 von Hartwig Berger (Bündnis90 / Die Grünen) war dann die Zahl von ca. 2.800 bosnischen Kriegsflüchtlingen zu entnehmen (dabei wurde ein Verhältnis von 1 Traumatisierten/r zu 1 ½ Familienangehörigen unterstellt), die bis Juli 2001 einen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis aufgrund einer Kriegstraumatisierung gestellt hatten.

Die Antwort Körtings vom 13.11.2004 auf die Kl. Anf. der grünen Abgeordneten Jasenka Villbrandt (Drs. 15/11885) enthielt schließlich die Zahl von 3.900 bosnischen Flüchtlingen, die eine Aufenthaltsbefugnis als Traumatisierte bzw. als deren Familienangehörige (bei einem Verhältnis von ca. 40 : 60) beantragt hatten. Die Zahl der Traumatisierten selbst lag demnach bei mindestens 1.600 Personen, wobei der Krankheitswert in vielen dieser Fälle trotz qualifizierter Atteste und Gutachten von der Ausländerbehörde infrage gestellt wurde²⁷⁰.

Alle diese quantitativen Schätzungen lagen *weit* unterhalb der eigentlich zu erwartenden Zahl kriegstraumatisierter Flüchtlinge, wenn die wissenschaftlichen Annahmen über eine Quote von mindestens 25-40% traumatisierter Menschen unter allen Kriegsflüchtlingen zugrunde gelegt wurden. Gemessen an der Gesamtzahl der ursprünglich ca. 32.000 Bosnien-Flüchtlinge in Berlin hätte sich unter Zugrundelegung dieser medizinischen Erkenntnisse eine Zahl von mindestens 8.000 bis knapp 13.000 Menschen mit dem Krankheitsbild einer PTBS ergeben müssen. Die erhebliche Differenz zwischen dieser hypothetischen Annahme und der Zahl derjenigen, die dann tatsächlich ein ‚Traumatisierungs-Attest‘ vorlegten, erklärt sich u.a. daraus,

- dass viele traumatisierte Flüchtlinge angesichts der permanenten Abschiebungsandrohung, der alltäglichen Demütigungen sowie des behördlicherseits verweigerten ‚Lebens‘ (Desintegration durch Heimunterbringung, Arbeitsverbote, Residenzpflicht usw.) notgedrungen

²⁶⁸ In der Antwort vom 17.8.1998 auf die Kl. Anf. Nr. 13/4034 sprach Innenstaatssekretär Böse von „ca. 500 Traumatisierungsfällen“, die der Ausländerbehörde gemeldet worden seien. Angaben zu der Zahl von Lagerhäftlingen wurden dieser Auskunft zufolge nicht erhoben (ebd., Frage 3).

²⁶⁹ In der schriftlichen Stellungnahme der Innenverwaltung (SenInn 2000, 5; Kursive von mir) war die Rede von dem „Personenkreis, der sich darauf beruft, psychisch traumatisiert zu sein“. Die zahlreichen Flüchtlinge, bei denen zu diesem Zeitpunkt bereits ein *negatives* polizeiärztliches Gutachten vorlag, wurden somit anscheinend nicht aus der ‚offiziellen‘ Statistik herausgerechnet. Allerdings verwundert es dann, dass die Angabe von 800 Betroffenen über 1 ½ Jahre hinweg konstant blieb, obwohl in dieser Zeit zahlreiche weitere Flüchtlinge Atteste über eine behandlungsbedürftige PTBS vorlegten.

²⁷⁰ Eine genaue Zahlenangabe hierzu ist mangels statistischer Erhebungen nicht möglich: Zwar wurden *Ablehnungen* der Anträge auf Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis quantitativ erfasst, *nicht* jedoch die *Gründe* der Ablehnung. So konnte es sein, dass eine PTBS zwar ausdrücklich anerkannt, eine Aufenthaltsbefugnis jedoch aus formellen Gründen (etwa infolge von Stichtagsregelungen) nicht erteilt wurde. Ebensowenig wurden (zahlreiche) spätere Anerkennungen durch die Gerichte gesondert erfasst.

- die Chance wahrnahmen, in ein Drittland weiterzuwandern, oder sogar die Rückkehr nach Bosnien einem weiteren Ausharren in Angst und Unsicherheit in Deutschland vorzogen,
- dass nicht alle Traumatisierten sich in fachärztliche oder therapeutische Behandlung begaben und somit auch niemals als ‚Traumatisierte‘ ‚aktenkundig‘ wurden,
 - dass im Einzelfall traumatisierte Menschen tatsächlich freiwillig nach Bosnien zurückkehrten, wenn sie für sich eine reelle Rückkehrmöglichkeit sahen und individuell und psychisch ausreichend gefestigt waren,
 - dass auch traumatisierte Flüchtlinge abgeschoben wurden.

In Berlin scheinen sich (zunächst) mehr traumatisierte Kriegsflüchtlinge in medizinisch-therapeutischer Behandlung befunden zu haben als in anderen Bundesländern – dies war jedenfalls der Eindruck der Senatsinnenverwaltung, aber auch der Beratungsstellen.

Mangels einheitlicher statistischer Erhebungen sind hierzu nur grobe Schätzungen möglich:

UNHCR Berlin benannte in einem Papier vom April 2000 (o.O.) auf der Grundlage von Angaben der Innenministerien der Bundesländer die Zahlen traumatisierter bosnischer Flüchtlinge (inklusive ihrer Familienangehörigen!) in Deutschland. Ich habe diese Angaben in ein Verhältnis gesetzt zu der Zahl der *ursprünglich* aufgenommenen Flüchtlinge (Stand: Januar 1996), demnach lag die Quote traumatisierter Flüchtlinge (und ihrer Familienangehörigen) an der Gesamtzahl der *ursprünglich* aufgenommenen Flüchtlinge in Berlin mit ca. 6,25% tatsächlich erheblich über der Quote des Bundesdurchschnitts in Höhe von ca. 3%.

Der Vergleichsmaßstab der ursprünglichen Flüchtlingszahlen ist jedoch nur sinnvoll, wenn unterstellt wird, dass traumatisierte Flüchtlinge im Laufe der Jahre nicht ausreisten, weiterwanderten oder abgeschoben wurden – was nicht ganz zutreffend sein dürfte.

Werden die Zahlen Traumatisierter in Relation gesetzt zu den im April 2000 *noch in den Bundesländern lebenden* Flüchtlingen, so ergibt sich ein anderes Bild: Dann wäre die Quote traumatisierter Flüchtlinge (und ihrer Familienangehörigen) mit 20,6% in Berlin wesentlich geringer als im Bundesdurchschnitt (26,9%)!

Eine mögliche Erklärung für diese Entwicklung ist, dass traumatisierte Flüchtlinge in der Bundeshauptstadt unter einem sehr viel stärkeren Ausreisepressur als in anderen Bundesländern standen und sich deshalb überproportional zur Ausreise (bzw. zur Weiterwanderung) entschlossen oder gar abgeschoben wurden – während sich in den anderen Bundesländern ihr Anteil an den noch im Land verbliebenen Flüchtlingen im Laufe der Jahre erhöhte²⁷¹.

Das verfügbare Datenmaterial ist allerdings zu ungenügend, um diese Frage abschließend beantworten zu können, zumal die behördlichen Kriterien und Prüfpraktiken zur Erfassung traumatisierter Flüchtlinge völlig unterschiedlich ausfielen, d.h. wer unter welchen Voraussetzungen (Stichtage, Ausschlussregelungen) und angesichts welcher Nachweise (Anforderungen an Atteste, Behandlungsformen) von den Behörden als ‚traumatisierter Flüchtling‘ angesehen und entsprechend statistisch erfasst wurde, war im Grunde genommen nur schwer nachvollziehbar.

Da keine Gründe dafür ersichtlich sind, warum gerade die nach Berlin geflohenen Menschen in besonderer Weise als traumatisiert zu gelten hätten²⁷², seien drei Erklärungen dafür benannt, warum möglicherweise dennoch – zumindest anfänglich – in Berlin mehr Menschen wegen ihrer traumatischen Erlebnisse *in einer ärztlichen oder therapeutischen Behandlung waren* als in anderen Bundesländern:

²⁷¹ Jäger und Rezo (2000, 38) errechneten zum Stand Ende 1999 für Berlin eine Quote von 7,55% (behördlich registrierter) traumatisierter Flüchtlinge (*ohne* Familienangehörige) gemessen an der Gesamtzahl der *noch in Berlin lebenden* Flüchtlinge – diese Quote entsprach der geschätzten bundesweiten Quote in Höhe von 8%.

²⁷² Mitunter wurde ein hoher Prozentsatz von Flüchtlingen aus der Republika Srpska (mit vermutetem besonders schwerem Vertreibungsschicksal) in Berlin als Erklärung in diesem Zusammenhang benannt; die Untersuchung von Jäger und Rezo (2000, 33 f) stützt diese These nicht.

- Wegen eines *vergleichsweise* besseren Angebots von Therapie- / Behandlungsmöglichkeiten konnten sich in Berlin auch mehr Menschen in eine entsprechende fachkundige Behandlung begeben²⁷³.
- Die Traumatisierten traten in Berlin nur stärker in Erscheinung als andernorts, weil a) ihr Aufenthaltsstatus gefährdeter war als in anderen Bundesländern und b) die Weisungsregelung zunächst positiv von der anderer Bundesländer abwich – und somit ein Behandlungsnachweis auch nach dem 15.12.1995 unter Umständen vor einer beabsichtigten Abschiebung schützen konnte (obwohl sich beide Erklärungen zunächst zu widersprechen scheinen, wirkten sie faktisch zusammen, in der Art, dass sich die besonders abschiebebedrohten traumatisierten Flüchtlinge in Berlin in eine ärztliche / therapeutische Behandlung begeben konnten bzw. mussten, um ihre Abschiebung abwenden zu können).
- Die Lebensbedingungen für Flüchtlinge in Berlin waren darüber hinaus unter anderem gekennzeichnet durch die sehr schlechte Arbeitsmarktlage und eine entsprechend sehr geringe Beschäftigungsquote. Infolgedessen fehlten den meisten Flüchtlingen existenzielle Grundvoraussetzungen (eine Lohnarbeit) für eine „selbstbestimmte“ Lebensführung im Rahmen einer kapitalistisch verfassten Gesellschaft, in der soziale Anerkennung, die Teilnahme am gesellschaftlich-kulturellen Leben, aber zum Teil auch die Gewährung von Menschenrechten (etwa auf privates Wohnen, Selbstversorgung, freie Einkaufswahl usw.) wesentlich vom Vorhandensein monetärer Mittel abhängig gemacht werden. Eine in diesem Sinne „geglückte“ Integration in die hiesigen Lebensumstände – die Flüchtlingen in Berlin nahezu unmöglich war – hätte für viele traumatisierte Flüchtlinge enorm zur Stabilisierung ihrer Psyche und zu ihrer Gesundung beitragen können – in manchen / vielen Fällen vielleicht sogar besser als jede Therapie²⁷⁴.

Das Krankheitsbild einer posttraumatischen Belastungsstörung (PTBS)

An dieser Stelle sind einige Erläuterungen zum Krankheitsbild der posttraumatischen Belastungsstörung (PTBS, auch PTSD: *post-traumatic stress disorder*) erforderlich, weil ohne solche Kenntnisse die grundsätzliche Unangemessenheit der Behördenpraxis nicht verständlich wird²⁷⁵.

Die medizinisch-wissenschaftliche Forschung zu Traumatisierungserkrankungen ist noch relativ jungen Datums und entwickelte sich zunächst anhand wissenschaftlicher Studien zu Überlebenden des Holocausts bzw. zu psychisch erkrankten US-Kriegsveteranen des Vietnam- (später auch des Golf-) Kriegs, aber auch im Zusammenhang mit Opfern sexueller Gewalt (vgl. insgesamt die zusammenfassende Darstellung des Forschungsstandes von Dietrich Koch 1999). Eine kurze Einführung ins Thema liefert auch Reinhard Marx (2000, 357 ff), einen Überblick in die Gesamtsituation in rechtlicher, medizinisch-therapeutischer und praktischer Sicht bietet Band 7 der Schriftenreihe des Asyl-Bundesamtes (BAFl 2001, darin insbesondere: Lindstedt 2001), und der sehr empfehlenswerte Bericht von Bökel u.a. (2005) ergänzt all diese Aspekte noch um wichtige ethische Fragestellungen.

Die offizielle Anerkennung des diagnostischen Krankheitsbildes einer „posttraumatischen Belastungsstörung“ (PTBS) datiert nach Koch auf das Jahr 1980, als durch die Kodifizierung des Krankheitsbildes im internationalen Diagnosesystem DSM erstmals weltweit festgestellt wurde,

²⁷³ Diese Vermutung äußerte auch Herr Schneider vom Büro der Ausländerbeauftragten am Runden Tisch des Bischofs vom 27.4.1998; er sprach von einem „höheren Anreiz“ aufgrund des größeren Therapieangebots in Berlin.

²⁷⁴ Um Missverständnissen vorzubeugen: 1) Insbesondere schwer traumatisierten Menschen steht dieser Weg einer Verdrängung durch ein „geschäftiges“ Leben häufig nicht zur Verfügung, und, wie das Beispiel vieler Holocaust-Überlebender zeigt: Die traumatischen Erlebnisse können die Betroffenen trotz anfänglich geglückter Verdrängungsleistung noch Jahre und Jahrzehnte später wieder einholen. Hiermit hängt zusammen: 2) Selbst wenn manchen eine „Bewältigung“ ihrer traumatischen Erlebnisse durch eine weitgehende Integration im Exilland gelungen sein mag, sagt dies nichts darüber aus, welche Gefährdungen im Falle einer Abschiebung drohen würden.

²⁷⁵ Fachkundige LeserInnen mögen den Umfang der nachfolgenden Erläuterungen entschuldigen: Als ich dieses Kapitel verfasst habe, gab es zu posttraumatischen Belastungserkrankungen nur seltenes und weitgehend unbekanntes Fachwissen – heute ist dementsprechend mitunter sogar (in juristischen und politischen Kreisen: abschätzig) von einer „Mode“-Diagnose bzw. -Erkrankung die Rede (vgl. Haenel 2003, 4).

„dass eine psychische Störung ausschließlich äußere Ursachen haben kann“ (Koch 1999, 1) – maßgeblich waren damals Studien über zurückgekehrte traumatisierte Vietnamkriegs-Soldaten. Erst seit etwa 1993 wird das Krankheitsbild einer PTBS infolge der Aufnahme in die deutsche Ausgabe des Internationalen Klassifikationssystems ICD-10 auch in Deutschland in Fachkreisen breiter diskutiert – allerdings ohne dass „dieser Diskurs die Jurisprudenz [...] erreicht“ hätte (so Marx 2000, 359, vgl. auch ebd., 357; zur Kritik am Begriff und Krankheitsbild einer PTBS vgl. ebd., 358 und David Becker in: Boettcher u.a. 2003, 67 ff).

Die Zahl der SpezialistInnen mit Detailkenntnissen über posttraumatische Belastungs-erkrankungen ist dementsprechend eher gering, zumal angesichts des jungen Krankheitsbildes und des noch unvollständigen Wissens eine intensive Anpassungsleistung der eigenen Kenntnisse an den jeweils aktuellen Stand der Forschung unabdingbar ist – dies gilt umso mehr für den nochmals spezialisierteren interkulturellen Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen.

Spezielle Kenntnisse über das Krankheitsbild einer PTBS waren zunächst häufig sogar bei FachärztInnen für Neurologie und Psychiatrie nicht vorhanden (so Mohr 1998, 35). Eine Studie des Sozialpsychiatrischen Instituts der Freien Universität Berlin im Jahr 1995 ergab, dass 80% (!) der befragten, in Berlin niedergelassenen psychiatrischen ÄrztInnen bzw. psychiatrischen Kliniken die Symptome einer posttraumatischen Belastungsstörung nicht bekannt waren (vgl. Rothkegel 1999, 6). Bei einer telefonischen Befragung konnte von 64 PsychiaterInnen Berliner Krankenhäuser nur eine Person die fünf Diagnosekriterien einer PTBS benennen (vgl. Marx 2000, 362).

Das Krankheitsbild der posttraumatischen Belastungsstörung wird im internationalen Klassifikationssystem (nach ICD-10)²⁷⁶ wie folgt definiert (zit. nach: Krämer 1998, 1):

„Eine Posttraumatische Belastungsstörung entsteht als verzögerte oder protrahierte Reaktion auf ein belastendes Ereignis oder eine Situation außergewöhnlicher Bedrohung oder katastrophenartigen Ausmaßes (kurz oder langanhaltend), die bei fast jedem eine tiefe Verzweiflung hervorrufen würde.“

Rothkegel (1999, 1) umschreibt ein „traumatisches Ereignis“ als ein

„Diskrepanzerlebnis zwischen bedrohlichen Situationsfaktoren und individuellen Bewältigungsmöglichkeiten, das mit Gefühlen von Hilflosigkeit, schutzloser Preisgabe und Scham einhergeht und so eine tiefgreifende und oft dauerhafte Erschütterung des Selbst-, Welt und Beziehungsverhältnisses bewirkt“.

Es muss bedacht werden, dass *objektiv* traumatische Erlebnisse (d.h. solche, die bei fast *jedem* Menschen tiefe seelische Spuren hinterlassen würden) *individuell* durchaus unterschiedlich verarbeitet werden können. Während manche nach einer extremen Gewalterfahrung nur noch den ‚Ausweg‘ des Suizids sehen, gibt es andere, die selbst infolge schwerer traumatischer Erlebnisse nicht im Wortsinne dauerhaft ‚krank‘ werden (vgl. Koch 1999, 4). Letzteres kann vor allem gelingen, wenn die aktuellen Lebensumstände *nach* dem traumatischen Ereignis günstig sind, etwa wenn Menschen trotz einer erlittenen Vertreibung weiterhin in intakten Verwandtschaftsverhältnissen leben können oder wenn entsprechende Verluste (Haus und Heimat) durch einen ‚Neugewinn‘ (eine neue Arbeit, neue soziale Kontakte, ein neues positives Lebensumfeld usw.) ausgeglichen werden können. Bei ‚immateriellen‘ Verlusten (vor allem: unersetzbarer Angehöriger und vertrauter Menschen) oder extremen Gewalterfahrungen ist ein solcher ‚Ausgleich‘, der ein Weiterleben ohne manifeste Krankheitssymptome ermöglichen kann, allerdings weitaus schwieriger bzw. nur unter sehr günstigen Umständen möglich.

Auch individuelle Persönlichkeitsmerkmale (die so genannten ‚prämorbidem Persönlichkeitsfaktoren‘) spielen bei der Bewältigung traumatischer Erlebnisse eine Rolle, d.h. die je verschiedene psychische Disposition der Menschen und individuelle Persönlichkeitsfaktoren können den Ausbruch und Verlauf einer traumatischen Erkrankung positiv oder negativ beeinflussen – doch es gehört wohlgerne zur Krankheitsdefinition hinzu, dass traumatische Erlebnisse „bei fast jedem“ zunächst zu tiefer Verzweiflung führen würden.

²⁷⁶ Der diagnostische Schlüssel nach DSM-IV ist differenzierter als der Diagnoseschlüssel nach ICD-10 (so Birk 2000) und wird deshalb von spezialisierten KlinikerInnen vorgezogen. In der Praxis der FachärztInnen und PsychotherapeutInnen dominiert meiner Erfahrung nach jedoch noch die Diagnostik nach ICD-10.

Weiterhin kann differenziert werden zwischen einem ‚gemäßigten‘ Trauma (etwa infolge einer Naturkatastrophe oder eines Unfalls, die ‚schicksalhaft‘ in das eigene Leben eingreifen) und einem ‚Extremtrauma‘, das vor allem durch Menschenhand verschuldet wird (so genannte „man-made-desasters“: etwa eine gewaltsame Vertreibung, Folter, Vergewaltigung, häufig unter Kriegsbedingungen). Die Verzweiflung über das persönliche und qualvolle Erlebnis, dass Menschen anderen Menschen unglaubliche Grausamkeiten antun, ist tendenziell ungleich tiefer und mit weitreichenderen Verletzungen verbunden als die Verzweiflung über ‚tragische‘ Unglücke, die sich mit technischem Versagen oder unkontrollierbaren Naturgewalten ‚erklären‘ lassen. Die Diplom-Psychologin und klinische Psychotherapeutin Gabriele Krämer (1998, 1) kritisiert, dass im internationalen Klassifikationssystem bei der Beschreibung des Krankheitsbildes der posttraumatischen Belastungsstörung eine solche Differenzierung nicht vorgesehen ist. Bei den traumatisierten Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina, um die es hier geht, muss in diesem Sinne nahezu ausnahmslos von ‚Extrem-Traumatisierungen‘ ausgegangen werden, da diese Menschen nicht nur ganz allgemein Opfer eines Krieges wurden, sondern darüber hinaus zumeist ganz konkret Opfer und / oder ZeugInnen zwischen-menschlicher Aggressivität und Gewaltverbrechen wurden.

Eine wesentliche Folge einer von traumatischen Erlebnissen ‚gestörten‘ Psyche ist häufig der dauerhafte Verlust eines ‚Urvertrauens‘ in die Welt und in die Menschheit – es fällt traumatisierten Menschen schwer, wieder Vertrauen zu fassen, und sie reagieren besonders sensibel auf weitere Verletzungen (vgl. Gierlichs u.a. 2005, 163).

Als typische Merkmale und Symptome einer Traumatisierung werden genannt (nach ICD-10, a.a.O.)²⁷⁷:

„[...] das wiederholte Erleben des Traumas in Erinnerungen (flashbacks), eine Reinszenierung des Ereignisses in Gedächtnis, Tagträumen oder Träumen, Gefühle von Betäubtsein, emotionaler Stumpfheit, Teilnahmslosigkeit, Vermeidung von Reizen, die eine Wiedererinnerung hervorrufen könnten, akute Ausbrüche von Angst, Panik, selten Aggression.“

Depressionen, Angst und Schlaflosigkeit sind darüber hinaus nicht selten mit Suizidgedanken verbunden. Ein tiefes Misstrauen, Gefühle der Leere und Hoffnungslosigkeit beeinträchtigen häufig auch die soziale Beziehungsfähigkeit traumatisierter Menschen (vgl. Koch 1999, 4). Die psychischen Symptome werden oft von vielfältigen psychosomatischen Beschwerden begleitet (Kopf-, Magen-, Rückenschmerzen, Juck- und Kribbelgefühle; vgl. Krämer 1998, 2 und Reichelt 1999, 1). Neben den typischen Krankheitsphänomenen des Wiedererlebens des Traumas bzw. der Vermeidung (von Erinnerungen an das Trauma) ist auch eine permanente Über-Erregbarkeit bzw. Gereiztheit und Über-Sensibilität eine mögliche Folgerscheinung einer Traumatisierung (vgl. Koch 1999, 6 ff). Dies bringt mit sich, dass z.B. angstbesetzte Vorsprachen, etwa bei der Ausländerbehörde, häufig mit erheblichen Kränkungen verbunden sind, da bereits die unaufmerksame Routine-Behandlung des Einzelfalls (welche für Ausländerbehörden geradezu kennzeichnend ist) als ungerecht, kränkend oder demütigend empfunden werden kann (vgl. Reichelt 1999, 3). Die erfahrene Psychiaterin Eva Reichelt (ebd.) spricht aus, was alle in der Praxis Tätigen aus eigener Erfahrung bestätigen können:

„Für die meisten Flüchtlinge stellt der Termin der Duldungsverlängerung bei der Ausländerbehörde eine psychische Qual dar, der bereits Wochen zuvor ängstlich-angespannt entgegengesehen wird.“

Bei einigen Erkrankten geht die posttraumatische Belastungsstörung nach jahrelangem Verlauf (nach etwa zwei Jahren) in eine dauerhafte Persönlichkeitsveränderung über (vgl. Koch 1999, 4) – bei traumatisierten Flüchtlingen ist dieser Verlauf angesichts ungünstiger äußerer (rechtlicher, sozialer, medizinischer) Bedingungen eher der Regelfall. In solchen Fällen muss davon ausgegangen werden, dass keine ‚Heilung‘ im klassischen Sinne mehr möglich ist, sondern bei

²⁷⁷ Haenel (2003, 15) weist darauf hin, dass die „im ICD-10 und DSM-IV formulierten Kriterien der PTBS [...] bei weitem nicht das Spektrum traumabedingter Störungen“ abdecken: Dissoziative Störungen, Somatisierungsstörungen, Zwangserkrankungen, Borderline-Persönlichkeitsstörungen, andauernde Persönlichkeitsveränderungen usw. infolge traumatischer Erlebnisse könnten die Symptome einer PTBS (nach ICD-10 und DSM-IV) deutlich überlagern (vgl. auch Gierlichs u.a. 2005, 161).

entsprechend ‚negativen Auslösern‘ die Krankheit *jederzeit* wieder voll ausbrechen kann (Re-Traumatisierung), also auch, wenn die Symptome bereits abgeklungen waren (vgl. ebd. 6). Knebusch (1998, 2) spricht in diesem Zusammenhang von einem „Brandmal“, das Extremtraumatisierte kennzeichnet, denn es liegt eine lebenslange „Vulnerabilität“ (Verletzlichkeit) traumatisierter Menschen vor (vgl. Haenel 2003, 24; Gierlichs u.a. 2005, 159, 162).

Auslöser für eine Re-Traumatisierung können insbesondere auch staatliche Zwangsmaßnahmen sein (etwa eine Abschiebung, häufig genügt bereits die *Androhung* einer Abschiebung), die subjektiv als Gefühle der Ohnmacht und Ausgeliefertheit erlebt werden und hierdurch die Bilder und Ängste der ursprünglichen Traumatisierung aktivieren (vgl. Gierlichs u.a. 2005, 163). Die mit einer Abschiebung bedingte zwangsweise Konfrontation mit dem Ort der Traumatisierung (dem kulturellen Umfeld usw.) oder mit Personen, die dem Kreise der TäterInnen angehören oder ihnen ähneln oder auch nur die *subjektive* Angst vor einer solchen Konfrontation (die *objektiv* nicht begründet sein mag; vgl. ebd., 162) verstärkt die Gefahr einer Re-Traumatisierung, die zumeist mit einer dauerhaften Verschlechterung und Chronifizierung des Krankheitsbildes verbunden ist (ebd., 163). Dass mit einer Abschiebung mühsam errungene Alltagskompetenzen zerstört und über Jahre hinweg aufgebaute Beziehungen zu anderen vertrauten Menschen und häufig sogar Therapie-Beziehungen gewaltsam beendet werden, trägt zum Charakter der „Körperverletzung“ (ebd.) einer re-traumatisierenden Abschiebung bei, denn die massiven Verletzungen der seelisch-körperlichen Gesundheit der Betroffenen können selbst in dem Fall, dass adäquate Behandlungsmöglichkeiten vor Ort tatsächlich zur Verfügung stünden, nicht ungeschehen gemacht werden.

Hans Keilson: Die dritte Sequenz

Wie Mohr ausführt (1998, 54), liegt bei Flüchtlingen oftmals eine „Dreifach-Traumatisierung“ vor, denn zu den traumatischen Erlebnissen selbst (1) kommen noch die Belastungen der Flucht (2) und die zahlreichen Beschränkungen der Lebensbedingungen im Exilland (3) hinzu.

Die zunehmend kriminalisierten und illegalisierten Bedingungen der Flucht und Schutzsuche in Europa müssen in diesem Zusammenhang als Ursache für Traumatisierungen bzw. für die Verstärkung bereits vorhandener Traumatisierungen gewertet werden. Die tagelange Fahrt in einem verschlossenen LKW oder das Durchschwimmen eines kalten Grenzflusses bei Nacht können erheblich traumatisierende Auswirkungen haben, vor allem, wenn es dabei zu Aufgriffen durch PolizistInnen oder gar zum Tod von Mitflüchtlingen durch Erstickten oder Ertrinken kommt. Auch verstärken die bewusst abschreckenden und desintegrierenden Lebensbedingungen für Flüchtlinge in Europa vorhandene Traumata und stehen der sukzessiven Zurückgewinnung eines ‚normalen Lebens‘ und damit einer ‚Heilung‘ systematisch entgegen.

In diesem Zusammenhang wird häufig auf die Forschungsergebnisse von Hans Keilson Bezug genommen²⁷⁸ (vgl. Rothkegel 1999, 2 f; Reichelt 1999, 1; Funke / Rhotert 1999, 273), denn Keilson wies bereits 1979 in einer viel beachteten Studie auf mehrere „Sequenzen“ einer Traumatisierung hin – am Beispiel niederländisch-jüdischer (Waisen-) Kinder, die den Holocaust überlebten:

Als *erste* traumatische Sequenz identifizierte Keilson die der Vernichtung vorausgehende Phase der Besetzung der Niederlande, also die ungewisse und angsterfüllte Atmosphäre des beginnenden Terrors – hinsichtlich Bosniens lässt sich eine vergleichbare Phase des sich abzeichnenden Unheils vor Ausbruch der Kämpfe im April 1992 konstatieren.

In der *zweiten* Sequenz ereigneten sich demnach die ‚eigentlichen‘ traumatischen Gewalterlebnisse, d.h. die Deportationen, der erzwungene Lageraufenthalt, willkürliche Gewalt, Folter und Mord (in Keilsons Studie zusätzlich: die Trennung von den Eltern). Trotz aller zu

²⁷⁸ Mohrs Beschreibung einer Dreifach-Traumatisierung von Flüchtlingen deckt sich nicht genau mit dem Modell Keilsons, wie gleich zu sehen sein wird.

beachtenden Unterschiede²⁷⁹: Auch die Opfer der Vertreibungen in Bosnien-Herzegowina waren ähnlichen subjektiven Belastungen ausgesetzt, denn die bosnische Zivilbevölkerung war dem willkürlichen Terror, den Vertreibungen und dem Morden bei ständiger Gefährdung des eigenen Lebens und der Gesundheit weitgehend schutzlos ausgeliefert²⁸⁰.

Die *dritte* Sequenz, d.h. die Erfahrungen Traumatisierter *nach Beendigung* der akuten Gefahr – dies ist die vielleicht überraschende, wichtige Beobachtung Keilsons –, ist für den Verlauf der psychischen Erkrankung *von entscheidender Bedeutung!* Ob es Menschen gelingt, ihre traumatischen Erlebnisse zu ‚verarbeiten‘, ihr Leben wieder in die eigenen Hände zu nehmen und ein grundlegendes Weltvertrauen zurückzugewinnen, hängt demnach zwar *auch* von dem traumatischen Erlebnis selbst ab. *Wichtiger jedoch* sind die äußeren Bedingungen und das konkrete Lebensumfeld *nach* einer erlittenen Traumatisierung, d.h. die Frage, ob die Betroffenen in einem ‚stützenden‘, Vertrauen schaffenden und Zuneigung vermittelnden Milieu aufgenommen bzw. angenommen werden oder aber ob sie in ein eher teilnahmsloses, ablehnendes oder gar ‚feindlich‘ gesonnenes Umfeld geraten – zu dieser Erkenntnis kam Keilson wohl gemerkt selbst in Anbetracht solch extrem-traumatisierender Belastungen wie Deportationen in Konzentrationslager.

Da sich Keilsons Studie mit der Entwicklung von Kindern (Waisen) befasste, muss bedacht werden, dass die starke Stellung der dritten Sequenz auch mit der besonderen Bedeutung des menschlichen und sozialen Umfelds für die Entwicklung von Kindern und Heranwachsenden zusammenhängen mag. Dennoch drängt sich eine Schlussfolgerung aus den Studien Keilsons für den Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen geradezu auf: Die konkreten Lebensbedingungen der Flüchtlinge und das gesellschaftliche, soziale und politische Umfeld in der Bundesrepublik Deutschland sind demnach von entscheidender Bedeutung dafür, ob den geschundenen Menschen eine allmähliche ‚Gesundung‘ und Überwindung der krankheitsbedingten Symptome möglich ist oder nicht. In anderen Worten (Rothkegel 1999, 2):

„Angst erzeugende oder -aufrechterhaltende Spannungen und Konflikte sowie fehlende Toleranz und Offenheit in der Aufnahmegesellschaft führen zu anhaltenden Gefühlen von Unsicherheit und Wertlosigkeit und behindern den Aufbau einer stabilen und selbstbewussten Identität.“

Dies ist der Grund dafür, warum die traumatisierten Kriegsflüchtlinge aus Bosnien auf die – vor allem nach Kriegsende – massiv verschlechterten politischen, sozialen, rechtlichen und gesellschaftlichen Lebensbedingungen in Deutschland besonders sensibel reagierten. Nicht nur, dass sie wie alle anderen bosnischen Flüchtlinge auch unter der politischen Propaganda der ‚missbrauchten Gastfreundschaft‘, den sozialrechtlichen Sanktionen und dem zunehmenden Ausreisepressur litten. Da sie sich nunmehr zwangsläufig mit der Frage einer Rückkehr (oder Abschiebung) in das Land, in dem sich diejenigen Ereignisse abgespielt hatten, die sie am liebsten einfach vergessen würden, auseinandersetzen mussten, brachen die verdrängten Erinnerungen an die erlittenen Traumata massiv wieder auf. In dem Empfinden vieler erinnerte die Art und Weise des Umgangs der deutschen Behörden mit ihnen und die hiermit zusammenhängenden Gefühle der Bedrohung, Unsicherheit, Angst und Ohnmacht an die Vertreibung und Gewalt in Bosnien, d.h. das Vorgehen der Behörden wurde als ‚zweite Vertreibung‘ erlebt.

Dass traumatisierte Flüchtlinge ‚objektiv‘ keinen Grund zur Verunsicherung gehabt hätten, weil ihnen im Regelfall ja weiterhin Duldungen erteilt wurden, ist in diesem Zusammenhang von

²⁷⁹ Der wesentliche Unterschied ist sicherlich, dass in Bosnien nicht aus rassistisch-ideologischen Motiven die *Vernichtung* einer Volksgruppe geplant oder betrieben wurde und dass der Terror ‚lediglich‘ *Mittel* einer Vertreibungspolitik war, die der Gebietseroberung und -sicherung im ‚Projekt‘ der Nationalstaatenbildung diene. Dass diese gewaltsame Politik rassistisch legitimiert wurde, ist ebenso richtig.

Dennoch drängen sich bei der Betrachtung der psychologischen Belastungen und Reaktionen beider Opfergruppen parallele Betrachtungsweisen auf. Sibylle Rothkegel (vgl. taz-Gespräch vom 9.12.1996, S. 2) stellte etwa folgenden Zusammenhang her: „Wir wissen, dass viele Juden nach fünfzig Jahren noch immer nicht nach Deutschland kommen können, weil für sie die Erlebnisse so schmerzhaft sind. Und trotzdem verlangen wir nun von den Bosniern, dass sie zurückkehren sollen an den Ort des Grauens, obwohl sie sich dort noch gar nicht sicher fühlen können.“

²⁸⁰ Vgl. nur die detaillierten Schilderungen der brutalen Eroberungs- und Vertreibungspolitik in Ostbosnien zu Beginn des Krieges 1992 in: Funke / Rhotert 1999, 85 ff.

PolitikerInnen und RichterInnen öfters vorgebracht worden. Der Einwand verkennt jedoch zum einen die besondere Sensibilität und ‚Vulnerabilität‘ der psychisch Kranken und zum anderen, dass auch die traumatisierten Flüchtlinge eben *nicht* von der allgemeinen Ausschaffungs- und Abschiebungspolitik verschont wurden, d.h. dass auch sie von den sozialrechtlichen Einschnitten, den zum Teil sehr aggressiven Ausreiseaufforderungen in den Amtsstuben der Ausländer- und Sozialbehörden und den atmosphärischen Verschlechterungen betroffen waren. Hinzu kam, dass zumindest in Berlin bestehende Schutzregelungen für Traumatisierte durch willkürliche Verfahrenspraktiken der Ausländerbehörde (Zwangsbegutachtungen durch den Polizeiarztlichen Dienst usw.) außer Kraft gesetzt wurden, d.h. dass *kein* Traumatisierter seines Schutzstatus sicher sein konnte und die Betroffenen in ständiger Angst und Anspannung leben mussten.

An eine ‚Gesundung‘ oder an ein Abklingen der Krankheitssymptome war unter diesen Bedingungen des verschärften aufenthalts- und sozialrechtlichen Drucks nicht mehr zu denken, im Gegenteil: es kam zu massiven Gesundheitsverschlechterungen. Rothkegel (1999, 7) schilderte, dass ihre PatientInnen im Behandlungszentrum für Folteropfer durch die verunsichernden äußeren Faktoren in „einen permanenten Stresszustand“ versetzt wurden, der keine geregelte Fortsetzung der Therapie mehr zuließ. Die traumatisierten Menschen wurden alltäglich von einer sozialen Problemengelage geplagt (Lebensbedingungen im Heim, permanente ‚Umverteilungen‘, Kürzungen der Sozialleistungen usw.), sahen sich von Abschiebungen und anderen Zwangsmaßnahmen (polizeiarztliche Untersuchungen) bedroht und trugen in ihrem ‚Beratungsnotstand‘ (kein Geld für Rechtsanwälte) diese existenziellen aufenthalts- und sozialrechtlichen Probleme zwangsläufig in die Therapie hinein und versuchten natürlich auch, „den therapeutischen Kontakt zu unserer Einrichtung für ihre Anliegen, die nicht unmittelbar mit der Therapie zu tun haben, zu nutzen“. Das „Fokussieren auf therapeutische Fragestellungen“ wurde aufgrund der fehlenden äußeren Sicherheit „blockiert“ (ebd., 7), so die stellvertretende Leiterin des Berliner Behandlungszentrums für Folteropfer.

Diese Situation der systematisch durch deutsche Behörden be- bzw. verhinderten Therapie und Gesundung traumatisierter Flüchtlinge hielt in Berlin angesichts der schleppenden und unzureichenden Umsetzung des IMK-Beschlusses vom 24.11.2000 bis weit ins Jahr 2005 an. Auch viele derjenigen, die später ein dauerhaftes Bleiberecht erhielten, kamen innerlich nicht mehr zur Ruhe, da der Schrecken der langen Jahre der Verunsicherung ihnen noch ‚in den Knochen saß‘: Eine Vorsprache bei der Ausländerbehörde war für viele traumatisierte Flüchtlinge in Berlin selbst dann noch mit (‚irrealen‘) Ängsten vor einer Abschiebung, mit Alpträumen und dem Gefühl der Bedrohung verbunden, wenn ‚objektiv‘ gar kein Grund zur Besorgnis und ein Rechtsanspruch auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis bestand.

Dr. med. Lindstedt (2001, 124) kritisiert in diesem Zusammenhang, dass es innerhalb der Klassifikationssysteme ICD-10 und DSM IV für *intra*traumatische Belastungsstörungen, also andauernde Belastungen im Zufluchtsland (permanente Abschiebungsandrohungen usw.), keine Zuordnungsmöglichkeiten gibt:

„Offensichtlich lag es außerhalb des Vorstellungsbereichs der Autoren der Weltgesundheitsorganisation WHO (von der die ICD erstellt wird), dass nach dem Aufsuchen des Arztes, der eine Diagnose erstellt, eine traumatisierende Situation fortbesteht.“ (ebd.)

Um es noch einmal zu wiederholen: Nicht nur im Anschluss an Keilsons Studie, sondern auch angesichts der konkreten Erfahrungen mit den bosnischen Flüchtlingen muss festgehalten werden, dass die *Sicherheit der äußeren Umgebung* für das Gelingen einer Therapie traumatisierter Menschen eine existenzielle Grundvoraussetzung darstellt (vgl. Koch 1999, 12; Rothkegel 1999, 3; Reichelt 1999, 1). Hierzu gehört bei Flüchtlingen insbesondere die Gewährung eines rechtmäßigen Aufenthaltsstatus, die Ermöglichung einer Erwerbstätigkeit und privaten Wohnens sowie die gesicherte Übernahme von Behandlungs- und Therapiekosten²⁸¹.

²⁸¹ Rothkegel (1999, 6 f) verweist auf schizophrene Folgen der bundesdeutschen Flüchtlingspolitik, wenn es z.B. zu einem „faktischen Ausschluss von unseren Therapieangeboten“ kommt, weil etwa therapiebedürftige Flüchtlinge sich die erforderlichen Fahrscheine der öffentlichen Verkehrsmittel für eine regelmäßige (kostenfreie) Therapie (im

Auch Bökel u.a. (2005, 13) fordern in Anbetracht des Grundrechts auf körperliche und seelische Unversehrtheit „für schwer traumatisierte Flüchtlinge das Recht auf eine medizinisch gebotene Behandlung in sicherer Umgebung“. Statt einer stabilen, helfenden und verständnisvollen Umgebung sehen sich traumatisierte Flüchtlingen in Deutschland jedoch einem verbreiteten Misstrauen in Öffentlichkeit, Verwaltung und Justiz und einer restriktiven Ablehnungs- und Abschiebungspraxis gegenüber, da sie weniger als schutz- und hilfebedürftige Opfer und mehr als (potenzielle) ‚Kriminelle‘, ‚Betrüger‘ (‚Wirtschaftsflüchtlinge‘) und ‚Illegale‘ angesehen werden (vgl. auch ebd., 8).

Weisungslage zu traumatisierten Flüchtlingen in Berlin

Wie sahen nun die politischen Richtlinienentscheidungen der Innenminister in Bezug auf kriegstraumatisierte Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina aus, bzw. – viel wichtiger noch – wie wurden diese politischen Vorgaben dann in der konkreten Verwaltungspraxis der Berliner Ausländerbehörde umgesetzt?

Der Entwurf eines Mustererlasses des Landes Nordrhein-Westfalen vom 29.3.1996 ging, wie bereits dargelegt, zunächst noch hinter die Vorgaben der IMK vom 26.1.1996 zurück, bei der als schutzbedürftige Personen diejenigen bezeichnet worden waren, die „bereits jetzt [also am 26.1.1996; T.H.] in ärztlicher Behandlung in Deutschland“ sind (Punkt 4.3. des IMK-Beschlusses). Der Mustererlass-*Entwurf* schrieb dementsgegen den Stichtag des 16.12.1995 (das Datum der vorangegangenen IMK) als den spätest möglichen Beginn einer, so die verschärfende Formulierung, „ständigen“ „fachärztlichen Behandlung“ (Punkt 2.3.1.; Kursive von mir; T.H.) fest. Im späteren *Mustererlass* wurde dann zwar wieder der Stichtag des 26.1.1996 gewählt (so Mohr 1998, 38), in zahlreichen Bundesländern galt jedoch der 16.12.1995 als maßgebliches Datum für den Behandlungsbeginn fort²⁸².

Ein Bleiberecht sollte den Traumatisierten nach den ursprünglichen Vorstellungen der Innenminister allerdings grundsätzlich nicht dauerhaft, sondern „längstens bis zum Abschluss ihrer Behandlung“ gewährt werden. Somit führte selbst die Erfüllung der Traumatisierungs-Kriterien zunächst nur dazu, dass die Betroffenen von den geplanten Abschiebungen *der ersten Phase* ausgenommen wurden, d.h. prinzipiell war dem Wortlaut nach auch ihre „Rückführung“ offiziell ab dem 1.5.1997 beabsichtigt.

In der Berliner Weisung (Punkt 2. der Weisung Nr. 92 vom 4.7.1996) hieß es entsprechend des IMK-Beschlusses vom Januar 1996, dass traumatisierte Personen „bereits am 26.1.96 in Deutschland ärztlich behandelt“ worden sein mussten, um von der ersten Abschiebungs-Phase ausgenommen werden zu können – hier fehlte also noch das Kriterium einer *fachärztlichen* Behandlung.

Im Anschluss an den IMK-Beschluss vom 19.9.1996 wurde in Berlin dann eine Regelung getroffen, die eindeutig *positiv* über die Vorgaben der Innenminister bzw. des Mustererlasses hinausging, indem auf einen Stichtag hinsichtlich des Behandlungsbeginns verzichtet wurde.

Mit Schreiben vom 24.9.1996 teilte Staatssekretär Dr. Böse der Berliner Ausländerbehörde folgende Regelung mit (Punkt VI 2.):

„Traumatisierte Menschen [...], bei denen die Traumatisierung einen Krankheitswert darstellt, erhalten die Möglichkeit einer Behandlung und dementsprechend längstens bis zum Abschluss der Behandlung eine Duldung. Die Beurteilung, ob eine Behandlung erforderlich ist, orientiert sich an den vorgelegten Attesten und an der Stellungnahme der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales entsprechend dem vereinbarten Verfahren.“

Die Weisung der Ausländerbehörde (Mitteilung vom 2.10.1996; III 2.) konkretisierte diese Vorgaben dann noch wie folgt:

„Das Attest muss von folgenden Personen / Institutionen ausgestellt sein:

Behandlungszentrum für Folteropfer) nicht leisten können: „So kommt es zu der paradoxen Situation, dass ein gesundheitsversorgendes Angebot, das speziell auf eine Klientel zugeschnitten ist, aufgrund gesetzlicher Bestimmungen eben diesem Personenkreis vorenthalten bleiben muss“ (ebd., 6 f).

²⁸² Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass dieser Unterschied von etwa 6 Wochen gerade für Überlebende aus Srebrenica von entscheidender Bedeutung sein konnte.

- niedergelassener Facharzt
- Psychologe / Psychotherapeut
- Krankenhaus
- Sozialpsychiatrischer Dienst
- Behandlungszentrum für Folteropfer oder
- einer speziell benannten Einrichtung zur Beratung und Unterbringung von traumatisierten Personen.

Das Original des Attestes ist mit einer kurzen Darstellung des Sachverhaltes an die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales - VIII A - zu senden mit der Bitte zu prüfen, ob mit dem Attest ein auf einer Traumatisierung beruhender Krankheitswert bescheinigt wird. Eine Kopie des Attestes²⁸³ ist zur Ausländerakte zu nehmen.“

Sowohl der Berliner Flüchtlingsrat als auch die Berliner Gesundheitsverwaltung entwarfen infolge dieser Weisung Hinweisblätter für ÄrztInnen und TherapeutInnen, mit denen auf weitere *inhaltliche* Anforderungen an die einzureichenden Atteste hingewiesen wurde, die jedoch *nicht* formell Bestandteil der Weisung waren. Demnach reichte die bloße Aufzählung von Diagnosen nicht aus, vielmehr sollten zusätzlich noch folgende Angaben in einem ‚Traumatisierungs-Attest‘ enthalten sein:

- Angaben zur Anamnese, insbesondere Angabe der Umstände, die zur Traumatisierung geführt haben
- eine ausführliche Darstellung der erhobenen Befunde
- die Bezugnahme auf die Symptomatik des unter der Bezeichnung ‚posttraumatische Belastungsstörung‘ (PTBS) in der Literatur beschriebenen Krankheitsbildes
- Diagnosen, Angaben zur Behandlung, prognostische Einschätzung des Krankheitsverlaufs.

Diese qualitativen Anforderungen an ein ‚einfaches‘ Attest waren sehr hoch und vor allem von praktizierenden ÄrztInnen mit vielen PatientInnen kaum zu erfüllen; genau bescheiden forderte die Verwaltung ausgefeilte ärztliche bzw. psychologische Stellungnahmen an, allerdings ohne dass den praktizierenden ÄrztInnen und TherapeutInnen auch ein entsprechendes Honorar für diese Tätigkeit angeboten worden wäre. Während therapeutische Einrichtungen (wie das Behandlungszentrum für Folteropfer) und ehrenamtlich arbeitende TherapeutInnen den inhaltlichen Anforderungen durch ein Arbeitspensum, das häufig an ‚Selbstaussbeutung‘ grenzte, noch am ehesten gerecht werden konnten, war es ÄrztInnen mit laufendem Praxisbetrieb faktisch unmöglich, ‚Atteste‘ in der oben beschriebenen idealtypischen Form zu erstellen. Jakober (2005, 154) weist darauf hin, dass nicht „bereits aus der Beachtung oder Nichtbeachtung der formalen Fassung einer medizinischen Fachauskunft rechtserhebliche Folgerungen für ihre inhaltliche Bedeutsamkeit im behördlichen oder gerichtlichen Verfahren gezogen werden könnten“, d.h. dass auch einer ärztlichen Beurteilung, die bestimmten standardisierten Formvorgaben *nicht* entspricht, eine inhaltliche und rechtliche Bedeutung zukommen *kann* und sie jedenfalls im Rahmen der Amtsermittlungspflicht zwingend berücksichtigt werden *muss*.

Mit der Weisung B.54.1. vom 14.5.1997 (Punkt IV. 1.) wurde der Kreis der unter die Traumatisierungs-Regelung Fallenden in einem entscheidenden Punkt erweitert, denn „zunächst (weiterhin)“ geduldet werden sollten die Traumatisierten „[...] unter Einbeziehung der engeren Familie (Ehepartner, Kinder) oder sonstiger zur Betreuung notwendiger Personen, mit denen eine familiäre Lebensgemeinschaft besteht“. Dieser, auch verfassungsrechtlich gebotene Schutz der familiären Lebensgemeinschaften von Traumatisierten war in den ersten Erlassen vermutlich ‚übersehen‘ bzw. für selbstverständlich gehalten worden. Dessen ungeachtet war es wichtig, diese ‚Selbstverständlichkeit‘ den MitarbeiterInnen der Ausländerbehörde in Form einer Weisung vorzuschreiben – wie nicht zuletzt zahlreiche Fälle, in denen die Berliner Ausländerbehörde Traumatisierte von ihren Familienangehörigen trennen wollte und dies auch für zumutbar und rechtmäßig hielt, zeigen sollten.

1. Stichtagsregelung: Einreise bis 15.12.1995 (‚Reisefähigkeitsprüfungen‘)

Für Kriegstraumatisierte, die erst nach dem 15.12.1995 nach Deutschland eingereist waren, galten zunächst „die allgemeinen ausländerrechtlichen Bestimmungen“ – und dies bedeutete angesichts

²⁸³ „[...] ist verschlossen zur Ausländerakte zu nehmen“, hieß es seit dem 28.10. bzw. 7.11.1997 (B.54.1., Unterstreichung im Original; T.H.).

der für beendet erklärten Abschiebestopp-Regelung: Anträge auf Duldung sollten „unter Gewährung einer Ausreisefrist von zwei Wochen“ abgelehnt werden (Punkt I. der Weisung Nr. 92 vom 26.9.1996).

Später (Weisung B.54.1., 2. vom 5.3.1997) wurde ergänzt, dass Atteste über eine Traumatisierung bei nach dem 15.12.1995 eingereisten Personen auch „nicht der Senatsverwaltung für Soziales zur Überprüfung“ übersandt werden sollten:

„Es ist lediglich eine Untersuchung auf ‚Reisefähigkeit‘ zu veranlassen, da sie nicht unter die Regelung über Bürgerkriegsflüchtlinge fallen.“ (ebd.)²⁸⁴

Diese Ausschluss-Regelung für ‚zu spät‘ eingereiste kriegstraumatisierte Flüchtlinge war mehrfach problematisch, denn eine Untersuchung auf ‚Reisefähigkeit‘ beschränkt sich in der behördlichen Praxis zumeist auf die Prüfung akut lebensbedrohlicher Erkrankungen durch den Polizeiärztlichen Dienst (erhebliche Suizidgefahr, körperliche Flugunfähigkeit). Den Besonderheiten einer posttraumatischen Belastungsstörung wird eine solche Regelung natürlich nicht gerecht, denn durch ‚Reisefähigkeitsprüfungen‘ wird weder das erhebliche Risiko einer Re-Traumatisierung durch die Abschiebung an den Ort der Traumatisierung noch gesundheitliche Risiken infolge des Abbruchs der laufenden Behandlung (vgl. Koch 1999, 14 und Marx 2000, 358) noch die Frage fehlender oder unzureichender Behandlungsmöglichkeiten im Herkunftsland berücksichtigt (vgl. Mohr 1998, 36). Auch die besondere ‚Vulnerabilität‘ traumatisierter Menschen und die entscheidenden subjektiven Ängste der Betroffenen vor einer Rückkehr an der Ort der Traumatisierung (vgl. Gierlichs u.a. 2005, 163) spielen in einem solch unzulässig verkürzten und letztlich unverantwortlichen (so Bökel u.a. 2005, 24) Verständnis von ‚Gesundheit‘, in dem ‚Reisefähigkeit‘ mit ‚Transportfähigkeit‘ gleichgesetzt wird, keine Rolle.

Eine Stellungnahme des Polizeiärztlichen Dienstes vom September 1998 (von einem Arzt für Innere Medizin) beleuchtet dies: Die komplette polizeiärztliche Stellungnahme in dem Fall einer 60-jährigen Frau lautete:

„Bei ihr liegen zwar gesundheitliche Störungen vor, jedoch stehen diese nicht einer kurzen Flugreise von ca. 2 ½ bis 3 Stunden Dauer entgegen.

Die zur Behandlung notwendigen Medikamente sollten im Handgepäck mitgeführt werden; aus psychischen Gründen sollte die Reise in Begleitung ihrer Familienangehörigen erfolgen.“²⁸⁵

Prof. Dr. Manfred Mohr (1998, 42) forderte entsprechend aus ärztlicher und menschenrechtlicher Sicht einen grundsätzlichen Verzicht auf Stichtagsregelungen und ‚Reisefähigkeitsprüfungen‘ im Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen:

„Generell ist das Vorliegen von Traumatisierung / PTSD nicht gleichbedeutend mit dem bloßen Fehlen der ‚Reisefähigkeit‘. Es handelt sich um einen viel komplexeren Umstand, der eine besondere Behandlung und bis zu deren Abschluss eine Nichtrückführung erfordert.“

Drohende Gefahren für Leib und Leben (dauerhafte Verschlechterung und Chronifizierung des Krankheitsbildes) infolge einer psychischen Dekompensation nach Abschiebungen, die durch unzureichende ‚Reisefähigkeitsprüfungen‘ ermöglicht werden, müssen Gierlichs u.a. (2005, 163) zufolge als Form der „Körperverletzung“ gewertet werden – und zwar unabhängig von der Frage, ob Behandlungsmöglichkeiten im Herkunftsland bestehen und welcher Qualität diese sind,

²⁸⁴ Obwohl es in der Weisung nicht explizit ausgeführt wurde, galt theoretisch ein entsprechendes Verfahren auch für Traumatisierte, die wegen einer Straftat zu über 50 Tagessätzen verurteilt worden waren.

In der Praxis wurde mir persönlich erst spät ein entsprechender Fall bekannt, in dem bei einer schwer traumatisierten Bosnierin wegen ihrer strafrechtlichen Verurteilungen (insgesamt 110 Tagessätze) die Duldung widerrufen werden sollte (Ankündigungsschreiben der Ausländerbehörde vom 12.11.1999).

²⁸⁵ „Reisefähig“ – so der Bericht von Bernhard Hübner in der taz vom 29.1.2004 – war nach Auffassung der Berliner Ausländerbehörde und des Verwaltungsgerichts auch Andrea M., 16 Jahre alt und spastisch gelähmt, ebenso ihre 10 Jahre alte Schwester und ihr kriegstraumatisierter Vater (der sich ‚erst‘ im November 2000, und damit nach dem maßgeblichen Stichtag, in fachärztliche Behandlung begab): „Andrea ist an Armen und Beinen spastisch gelähmt. Sie kann nicht sprechen. Sie muss mit Flüssignahrung gefüttert werden. Kürzlich wurde sie operiert, damit sie wenigstens in einem Spezialständer stehen kann. Ohne Medikamente drohen epileptische Anfälle. ‚Diese sind potenziell lebensgefährlich‘, heißt es in einem Gutachten der Charité. Das Gericht [der ersten Instanz; T.H.] sagt: ‚Damit ist der alsbaldige Eintritt einer erheblichen Gesundheitsgefahr nicht dargelegt.‘ Anwalt Person ist sauer über das Urteil: ‚Die Entscheidung ist offensichtlich von jemandem, der das Verfahren nur aus Akten kennt.‘“ Die Ausländerbehörde, so heißt es in der taz sarkastisch, sei allerdings „zuvorkommend“ gewesen: „Für den Flug wurde berücksichtigt, dass Ihre Tochter in einem Rollstuhl verbleiben kann.“

da etwaige (seelisch-körperliche) Verletzungen „nicht ungeschehen gemacht“ werden können (ebd.; vgl. auch: VGH BW 11 S 389/01, B.v. 7.5.2001, in: InfAuslR 9/2001, 384 ff).

In der Praxis ist dessen ungeachtet feststellbar, dass die Flüchtlingsbürokratie bemüht ist, sich mithilfe des rechtlich, vor allem aber medizinisch verkürzten Begriffs der ‚Reisefähigkeit‘ besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge zu entledigen²⁸⁶.

Mehrere wissenschaftlich-psychologische Fachgesellschaften wandten sich entsprechend gegen die Bemühungen der Innenministerkonferenz (vor allem ab 2002), Kriterien für die ‚Flugreisefähigkeit‘ (und damit Abschiebbarkeit) traumatisierter Flüchtlinge einzuführen, mit einer gemeinsamen Stellungnahme (vom März / April 2003²⁸⁷). Hierin hieß es u.a.:

„Für Menschen, die aufgrund von Gewalterfahrungen in ihren Herkunftsländern unter einer psychoreaktiven Traumastörung, sei es PTSD oder einer der komorbiden Störungen, leiden, bedeutet die Androhung der gewaltsamen Rückführung an den Ort ihrer traumatisierenden Erfahrungen eine Reaktualisierung ihres Leidens, die schwerwiegende Auswirkungen auf den Verlauf ihrer Störung hat.

Die Situation ist vergleichbar mit der eines Kindes, das nach der Flucht vor einem gewalttätigen / missbrauchenden Vater von der Polizei in bester Absicht nach Hause zurückgebracht wird, weil dort angeblich jetzt Ruhe herrsche. Unwillkürlich werden die Gewalterfahrungen wieder erinnert und führen vollkommen unabhängig von der objektiven Sicherheitslage vor Ort zu einer umfassenden psychischen Destabilisierung. Diese Psychodynamik, die zu plötzlichen suizidalen Handlungen führen kann, ist aus einer sachlichen, distanzierteren Sicht nicht leicht nachvollziehbar, aber wissenschaftlich hinreichend empirisch und physiologisch belegt [...].

Hierbei handelt es sich nicht um eine (ggf. vorübergehende) ‚Flugreiseuntauglichkeit‘, also eine durch den Flug selbst ausgelöste Gesundheitsgefahr, der durch zeitlich begrenzte (medikamentöse) Maßnahmen abgeholfen werden kann und die nach der Ankunft beendet ist, sondern um eine Retraumatisierung durch die vorweggenommene Ankunft.

Die zwangsweise Rückführung selbst verstärkt den Traumatisierungsprozess weiter. Seine Behandlungsmöglichkeit im Herkunftsland wird durch eine möglicherweise vorhandene medizinische Infrastruktur nur unwesentlich beeinflusst. In räumlichem Kontakt mit den Orten der Gewalterfahrungen, ist nicht damit zu rechnen, dass bei den Betroffenen ein Gefühl innerpsychischer Sicherheit entsteht, das für einen Behandlungserfolg notwendig ist. Insofern verbessern im Herkunftsland bestehende Behandlungsmöglichkeiten die Prognose nur gering. Wichtig ist vielmehr, einen sicheren Lebensraum zu ermöglichen.“

Die Einreisestichtags-Ausschlussregelung war aber nicht nur aus medizinisch-psychologischen Gesichtspunkten, sondern auch in politisch-humanitärer Hinsicht fragwürdig, da es sich, wie geschildert, gerade bei den *nach* dem Daytoner Abkommen nach Deutschland Geflohenen häufig um *besonders* schutzbedürftige Opfer des Krieges handelte. Die bürokratische Stichtagsregelung enthielt auch keinerlei Ausnahme- oder Härtefallklausel, die den konkreten Umständen besonders gelagerter Flüchtlingsschicksale hätte Rechnung tragen können. Die Betroffenen wurden hierdurch aus dem Kreis der ‚Schutzbedürftigen‘ herausdefiniert: Sie seien gar keine „Bürgerkriegsflüchtlinge“, wurde den Menschen, die nach dem 15.12.1995 eingereist waren, in den Bescheiden der Berliner Ausländerbehörde vorgehalten, und deshalb seien sie wie ‚ganz normale Ausländer‘ zu ‚behandeln‘ – sprich: abzuschicken. Die Umstände der Flucht wurden in diesen Fällen behördenamtlich auf die ‚illegale‘ Einreise und den ‚illegalen‘ Aufenthalt der Betroffenen und der Menschenrechtsschutz insgesamt auf die Prüfung bloßer ‚Transporthindernisse‘ reduziert. Die verletzten, psychisch kranken und hilfsbedürftigen Menschen wurden

²⁸⁶ Vgl. an dieser Stelle nur: Pro Asyl (1999, 35), aber auch Kritik des Berliner Ärztekammerpräsidenten Günther Jonitz an amtsärztlichen Begutachtungen zur Ermöglichung von Abschiebungen (in: taz vom 29.6.1999).

Bremens Innensenator Röwekamp kritisierte im September 2003 das Gesundheitsamt, weil es Abschiebungen in mehreren Fällen verhinderte, indem es erhebliche, bereits attestierte Erkrankungen bestätigt hatte – für den Innensenator ging es hingegen „nur darum, ob jemand die Reise unbeschadet überstehen kann“ (Presseerklärung des Ratschlags Bremer Asylpolitik vom 29.1.2004).

Das OVG Berlin-Brandenburg setzte sich in einem Beschluss (OVG 12 M 12.05, B.v. 14.7.2005) über die *amtsärztliche* (!) Feststellung der Reiseunfähigkeit eines Traumatisierten hinweg, weil Erläuterungen dazu fehlten, „warum es dem Kläger [...] schlechterdings nicht möglich ist, die relativ kurze (Flug-) Reise in sein Heimatland zu bewältigen“ (ebd., 3).

²⁸⁷ ErstunterzeichnerInnen: Der Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen (BDP) e.V., Die Deutsche Gesellschaft für Psychoanalyse, Psychotherapie, Psychosomatik und Tiefenpsychologie (DGPT) e.V., die Deutsche Gesellschaft für Psychotherapeutische Medizin (DGPM) e.V., die Deutschsprachige Gesellschaft für Psychotraumatologie (DeGPT) e.V. und die Deutsch Türkische Gesellschaft für Psychiatrie, Psychotherapie und psychosoziale Gesundheit (DTGPP) e.V. u.a.

somit auf den Status zu transportierender Objekte herabgewürdigt. Nur die fehlenden Flugverbindungen nach Bosnien standen ihrer unmittelbaren Wiederausschaffung noch im Wege.

Beispiele für die Anwendung der Stichtagsregelung

Im Vorgriff auf meine Ausführungen zur Verwaltungspraxis der Ausländerbehörde möchte ich an dieser Stelle zur Veranschaulichung drei Beispiele für die fatalen Folgen der Einreise-Stichtagsregelung geben.

1) Eine bosnische Familie war im Zuge der kriegerischen Eroberung ihrer Heimatstadt bereits im Jahr 1992 gewaltsam voneinander getrennt worden. Dem Mann gelang mit einem Kind die Flucht in den Wald. Sie flohen dann zunächst nach Srebrenica und nach dessen Eroberung im Jahr 1995 nach Deutschland. Die Frau hingegen schaffte es 1992 nicht zu entkommen. Zusammen mit den anderen Kindern wurde sie in einem Gefangenenlager interniert, misshandelt und vor den Augen ihres Sohnes vergewaltigt. Nach ihrer Entlassung aus dem Lager lebte die Frau mit den Kindern unter elendigsten Bedingungen in Tuzla, bis ein Freund der Familie den Kontakt zu ihrem Mann und dem weiteren Kind, die sich in Berlin aufhielten, herstellen konnte. Die beabsichtigte Familienzusammenführung und die Fluchtvorbereitungen zogen sich wegen des andauernden Krieges und der Notwendigkeit einer illegalen Einreise (infolge der Visumpflicht) noch über Monate hin, so dass die kriegsgeschundenen Menschen erst im Januar 1996 in Berlin wieder zusammen kamen. Für die deutschen Behörden war dies allerdings *zu spät*, da die Einreise der Frau und der Kinder erst nach dem Stichtag des 15.12.1995 erfolgte.

Der Duldungsantrag der Betroffenen wurde weisungsgemäß abgelehnt, die sofortige Abschiebung nach Bosnien wurde ihr und den Kindern angedroht. Auch die in dem sich anschließenden Gerichtsverfahren vorgelegten psychologischen Bescheinigungen und fachärztlichen Atteste über ihre Traumatisierung und Reiseunfähigkeit vermochten an der ablehnenden Haltung der Ausländerbehörde nichts zu ändern. Sie erklärte sich in einem Schreiben an die zuständigen RichterInnen „gegen Antragsrücknahme“ lediglich dazu „bereit, [...] die Ausreisefrist bis zum [Dezember 1996] (Ablauf der dem Ehemann [...] gesetzten Ausreisefrist) zu verlängern“ – die gesamte Familie sollte also das Land noch im Jahr 1996 wieder verlassen!

Zur Verdeutlichung: Wegen des Einreise-Stichtages wurden die Betroffenen nicht nur nicht als besonders schutzbedürftige Traumatisierte angesehen, sondern sie wurden darüber hinaus nicht einmal als ‚Familie‘ betrachtet, die nach der 2-Phasen-Regelung weiterhin zu dulden gewesen wäre, denn nur der Mann und *ein* Kind waren *vor* dem 15.12.1995 nach Deutschland gekommen – sie galten der Berliner Ausländerbehörde nun jedoch als zwei ‚allein Stehende‘, denn das Kind war in Deutschland volljährig geworden!

Die erlittene Gewalt und der Gesundheitszustand der Frau waren für die Entscheidung der Ausländerbehörde schlichtweg irrelevant, denn: „Im übrigen findet das Verfahren [...] zur ausländerrechtlichen Behandlung tatsächlich oder vermeintlich [!] traumatisierter Personen aus Bosnien-Herzegowina“ nur bei einer Einreise vor dem 15.12.1995 Anwendung – die attestierte Traumatisierung der Betroffenen war für den/die SachbearbeiterIn der Ausländerbehörde jedoch ohnehin nur eine „vermeintliche“:

„Eine Verlängerung der o.a. Ausreisefrist kommt auch unter Berücksichtigung der [oben zitierten Bescheinigung der Psychologin; T.H.] nicht in Betracht [...]. Die Angaben sind nicht geeignet, eine Traumatisierung der Antragstellerin zu 1. zu belegen. Sie erscheinen insgesamt nicht schlüssig und sind sehr unpräzise. Die Antragstellerin zu 1. hatte sich immerhin von 1992 bis zur Einreise in das Bundesgebiet ununterbrochen in Bosnien-Herzegowina aufgehalten²⁸⁸.

Genauere zeitliche Angaben zum Lageraufenthalt in T. fehlen.“

Genauere zeitliche Angaben fehlten in der Tat, doch müssen Atteste und psychologische Stellungnahmen angesichts akut drohender Abschiebungen häufig in großer Eile erstellt werden. Was dem/der SachbearbeiterIn bei den Angaben der Psychologin allerdings „nicht schlüssig“

²⁸⁸ Dass sich die Betroffene auch nach ihren traumatischen Erlebnissen noch in Bosnien aufhielt, war für die Ausländerbehörde also ein Indiz für eine fehlende Traumatisierung bzw. sollte suggeriert werden, dass die Betroffene dorthin wieder abgeschoben werden könne, wo sie sich schließlich jahrelang aufgehalten habe.

erschien, war nicht ersichtlich, und angesichts der grausamen Erlebnisse der Betroffenen wage ich es mir auch kaum vorzustellen, welche ‚präzisen‘ Angaben amtlicherseits sonst noch vermisst wurden.

Es ist im Übrigen typisch für die Verwaltungspraxis der Berliner Ausländerbehörde, dass sie aus ihrer Sicht offene Fragen nicht zum Anlass nahm, den Sachverhalt weiter aufzuklären, sondern stur an ihrer Entscheidung festhielt.

Der Frau und den Kindern wurde erst im Januar 1997 von der 11. Kammer des Berliner Verwaltungsgerichts eine Duldung zugesprochen – die Berliner Ausländerbehörde legte gegen diese Entscheidung Beschwerde beim Oberverwaltungsgericht ein.

Das weitere Schicksal dieser Familie, das für viele ähnlich gelagerte Einzelfälle steht, ist mir nicht bekannt. Ab Dezember 1996 waren dann jedoch auch der Mann und das erwachsene Kind massiv von Abschiebung bedroht.

2) In dem zweiten Beispiel kommt der mitunter behördeneigene Zynismus zum Ausdruck: Ein durch Folter und Misshandlungen in Lagerhaft schwer traumatisierter Bosnier schaffte es erst im März 1996, zu seiner bereits seit 1994 in Berlin lebenden Familie (Frau und Kinder) zu fliehen. Die Ausländerbehörde bemühte sich, diesen Mann sofort wieder abzuschicken, getrennt von seiner Familie, die entsprechend der Weisungslage weiterhin geduldet wurde. Gerechtfertigt wurde dieses Vorgehen in einem Schreiben der Ausländerbehörde vom 16.4.1997 an das OVG Berlin mit folgenden Worten:

„Die Familie war [...] bereits in der Vergangenheit voneinander getrennt. In diesem Zusammenhang möchten wir darauf hinweisen, dass die Rückführung von Familien mit Kindern für die Zeit ab dem 1. Mai 1997 vorgesehen ist. Eine vorübergehende Trennung des Antragstellers von seinen Familienmitgliedern erscheint zumutbar.“

Die gewaltsame Trennung eines schwer traumatisierten Mannes von seiner Familie erschien der Berliner Ausländerbehörde also bereits deshalb legitim, weil er ja bereits in der Vergangenheit (im Krieg, infolge der Lagerhaft) von seinen Familienangehörigen getrennt lebte! Ein so im Leiden geübter Mensch, so lautete wohl die ‚Logik‘ der behördlichen Argumentation, könne auch noch mehr Leid ertragen.

Mehr als 4 ½ Jahre später wird diesem schwer traumatisierten Flüchtling und seiner Familie in Berlin eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Betroffenen weinten in der Ausländerbehörde, als sie ihre Pässe, in denen die Aufenthaltstitel eingeklebt waren, zurückerhielten – so enorm waren die psychischen Belastungen und so unwahrscheinlich erschien ihnen ein positiver Ausgang ihres jahrelangen Behörden-Martyriums.

3) Im dritten Fall kommt die Absurdität und ‚Menschenfeindlichkeit‘ bürokratisch-starrer Stichtagsregelungen, aber auch die ‚trickreiche Böswilligkeit‘ bzw. die auf Ablehnung gesinnte Abwehrmentalität der Berliner Ausländerbehörde beispielhaft zum Ausdruck.

In der Weisung Nr. 92 vom 4.1.1996 war der Beschluss der Innenminister vom 15.12.1995 wiedergegeben worden, wonach die Abschiebestopp-Regelung nach § 54 AuslG (und damit auch die besonderen Schutzregelungen für traumatisierte Flüchtlinge) „nur für die bis zum 15.12.95 eingereisten bosnischen Staatsangehörigen“ gelten sollte (Kursive von mir; T.H.).

Einem bosnischen Flüchtling, der *genau* am 15.12.1995 (also rechtzeitig) eingereist war, wurde in Berlin dennoch die Duldung verweigert mit der Begründung, dass er seine Einreise bis zum 15.12.1995 nicht habe *nachweisen* können. Dies war jedoch unzutreffend, denn der Betroffene konnte zum Nachweis seiner rechtzeitigen Einreise im gerichtlichen Klageverfahren eine Bahnfahrkarte der Deutschen Bundesbahn vom 15.12.1995 und eine schriftliche Bestätigung des Wohnheims über seinen Einzug am 15.12.1995 zu seiner bereits in Berlin lebenden Familie vorlegen.

Die Ausländerbehörde änderte daraufhin den ursprünglichen Ablehnungsbescheid und begründete die Verweigerung einer Duldung nunmehr damit, dass er die *Vorsprache* vor dem 16.12.1995 bei der Behörde nicht nachgewiesen habe. Sie berief sich dabei auf Punkt 1. der Weisung Nr. 92, in der es – im Gegensatz zur Einleitung der Weisung und zum IMK-Beschluss selbst – hieß, dass bosnische Flüchtlinge, „die nach dem 15.12.95 erstmals *vorsprechen*, [...] keine Duldung mehr“ (Kursive von mir; T.H.) erhalten sollen, und in der Tat erholte sich der Betroffene zunächst einige Tage bei seiner Familie von den Strapazen der Flucht und sprach dann ‚erst‘ am 19.12.1995 bei der Ausländerbehörde vor.

In dem Ablehnungsbescheid hieß es:

„Sie sind nach eigenen Angaben am 15.12.1995 ohne ein erforderliches Visum in die Bundesrepublik Deutschland eingereist und halten sich seitdem unerlaubt hier auf“.

Dieser Satz, der sich wie eine Anschuldigung las, wurde ergänzt durch die üblichen Textbausteinsätze einer Duldungsablehnung, d.h. durch rechtliche Ausführungen zur Strafbarkeit der unerlaubten Einreise, des unerlaubten Aufenthalts, durch eine Abschiebungsandrohung, durch die Androhung von Geldbußen und Freiheitsstrafen usw. Der Bescheid der Behörde las sich beinahe wie der Steckbrief eines ‚Kriminellen‘.

Bei dem Betroffenen handelte es sich jedoch – eine ausführliche psychologische Stellungnahme, die der Ausländerbehörde vorlag, beschrieb all dies – um einen Mann, der die Jahre des Krieges in der belagerten Stadt Srebrenica unter unsäglichen Bedingungen (Hunger, Kälte, ständige Bedrohung des Lebens usw.) ausharren musste. Er sah unzählige Menschen (vor allem infolge des Granatbeschusses) sterben, er selbst wurde am Bein durch eine Schussverletzung verwundet. Im Zuge der Eroberung Srebrenicas kam er dann in ein Gefangenenlager, wo er täglich verhört und schwer misshandelt wurde und die Folterung von Mitgefangenen erleben musste. Seine Wunden begannen bereits zu faulen, als er im September 1995 vom Internationalen Roten Kreuz ausgetauscht und aus der Haft entlassen wurde (hierüber lag eine schriftliche Bestätigung des Internationalen Roten Kreuzes vor). Zusammen mit seiner Familie war er zunächst nach Österreich geflohen. Während seiner Frau und den Kindern die Weiterflucht nach Berlin gelang, geriet er infolge eines gescheiterten ‚illegalen Grenzübertritts‘ in Österreich für 23 Tage in Haft (ein Ermittlungsverfahren in Deutschland wegen des ‚illegalen‘ Einreiseversuchs wurde im April 1996 wegen geringfügiger Schuld bzw. wegen fehlenden öffentlichen Interesses an einer Strafverfolgung eingestellt). Anschließend wurde er zur Ausreise nach Bosnien aufgefordert. Das Grenzregime Europas konnte den Bosnier allerdings nicht davon abhalten, nach seiner Entlassung aus der Haft in Österreich erneut zu versuchen, auf ‚illegalen‘ Wegen zu seiner Frau und den Kindern zu gelangen, was ihm jedoch, wie dargelegt, erst am 15.12.1995 glückte – *zu spät* für die deutschen Behörden, um noch als ‚schutzwürdig‘ oder ‚kriegstraumatisiert‘ angesehen werden zu können.

Abschiebungsandrohungen

Zurück zur Weisungslage: Hinsichtlich einer wichtigen Detailfrage, ob nämlich traumatisierte Kriegsflüchtlinge, die die Kriterien der Weisung erfüllten und weiterhin geduldet werden sollten, dennoch zur Ausreise aufgefordert und ihnen die Abschiebung nach Bosnien angedroht werden sollte, ergab sich eine kaum zu überbrückende Kluft zwischen Theorie (der Weisung) und Praxis (der Ausländerbehörde).

Aus medizinischer und humanitärer Sicht war die Ankündigung einer Zwangsrückkehr an den Ort der Traumatisierung unverantwortlich, da diese Drohung mit der Gefahr einer Reaktivierung der therapeutisch und ärztlich nur schwach eingehegten psychischen Erkrankung verbunden war. Zwar stellt eine Abschiebungsandrohung zunächst ‚nur‘ einen formalbürokratischen Akt dar, der *an sich* noch nicht mit unmittelbaren Konsequenzen oder der realen Gefahr einer Abschiebung verbunden sein muss, da die Frage der weiteren Duldungserteilung hiervon unabhängig ist (§ 50 Abs. 3 AuslG). Doch waren solche rechtlichen Feinheiten für die Betroffenen, psychisch kranke Menschen, weder wahrnehmbar noch vermittelbar: Die allermeisten traumatisierten Flüchtlinge sahen die schriftliche Abschiebungsandrohung nicht als bloßes ‚Abstraktum‘ an, sondern sie deuteten und empfanden diese Schreiben als eine ganz konkrete Bedrohung ihres Aufenthaltsstatus bzw. letztlich sogar ihres Lebens (diese verunsichernde Wirkung entsprach dem Kalkül der Behörde, die durch Androhungen die ‚Ausreisebereitschaft‘ der Betroffenen ‚fördern‘ wollte).

In der Weisung der Ausländerbehörde in der Fassung vom 4.7.1996 (und vom 11.11.1996) wurde diesem Umstand zunächst Rechnung getragen, denn dort war für die Flüchtlinge der von Abschiebungen bedrohten ersten Phase die Regelung enthalten, dass „bei späterem Vorbringen von Ausnahmegründen [... etwa einer Traumatisierung; T.H.] eine bereits erlassene Ab-

schiebungsandrohung nachträglich zu ändern“, d.h. zurückzunehmen sei. Dass eine Abschiebungsandrohung beim Vorliegen von Ausnahmegründen gar nicht erst erlassen werden sollte, ergab sich hieraus ebenfalls, auch wenn eine entsprechende ausdrückliche Anweisung fehlte (der Grund hierfür lag daran, dass in Berlin zu diesem Zeitpunkt alle Angehörigen der ersten Phase ihre Abschiebungsandrohung bereits erhalten hatten). Obwohl also der Verzicht bzw. die Rücknahme von Abschiebungsandrohungen bei traumatisierten Flüchtlingen (gleiches galt für ZeugInnen des Kriegsverbrechertribunals usw.) eindeutig in der Weisung formuliert worden war, kann ich aus der praktischen Erfahrung in *keinem einzigen* Fall bestätigen, dass es jemals eine nachträgliche Abänderung oder Rücknahme einer Abschiebungsandrohung, etwa nach der Vorlage eines Traumatisierungs-Attestes, gegeben hätte.

Was für die Angehörigen der 1. Phase noch explizit geregelt worden war, ergab sich für die der 2. Phase jedoch nur noch ‚immanent‘: Während ab dem 26.9.1996 weisungsgemäß Familien mit Kindern eine Abschiebungsandrohung erhalten sollten, fand sich bei den Ausnahmegruppen (Traumatisierte usw.) eine solche Bestimmung ausdrücklich *nicht*. Der Hinweis auf nachträgliche Abänderung einer bereits erlassenen Abschiebungsandrohung war zwar ebenfalls nicht mehr Bestandteil der neu gefassten Weisung, jedoch erübrigte sich ein solcher Hinweis, wenn unterstellt wurde – wovon der Weisungsgeber ausgehen musste –, dass die bisherigen Weisungen von der Ausländerbehörde beachtet und Abschiebungsandrohungen in solchen Fällen bereits zurückgenommen worden waren (was jedoch wohlgemerkt nicht der Fall war)²⁸⁹.

Obwohl sich also in den schriftlichen Weisungsvorgaben *niemals* eine Anweisung fand, traumatisierte bosnische Kriegsflüchtlinge zur Ausreise aufzufordern oder ihnen die Abschiebung anzudrohen, geschah in der Praxis genau dies: Eigentlich *alle* Kriegstraumatisierten in Berlin hatten seit 1996/97, wie alle anderen bosnischen Flüchtlinge auch, ihre behördliche Abschiebungsandrohung bereits ‚in der Tasche‘.

Vor dem Hintergrund der schriftlichen Weisungslage war die spätere unnachgiebige Haltung der Berliner Behörden, als es um die Überprüfung von Abschiebungsandrohungen in Fällen kriegstraumatisierter Flüchtlinge ging, nicht nachvollziehbar. Die Innenverwaltung bestätigte als Aufsichts- und Widerspruchsbehörde regelmäßig, formelhaft und ohne jede weitere Begründung die Rechtmäßigkeit aller Abschiebungsandrohungen der Ausländerbehörde, selbst wenn diese, wie dargelegt, den eigenen Weisungsvorgaben widersprachen.

Es spricht in meinen Augen einiges dafür, dass bei der erheblichen Gefahr einer Re-Traumatisierung ein Abschiebungshindernis im Sinne der EMRK angenommen werden sollte (nach Art. 3 EMRK: Verbot einer unmenschlichen Behandlung²⁹⁰), so dass eine Abschiebungsandrohung in solchen Fällen rechtswidrig wäre, denn ein Abschiebungshindernis nach § 53 Abs. 4 AuslG (EMRK) steht nach § 50 Abs. 3 AuslG einer Abschiebungsandrohung entgegen²⁹¹. Angesichts der erheblichen negativen Auswirkungen einer Abschiebungsandrohung gegenüber psychisch traumatisierten Flüchtlingen wäre eine solche rechtliche Vorgehensweise sachlich angemessen.

Aber auch Abschiebungshindernisse nach § 53 Abs. 6 AuslG (extreme Gefahren für Leib und Leben) können einer Abschiebungsandrohung entgegen stehen. Das Bundesverwaltungsgericht stellte mit Urteil vom 19.11.1996 (BVerwG 1 C 6.95; zit. in: InfAuslR 5/97, 193 ff) fest, dass das Verbot einer Abschiebungsandrohung beim Vorliegen von

²⁸⁹ Die Weisung B.54.1. enthielt ab dem 5.3.1997 bzw. dem 14.5.1997 zu dieser Frage keinerlei Anwendungshinweise mehr, vermutlich bereits deshalb, weil nunmehr (zutreffenderweise) davon ausgegangen werden konnte, dass der Vorgang der formellen Abschiebungsandrohungen in der Praxis abgeschlossen war. Unter Punkt IV („Ausnahmen von der Rückführung“) fand sich weder eine Anweisung, Abschiebungsandrohungen zu erlassen, noch sie zu unterlassen oder zurückzunehmen.

²⁹⁰ Eine solche unmenschliche Behandlung wurde vom EGMR etwa gesehen in Fällen einer drohenden Todesstrafen-Haft in den USA („Todeszellen-Syndrom“) oder bei lebensverkürzenden Auswirkungen einer fehlenden / mangelhaften ärztlich-medizinisch-menschlichen Versorgung AIDS-Kranker im Herkunftsland. Eine Übertragung dieser Grundsätze auf abschiebungsbedrohte traumatisierte bosnische Kriegsflüchtlinge drängte sich m.E. auf (vgl. Rittstieg 2001, 322, insb. Fn. 6).

²⁹¹ Einer solchen Auslegung der EMRK steht allerdings die Rechtsprechung des BVerwG entgegen. Auf der Verwaltungsgerichtsebene kam es dennoch vereinzelt zur Feststellung von Abschiebungshindernissen nach § 53 Abs. 4 AuslG bei bosnischen Flüchtlingen (vgl. Mohr 1998, 45).

Abschiebungshindernissen nach § 53 AuslG sich – über den Wortlaut des Gesetzes (§ 50 Abs. 3 Satz 2 AuslG) hinaus – auch auf Abschiebungshindernisse nach § 53 Abs. 6 Satz 1 AuslG beziehen kann²⁹².

Da in den Weisungen (zumindest von August 1998 bis Anfang 2000) ausdrücklich davon ausgegangen wurde, dass bei entsprechend diagnostizierten Gefahren für Leib und Leben im Falle einer Rückkehr traumatisierter Personen wegen der fehlenden medizinischen Versorgungsmöglichkeiten in Bosnien-Herzegowina Abschiebungshindernisse im Sinne des § 53 Abs. 6 AuslG anzunehmen seien (vgl. B.54.1., Punkt IV.1.), erwiesen sich in diesen Fällen die erlassenen Abschiebungsandrohungen vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des 1. Senats des BVerwG als rechtswidrig.

Die Thematisierung und Problematisierung des Erlasses von Abschiebungsandrohungen mag zunächst abstrakt erscheinen. Die Folgen für die Verwaltungspraxis waren jedoch enorm, denn durch die weisungs- und rechtswidrige Vorgehensweise der Ausländerbehörde stand das gesamte ausländerrechtliche Verfahren in Berlin von Beginn an unter dem zeitlichen, rechtlichen und psychologischen Druck der bereits ausgesprochenen Abschiebungsandrohung. Wären Abschiebungsandrohungen in Ausnahmefällen zunächst unterblieben, hätte der weitere Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen ohne die permanente Gefahr einer jederzeit drohenden Abschiebung und in relativer aufenthaltsrechtlicher ‚Sicherheit‘ ausgestaltet werden können²⁹³. So aber wurden die zahlreichen Streitigkeiten und Schwierigkeiten im Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen in der kritischen ‚Vollzugsphase‘ des Ausländerrechts ausgetragen, in der Unsicherheiten, Rechtsfehler und Willkürlichkeiten geradezu systematisch zunehmen, wie ich später noch genauer zeigen werde.

Für die prekäre rechtliche Lage der traumatisierten Flüchtlinge in Berlin war auch die in der Weisung (B.54.1., Punkt II, 1.2.) vorgegebene generelle Verweigerung eines rechtmäßigen Aufenthaltsstatus (Aufenthaltsbefugnis) verantwortlich, denn nur weil die Duldung im Gegensatz zur Aufenthaltsbefugnis die Ausreisepflicht unberührt lässt, konnten Abschiebungsandrohungen überhaupt erlassen werden (vgl. § 49 und § 50 ff AuslG).

In den Weisungen ab 1997 (B.54.1.) wurden Traumatisierte in formaler Hinsicht mit Auszubildenden und SchülerInnen als „Ausnahmen von der Rückführung“ (Punkt IV. 1. und 2.) unter der schillernden Überschrift „Zuletzt rückgeführt werden.“ zusammengefasst (dies wurde fortgeführt bis zum Jahr 2001).

Bewertung der ursprünglichen ‚Berliner Linie‘ im Umgang mit traumatisierten BosnierInnen

Die Traumatisierten-Regelung in Berlin war – bei aller Kritik – geeignet zu zeigen, dass es für den Verwaltungsapparat im Flüchtlingsrecht zahlreiche Handlungsspielräume hinsichtlich eines ‚großzügigen‘ (eigentlich selbstverständlichen) Umgangs mit besonders schutzbedürftigen Menschen gibt.

Vor allem der Verzicht auf einen Stichtag, zu dem sich die Betroffenen in einer (fach)ärztlichen Behandlung hätten befinden müssen, hob die ausländerrechtliche Weisung in Berlin (zunächst) eindeutig *positiv* von der anderer Bundesländer ab. Auch der unkomplizierte Einbezug der Familienangehörigen in die Schutzregelung (und zwar ohne eine Altersbeschränkung und ohne

²⁹² Der erste Senat des BVerwG schloss hiermit eine Regelungslücke des Gesetzes in „grundgesetzkonformer Auslegung“. Das BVerwG stellte dabei auch fest (dem Bundesverfassungsgericht folgend), dass drohende (wesentliche) Gesundheitsverschlechterungen infolge fehlender Behandlungsmöglichkeiten ein Abschiebungshindernis nach § 53 Abs. 6 AuslG darstellen (vgl. Rittstieg 2001, 323, insb. Fn. 10 und 11).

Der neunte Senat des BVerwG hielt dem jedoch kurz darauf entgegen, dass für eine solche erweiternde Auslegung des § 50 AuslG jedenfalls bei Abschiebungsandrohungen im *asyl*rechtlichen Verfahren kein Raum sei (vgl.: BVerwG 9 C 19/96, U.v. 15.4.1997). Dem stimmte der erste Senat später zu (vgl. BVerwG 1 C 7.03; B.v. 5.2.2004; in: InfAuslR 7/8/2004, 323 f) – und ließ es zugleich offen, ob an dieser Unterscheidung zwischen *ausländerbehördlichen* und *asylrechtlichen* Abschiebungsandrohungen festzuhalten sei (ebd., 324).

²⁹³ Auch für humanitäre Duldungsentscheidungen im Einzelfall (§ 55 Abs. 3 und 4 AuslG) war es wichtig, ob eine Abschiebungsandrohung bereits rechtskräftig geworden war oder nicht.

Begrenzung auf die *Kernfamilie*) war – so sehr eine solche Regelung einem intuitiven Verständnis nach selbstverständlich erscheinen mag – für eine Behörde, die sich eben nicht nach Kriterien des ‚gesunden Menschenverstandes‘ oder der ‚Humanität‘ richtet und die in erster Linie mit der Abwehr von Interessen und Wünschen ihrer ‚Klientel‘ beschäftigt ist, äußerst bemerkenswert. Rechtlich wurde der Verzicht auf einen Behandlungsbeginn-Stichtag abweichend vom Mustererlass und der ursprünglichen IMK-Regelung möglich, weil der verpflichtende Rahmen eines Abschiebestopps nach § 54 AuslG offiziell aufgegeben worden war und somit auch kein gesetzlicher Zwang zur ‚Bundeseinheitlichkeit‘ mehr bestand (aus demselben Grunde konnte Berlin später, etwa beim Umgang mit Flüchtlingen aus der Republika Srpska, allerdings auch *negativ* von den IMK-Vorgaben abweichen).

In den meisten anderen Bundesländern wurde am Stichtag für den Behandlungsbeginn (16.12.1995 bzw. 26.1.1996) zunächst festgehalten (vgl. Mohr 1998, 38). Nur in Bayern gab es scheinbar eine vergleichbare Regelung wie in Berlin (vgl. ebd., 41)²⁹⁴. Der Versuch des Landes Berlin, auf der IMK-Ebene eine bundesweite Traumatisierten-Regelung durchzusetzen, nach der nicht der Zeitpunkt des Behandlungsbeginns, sondern der attestierte Krankheitswert entscheidend sein sollte, scheiterte (so Mohr; vgl. ebd., 39)²⁹⁵. Dies führte zu dem kuriosen Ergebnis, dass ausgerechnet diejenigen Bundesländer (Bayern und Berlin), die als ‚härtestes ausländerrechtliches Terrain‘ gelten konnten, bundesweit zunächst die ‚großzügigsten‘ Regelungen für kriegstraumatisierte Flüchtlinge erlassen hatten – worauf hinzuweisen Innensenator Schönbohm bei keiner sich bietenden Gelegenheit versäumte.

Schwere behandlungsbedürftige Traumatisierungen wurden jedoch in nahezu allen Bundesländern unabhängig von der Erlasslage als Abschiebungshindernisse nach § 53 Abs. 6 AuslG gewertet bzw. wurden zumindest entsprechende Prüfungen vorgenommen. Jedoch ist es in diesem Zusammenhang wichtig, den qualitativen Unterschied zwischen einer gesonderten Duldungsregelung per Weisung und dem Verweis auf das allgemeine Ausländerrecht zu sehen: Während im ersten Fall die Behörden bei der Erfüllung bestimmter Kriterien zur Erteilung einer Duldung *in jedem Fall verpflichtet sind*, wird im zweiten Fall (streng) geprüft, ob vorgelegte Atteste ausreichend sind, um eine konkrete, wahrscheinliche und schwere Gefahr für Leib und Leben im Falle einer Abschiebung belegen zu können – was zumindest nach Auffassung der Behörden und vieler RichterInnen eher selten der Fall ist.

Später, im Jahr 2000, also noch vor der Bleiberechtsregelung vom November 2000, verzichteten alle Bundesländer auf das zwingende Kriterium eines Behandlungsbeginns vor dem 26.1.1996 (vgl. Jäger / Rezo 2000, 40).

In Baden-Württemberg wurde per Weisung klargestellt (vgl. Mohr 1998, 37), dass auch für ‚Straftäter‘ die allgemeinen Schutzvorschriften des AuslG Gültigkeit besäßen, d.h. dass straffällig gewordene kriegstraumatisierte Flüchtlinge zwar keine Duldung infolge der IMK-Regelungen, jedoch nach den Vorschriften des AuslG erhalten konnten²⁹⁶.

Dass erstaunlicherweise gerade die ‚Hardliner‘-Länder Berlin und Bayern besonders früh Ausnahmeregelungen für traumatisierte Flüchtlinge trafen, die über die ursprüngliche IMK-Vereinbarung hinausgingen, ließ jedoch die Vermutung aufkommen, dass dies womöglich nicht dem Motiv eines wirksamen Opferschutzes geschuldet war.

Für die Annahme einer möglicherweise besonderen menschenrechtlichen ‚Sensibilisierung‘ der politisch Verantwortlichen in Berlin könnte allerdings sprechen, dass das Berliner Behandlungszentrums für Folteropfer (BZFO) – als eine in der Bundesrepublik (und darüber hinaus) besonders renommierte und spezialisierte psychotherapeutische Einrichtung für Folteropfer und traumatisierte Flüchtlinge²⁹⁷ – durch seine Präsenz, seine qualifizierte Arbeit und

²⁹⁴ Andere Bundesländer akzeptierten zwar nach dem Stichtag *vorgelegte* Atteste, jedoch nur wenn diese einen *Behandlungsbeginn vor* dem Stichtag bescheinigten (ebd., 41).

²⁹⁵ Es ist vorstellbar, dass in anderen Bundesländern die Notwendigkeit einer solchen generellen Regelung ‚rein quantitativ‘ nicht gesehen wurde, da geringere Fallzahlen Lösungen im jeweiligen Einzelfall möglich machten. Im Saarland war z.B. geregelt, dass in Zweifelsfällen ein amtsärztliches Gutachten eingeholt werden sollte (vgl. Mohr 1998, 38).

²⁹⁶ So auch: VG Berlin 21 A 328.03; B.v. 28.5.2003: Das Gericht verhinderte mit dieser Entscheidung die Abschiebung eines Traumatisierten, bei der die Berliner Ausländerbehörde auf der – so das Gericht – ‚in jeder Hinsicht abwegigen Einschätzung beharrt[e], wonach die Straffälligkeit des Antragstellers Rückschlüsse auf dessen Erkrankung zulasse‘ (vgl. ebd., 2).

²⁹⁷ Das BZFO behandelte Ende der 90er Jahre vor allem kurdische und bosnische Flüchtlinge, aber auch Stasi-Opfer (insgesamt ca. 400 PatientInnen im Jahr). Der Etat des BZFO setzte sich Ende der 90er Jahre aus (schrumpfenden)

durch das unermüdliche Engagement seiner Beschäftigten für eine gesteigerte Aufmerksamkeit der Verantwortlichen in den Senatsverwaltungen im Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen sorgte. *Gegen* diese Vermutung sprach allerdings die Einschätzung der stellvertretenden Leiterin des BZFO, Frau Sybille Rothkegel, die den Berliner Senat ausdrücklich mit den Worten kritisierte: „Da fehlt die nötige Sensibilität für die Opfer“ (taz vom 9.10.1998)²⁹⁸, sowie die spätere strenge Verwaltungspraxis in Berlin, die die Annahme, die Innenverwaltung hätte bewusst aus humanitären Überlegungen heraus den Weg eines möglichst wirksamen Schutzes für traumatisierte Flüchtlinge eingeschlagen, als absurd erscheinen lässt.

Im Rückblick scheint mir jedoch folgende Überlegung die schlüssigste Erklärung für die kurzzeitig ‚positive‘ Sonderstellung Berlins zu sein: In keinem anderen Bundesland (außer Bayern) hatten die Behörden derart früh, unterschiedslos und umfassend Abschiebungen angekündigt und eingeleitet wie in Berlin, und nur in diesen beiden Bundesländern wurden die Flüchtlinge zusätzlich durch den Entzug der Duldung massiv unter Ausreisepressur gesetzt. Es ist folgerichtig, dass sich gerade deshalb in Berlin und Bayern frühzeitig die Unzulänglichkeit der ursprünglichen IMK-Beschlusslage erwies und das drängende Problem und die Notwendigkeit besonderer Schutzregelungen für abschiebebedrohte traumatisierte Flüchtlinge, die den Behandlungsbeginn-Stichtag nicht erfüllten, offenbar wurden.

In den anderen Bundesländern waren besondere Schutzregelungen für Traumatisierte bereits aus dem Grunde (zunächst) nicht erforderlich, weil die Betroffenen in ihrer Mehrheit ohnehin nicht von Abschiebungen bedroht waren, da sie sich vielfach (noch) auf andere Sonderregelungen (etwa für Vertriebene aus der Republika Srpska) berufen konnten und deshalb unabhängig von ihrem Gesundheitszustand geduldet wurden.

In anderen Worten: Das politisch-moralische Dilemma, das sich aus dem Widerspruch zwischen dem *humanitären Anliegen* der Traumatisierten-Regelung des ursprünglichen IMK-Beschlusses und ihrer sehr *bürokratisierten Ausgestaltung* (formale Stichtagsregelungen usw.) ergab, *musste* in Berlin (und Bayern) zuerst gelöst werden, weil sich nur hier die Behörden aufgrund der allgemeinen Vorgaben daran machten, die Abschiebung und Ausschaffung schwer traumatisierter Menschen zu betreiben. Als ein Zeichen besonderer aufenthaltsrechtlicher ‚Liberalität‘ kann die zunächst positiv von den IMK-Vorgaben abweichende Berliner Traumatisierten-Regelung deshalb meines Erachtens nicht gewertet werden.

2. Stichtagsregelung: Behandlungsbeginn

Bei der Beurteilung der Frage, ob Stichtagsregelungen zum Behandlungsbeginn traumatisierter Menschen überhaupt verhältnismäßig bzw. sachgerecht sind, gilt es grundsätzlich zweierlei zu bedenken: 1) Krankheitsimmanente Hemmungen der Betroffenen, über ihre traumatischen Erlebnisse zu sprechen, und Widerstände, sich in eine ärztliche oder therapeutische Behandlung zu begeben, stehen häufig einer frühen Behandlung posttraumatischer Belastungsstörungen entgegen. 2) Auch sozialrechtliche Einschränkungen in der medizinischen Versorgung von Flüchtlingen und begrenzte Behandlungskapazitäten verhindern und verzögern systematisch die Aufnahme einer angemessenen Behandlung.

Zu 1): Es gehört zum Krankheitsbild einer posttraumatischen Belastungsstörung hinzu, dass viele Menschen, die Opfer traumatisierender Gewalt wurden, über diese brutalen Verletzungen der Persönlichkeitssphäre nicht (sofort) sprechen können oder wollen. Dieses erhebliche innere Widerstandspotential gegen eine Öffnung nach außen kann häufig nur durch ein beharrliches und sensibles diagnostisches Verfahren in einem vertrauensvollen ärztlichen oder therapeutischen Gespräch überwunden werden (vgl. Koch 1999, 2). Manchmal verhindert auch die buchstäblich

Mitteln des Bundesfamilien-Ministeriums, der EU, der UN und aus Spenden zusammen (vgl. Berliner Morgenpost vom 25.5.1998).

²⁹⁸ Generell beklagte die Ärztin Wenk-Ansohn vom BZFO in der taz vom 15.3.1996 (S. 12 f) „gegenüber Gefolterten [...] so etwas wie eine institutionelle Unsensibilität“. Sie bezog sich dabei auf penible, misstrauische und unverständige Befragungen in Asylverfahren, bei denen sich Folteropfer an früher erlittene ‚Verhöre‘ erinnert fühlen müssen.

*unglaubliche*²⁹⁹ Barbarei der Taten, dass sich die Opfer der Gewalt anderen gegenüber offenbaren – nämlich in der Angst, dass ihnen *nicht geglaubt* wird.

Traumatische Erlebnisse, insbesondere wenn es sich um Gewalttaten ‚von Menschenhand‘ handelt, sind oft mit dem Verlust eines grundlegenden ‚Weltvertrauens‘ verbunden, zudem mit Gefühlen persönlicher Scham (insbesondere in Fällen sexualisierter Gewalt), totaler Ohnmacht und / oder überwältigender Schuld (etwa in Fällen des Verlusts naher Verwandter, angesichts des eigenen Überlebens). Der Versuch, das Erlebte zu beschweigen, zu verdrängen und zu vergessen, ist angesichts dieser schmerzhaften Erinnerungen eine geradezu ‚natürliche‘ Reaktion der geschundenen Menschen auf das ihnen Angetane. Viele verdrängen ihr Trauma derart wirksam, dass sie die psychischen Ursachen ihrer oft manifesten körperlichen Krankheitssymptome nicht mehr realisieren oder benennen können³⁰⁰. Nur wenige finden von sich aus die Kraft und den Mut, sich aktiv (etwa im Rahmen einer Therapie) mit den erlittenen traumatischen Erlebnissen auseinanderzusetzen und sie zu ‚verarbeiten‘ – was zunächst nicht viel mehr bedeutet, als die Fähigkeit wieder zu erlangen, zu trauern und *dennoch* weiterzuleben.

In diesem Zusammenhang sind auch soziologische und ‚kulturelle‘ Faktoren zu benennen, die dazu führten, dass zunächst nur sehr wenige bosnische Flüchtlinge in Deutschland *von sich aus* eine Behandlung ihrer Beschwerden mit professioneller Hilfe begannen.

Gabriele Krämer (1998, 2) zufolge gab es in Bosnien-Herzegowina vor dem Krieg kaum psychotherapeutische Angebote, und auch ein Wissen der Bevölkerung um solche ärztlich-therapeutischen Hilfsleistungen war praktisch nicht vorhanden. Nicht nur in Bezug auf Bosnien-Herzegowina gilt, dass die Bereitschaft, das eigene psychische Leiden als eine behandlungsbedürftige Krankheit anzusehen, außerhalb der (modernen) Großstadtbevölkerung sehr gering ist – die Dorf- und Kleinstadtbevölkerung Bosniens wurde jedoch in besonderer Weise Opfer der Vertreibungen. Das Stigma des ‚Wahnsinns‘, das gerade in ländlichen Gebieten mit psychischen Erkrankungen häufig eng verknüpft ist, behindert deshalb zusätzlich eine offene Auseinandersetzung der Betroffenen mit ihren Erkrankungen und die Aufnahme einer ärztlich-therapeutischen Behandlung. Stattdessen sehen viele ihre Leiden als persönliches, individuelles Problem an, mit dem niemand sonst ‚belästigt‘ werden soll und das in der Konsequenz gar nicht oder nur völlig unzureichend (etwa mit Beruhigungs- oder Schlaftabletten) ‚angegangen‘ wird.

Schließlich kommt noch hinzu, dass viele bosnische Flüchtlinge in Deutschland aus ‚falscher‘ Bescheidenheit heraus keine weiteren Ansprüche an ihr Gastgeberland stellen wollten, um nicht als ‚unverschämt‘ oder undankbar zu erscheinen. Für viele schwer traumatisierte Flüchtlinge war es deshalb unvorstellbar, im Sozialamt auch noch die Kostenübernahme für eine psychiatrische oder psychotherapeutische Behandlung ‚erbetteln‘ zu müssen – vor dem Hintergrund der verbreiteten Vorwürfe des Leistungsmissbrauchs und der missbrauchten Gastfreundschaft.

Alle diese Faktoren trugen also dazu bei, dass sich zunächst nur sehr wenige der traumatisierten bosnischen Flüchtlinge bereits am 16.12.1995 in einer entsprechenden (fach)ärztlichen Behandlung befanden, wie es die ursprüngliche IMK-Regelung von ihnen verlangte. Die Traumata und Ängste der Menschen, die oft einfach nur ‚vergessen‘ wollten, brachen jedoch genau in dem Moment wieder auf, in dem ihnen die gewaltsame Konfrontation mit ihrer Traumatisierung, d.h. die Abschiebung an den Ort der Tat und in die unmittelbare Umgebung

²⁹⁹ Wer mit bosnischen Flüchtlingen gearbeitet hat, ihre Geschichten kennt und aus beruflichen Gründen zwangsläufig viele psychologische Stellungnahmen und Atteste traumatisierter Flüchtlinge lesen musste, weiß, dass manche Verbrechen im bosnischen Krieg tatsächlich geradezu *unfassbar* waren. Die Grausamkeit der Taten erzeugte bei mir persönlich mitunter eine tiefe Scham: eine Scham darüber, zusammen mit den Tätern einer Menschheitsgattung anzugehören und das ‚Glück‘ gehabt zu haben, von solchen Taten verschont geblieben zu sein und ein ‚sorgloses‘ Leben führen zu können, während andere nie wieder aus dem Schatten des Erlebten werden treten können.

³⁰⁰ Die krankheitsimmanenten Mechanismen der Verdrängung und Vermeidung usw. bringen natürlich auch Schwierigkeiten bei der Feststellung eines Traumas (Diagnose, Begutachtung) mit sich (vgl. Haenel 2003, 7 ff). In Anschluss an Lansens betont Haenel (ebd., 14) die Wichtigkeit einer „größtmöglichen Empathie im Verbund mit größtmöglicher Distanz“ im neutralen Begutachtungsverfahren posttraumatischer Belastungserkrankungen.

der Täter, angedroht wurde (vgl. Koch 1999, 10³⁰¹). Viele Traumatisierte waren erst in Anbetracht eines konkret bevorstehenden Abschiebungstermins dazu bereit, über ihre Erlebnisse und Erkrankung zu sprechen; häufig in den Beratungsstellen, die nach Erhalt eines Abschiebebescheides von den Betroffenen aufgesucht worden waren – dass sich Traumatisierte gegenüber SachbearbeiterInnen der Ausländerbehörde, die solche Abschiebebescheide erlässt, offenbaren könnten, ist hingegen unvorstellbar.

Viele bosnische Flüchtlinge waren auch nicht mit der bürokratischen Arbeits- und Denkweise deutscher Behörden vertraut und wähten sich bereits deshalb in einer trügerischen Sicherheit, weil sie sich nicht vorstellen konnten, dass das Gastland, das ihnen jahrelang Schutz gewährt hatte, nun versuchen könnte, sie trotz ihres schweren Kriegsschicksals und der offenkundigen Unzumutbarkeit einer Rückkehr gewaltsam außer Landes zu bringen. Vielen war auch nicht bewusst, dass der Umstand ihrer Traumatisierung oder einer entsprechenden Behandlung hinsichtlich ihres Aufenthaltsstatus überhaupt von Bedeutung war, zumal die deutschen Behörden nie hiernach gefragt hatten.

In Kenntnis all dieser Umstände war die Einschränkung der Schutzregelung für traumatisierte Kriegsflüchtlinge durch einen Behandlungsbeginn-Stichtag offenkundig unhaltbar und unangemessen, da sie viele derjenigen, die dieses besonderen Schutzes am meisten bedurften, mit formalistischen Mitteln ausschloss. Dabei ist zu beachten, dass der Behandlungsbeginn-Stichtag von den Innenministern quasi ‚rückwirkend‘ und ohne jede *vorherige* öffentliche oder politische Debatte erlassen worden war, d.h. auch die Betroffenen selbst waren über die Notwendigkeit, sich in eine fachärztliche Behandlung begeben zu müssen, um von Abschiebungen ausgenommen zu werden, nicht informiert. Die Vermutung liegt nahe, dass sich die Innenminister bei ihrer Beschlussfassung nicht von medizinisch-therapeutischen oder humanitären, sondern von innenpolitischen Gesichtspunkten leiten ließen und den Kreis der möglicherweise Bleibeberechtigten möglichst eng ziehen wollten.

Zu 2): Gegen die bürokratische Hürde eines fixierten Behandlungsbeginns sprach auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bzw. der ‚Fairness‘, denn die Zugangsmöglichkeiten zu medizinisch-therapeutischen Einrichtungen bzw. zu entsprechend qualifizierten ÄrztInnen sind für Flüchtlinge in Deutschland erheblich eingeschränkt. Bereits die Notwendigkeit einer Sprachmittlung erschwert den Beginn einer Behandlung, da es nur sehr wenige muttersprachliche und zugleich qualifizierte ÄrztInnen oder TherapeutInnen gibt und eine Sprachmittlung zusätzlichen Aufwand (und Kosten) mit sich bringt. Flüchtlinge unterliegen aber auch den Restriktionen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG), das unter anderem eine eingeschränkte medizinische Versorgung nur in Notfällen bzw. bei *akuten* Beschwerden vorsieht (§ 4 AsylbLG). Sozialämter verweigern Flüchtlingen vor diesem Hintergrund häufig die Kostenübernahme für eine medizinisch zwar erforderliche, jedoch zeit- und kostenintensive Therapie / Behandlung chronischer psychischer Erkrankungen.

Die Einschränkung der medizinisch-ärztlichen Versorgung nach AsylbLG basierte auf der ursprünglichen gesetzgeberischen Annahme, dass diese Restriktionen ohnehin nur für einen kurzen Zeitraum gälten³⁰².

In diesem Zusammenhang gilt es zu differenzieren: Da nach § 6 AsylbLG medizinische Leistungen gewährt werden *können*, die zur „Sicherung [...] der Gesundheit [...] unerlässlich“ sind, wird durch diese Auffangregelung den Sozialbehörden *im Prinzip* ein weites Ermessen eröffnet, auch hinsichtlich der Übernahme der Kosten einer unerlässlichen therapeutischen Behandlung posttraumatischer Belastungserkrankungen (inklusive Dolmetschung). *In der Praxis* wird von diesem Ermessen angesichts restriktiver Haushaltsvorgaben, angesichts fiskal-rassistischer Grundeinstellung mancher SozialamtsmitarbeiterInnen und angesichts einer prinzipiell engen Gesetzesauslegung

³⁰¹ „Viele traumatisierte Menschen mit Beschwerden suchen dann fachliche Hilfe, wenn durch soziale oder familiäre Konfliktsituationen, akuter psychischer Dekompensation oder durch das Eingreifen von Behörden der unmittelbare Druck so unerträglich wird, dass dieser Weg unumgänglich wird. Dieses häufig zu beobachtende Verhaltensmuster ist ein Phänomen der Krankheit und wird allzu oft fehlinterpretiert“ (ebd.).

³⁰² Das AsylbLG betraf ursprünglich nur Asyl Suchende *im ersten Jahr* des Verfahrens. Die spätere Ausweitung der Restriktionen des AsylbLG auf (mindestens) drei Jahre und auf die Gruppe der geduldeten (Kriegs-) Flüchtlinge war auch vor dem Hintergrund einer verweigerten bzw. zumindest erschwerten angemessenen Behandlung von Kriegstraumatisierten und Folteropfern höchst problematisch.

jedoch nur selten Gebrauch gemacht. Behandlungen wurden und werden häufig mit der (rechtlich fragwürdigen) Begründung abgelehnt, die beantragte Behandlung sei nicht lebensnotwendig oder aufschiebbar (vgl. hierzu Classen / Strothmann 1999, 93 ff).

Allerdings ist in Bezug auf die bosnischen Kriegsflüchtlinge in Berlin feststellbar, dass sich viele Traumatisierte durchaus in einer (wenn auch nicht unbedingt *fachärztlichen*) Behandlung befanden und entsprechende Kostenübernahmen durch die Sozialämter in den meisten Fällen anstandslos erfolgten. ÄrztInnen, Sozialämter und PatientInnen scheinen zu einem *modus vivendi* gefunden zu haben, der angesichts der drohenden Gefahren einer Nicht-Behandlung traumatischer Beschwerden (von psychosomatischen Folgeerkrankungen bis hin zur suizidalen Selbstgefährdung) nicht nur rechtlich gedeckt war, sondern geradezu zwingend erschien. Diese Beobachtung gilt jedoch zunächst nur in Bezug auf die Übernahme der Kosten einer ‚einfachen‘ (fach-) ärztlichen Behandlung und entsprechender Medikamente; Kostenübernahmen für (kosten-) aufwändigere Psychotherapien (der eigentlich angemessenen Behandlungsform für Traumatisierte) erfolgten hingegen nur im Ausnahmefall; es kam zu zahlreichen pauschalen Ablehnungen, monatelangen Prüfungsverfahren und / oder negativen Bewertungen fachlich unqualifizierter AmtsärztInnen.

Berlin verfügt zwar über eine im bundesweiten Vergleich überdurchschnittliche Präsenz fachlich versierter therapeutischer Einrichtungen und Behandlungsmöglichkeiten³⁰³. Angesichts des großen Bedarfs – allein durch traumatisierte bosnische Flüchtlinge – waren diese Behandlungskapazitäten jedoch schnell erschöpft: Die Zahl der im Behandlungszentrum für Folteropfer (BZFO) betreuten Menschen etwa stieg von 145 (1992) auf ca. 400 Ende der 90er Jahre (FR vom 24.2.1999). Selbst die ‚Warteliste‘ des BZFO musste ‚geschlossen‘ werden, nachdem bereits ca. 200 Personen auf eine Behandlung im BZFO warteten (Ausnahmen wurden allenfalls noch in Extremfällen gemacht). Eine entsprechende Entwicklung gab es überall, so dass vielfach schwer traumatisierten, dringend behandlungsbedürftigen Menschen keine angemessene Behandlung (vor allem keine Psychotherapie) vermittelt werden konnte.

Da die Berliner Ausländerbehörde nur besonders qualifizierte Atteste / gutachterliche Stellungnahmen als Nachweise einer Traumatisierung akzeptierte, wurde vom BZFO eine Art ‚Begutachtungssystem‘ entwickelt, d.h. auf der Grundlage mehrerer intensiver Gespräche wurden ausführliche Stellungnahmen über vorliegende posttraumatische Belastungsstörungen (über deren Ursachen, Verlauf und Symptomatik usw.) erstellt, *ohne* dass zugleich eine Therapie beim BZFO hätte begonnen werden können – die medizinische Behandlung erfolgte in diesen Fällen zumeist durch Fach-ÄrztInnen im ‚Praxis-Betrieb‘.

Viele traumatisierte Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina hatten sich nach ihrer Flucht zur Linderung ihrer körperlichen und / oder psychischen Beschwerden (Alpträume, Schlafmangel, Depressionen, Angstzustände, suizidale Gedanken, psychosomatische Symptome) in Berlin zumeist in die Obhut nicht spezialisierter allgemein-medizinischer ÄrztInnen begeben. Teilweise wurde sogar bewusst eine allgemeinmedizinische (statt einer fachärztlichen oder psychotherapeutischen) Behandlung aufgesucht, um nicht über die schmerzlichen psychischen Ursachen der Erkrankung reden zu müssen. Häufig wurden AllgemeinmedizinerInnen aber auch deshalb ausgewählt, weil sie die serbo-kroatische Sprache beherrschten. In vielen Fällen war es aber auch so, dass den Flüchtlingen die Möglichkeit einer speziellen fachärztlichen oder psychotherapeutischen Behandlung nicht bekannt war bzw. dass ihnen – eine Folge der Verdrängung – nicht einmal bewusst war, *dass* sie ‚krank‘ waren bzw. worunter sie litten.

Welche Gründe es im Einzelfall auch immer für die konkrete Auswahl eines Arztes oder einer Ärztin gegeben haben mag: In einer allgemein-medizinischen Praxis war die angemessene Behandlung posttraumatischer Belastungsstörungen nicht möglich; fachlich überforderte AllgemeinmedizinerInnen verschrieben häufig lediglich Schlaf- und Beruhigungsmittel oder Psychopharmaka zur Unterdrückung der akuten Symptome (dies entsprach häufig den subjektiven Wünschen bzw. Forderungen der PatientInnen, die hofften, durch die Einnahme von

³⁰³ Neben dem Behandlungszentrum für Folteropfer (BZFO) gibt es in Berlin z.B. noch die psychotherapeutische Beratungsstelle für politisch Verfolgte (XENION), Gruppentherapien mit psychologischer Betreuung im Verein südost Europa Kultur e.V., viele ehrenamtlich bzw. innerhalb ihrer jeweiligen Institutionen (Wohlfahrtsorganisationen, DRK, AWO usw.) arbeitende PsychotherapeutInnen, PsychologInnen, PsychoanalytikerInnen usw.; schließlich gibt es in Berlin auch einige wenige muttersprachliche ÄrztInnen für Neurologie und Psychiatrie. Nach Bremen hat Berlin deutschlandweit die höchste Dichte an niedergelassenen PsychotherapeutInnen pro EinwohnerInnen (vgl. taz vom 27.4.2005).

Pillen ‚vergessen‘ zu können und wieder gesund zu werden). Eine rein medikamentöse Behandlung kann jedoch allenfalls Krankheitssymptome unterdrücken – die psychische Ursache der Erkrankung bleibt somit unangetastet und verborgen³⁰⁴. In der wissenschaftlichen Forschung besteht nach Einschätzung Kochs (1999, 11) deshalb „Einigkeit darüber“, dass Psychopharmaka im Einzelfall zwar „begleitend zur Psychotherapie herangezogen“ werden können, sie jedoch nicht geeignet seien, die erforderliche Psychotherapie zu ‚ersetzen‘: „Eine voll ausgebildete posttraumatische Belastungsstörung“ lässt sich „selten mit Medikamenten allein wirksam behandeln“ (ebd.).

Eine der ‚unerwünschten Nebenwirkungen‘ einer allgemein-medizinischen bzw. lediglich medikamentösen Behandlung bestand für die Betroffenen in jedem Fall darin, dass ihre Traumatisierung behördlicherseits nicht anerkannt wurde. Angesichts des offenkundigen Missverhältnisses zwischen der großen Anzahl behandlungsbedürftiger Personen und den nur begrenzt zur Verfügung stehenden qualifizierten Behandlungsplätzen war das Insistieren der Berliner Verwaltung auf einer *fachärztlichen* Behandlung bzw. Psychotherapie zu einen bestimmten Stichtag ein Ausschlussstatbestand, der die effektive Schutzwirkung der im Grundsatz beschlossenen Traumatisierungs-Regelungen erheblich schmälerte³⁰⁵.

Sowohl der zwischen VertreterInnen der Bundesländer und der Bundesärztekammer vereinbarte „Informations- und Kriterienkatalog“ vom 22.11.2004 zu „Fragen der ärztlichen Mitwirkung bei Rückführungsfragen“ als auch der unter dem Vorsitz des ehemaligen hessischen SPD-Innenministers Bökel (2005, 22 f) erarbeitete Bericht einer unabhängigen ExpertInnen-Kommission kamen deshalb zu dem Ergebnis, dass weder ein später Sachvortrag noch die (bisherige) Nichtbehandlung einer Erkrankung (insbesondere einer posttraumatischen Belastungsstörung) Betroffenen negativ vorgehalten werden kann.

Andere Verfahrenswege des ‚Nachweises‘ einer PTBS

Das Problem mangelnder Behandlungsplätze für traumatisierte Flüchtlinge wurde in Berlin infolge der von der Verwaltung geforderten individuellen Nachweise und angesichts der zugleich massiv angedrohten Abschiebungen in den Jahren 1997/8 besonders akut. Es ist gut vorstellbar, dass bei einem insgesamt differenzierteren und ‚behutsameren‘ behördlichen Vorgehen weitaus weniger Menschen als ‚Traumatisierte‘ aktenkundig geworden wären – so jedoch sahen viele traumatisierte Flüchtlinge aus Angst vor einer Abschiebung keine andere Wahl, als sich in eine (zunächst) ‚rettende‘ Behandlung oder Therapie zu ‚flüchten‘.

Obwohl die Vorstellung einer ‚sorgenden‘ und ‚menschengerechten‘ Flüchtlingspolitik illusorisch anmutet, möchte ich an dieser Stelle Alternativvorschläge benennen – die (ohne Erfolg) auch von den Fachinstitutionen und ExpertInnen Berlins an die Senatsverwaltung für Inneres herangetragen wurden –, wie der Kreis der besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge anders hätte bestimmt werden können als durch den geforderten individuellen fachärztlichen Behandlungsnachweis. Ein solcher Verzicht auf aufwändige medizinische Einzelbegutachtungen hätte sowohl dem Umstand der begrenzten Behandlungskapazitäten als auch den Interessen der Schutz-

³⁰⁴ Koch (1999, 11) weist darauf hin, dass es wegen der zunächst verborgenen Ursachen einer PTSD häufig zu „Fehldiagnosen“ von nicht spezialisierten ÄrztInnen / TherapeutInnen kommt. Die Berliner Ausländerbehörde hat sich in vielen Einzelfällen auf solche frühen ‚Fehldiagnosen‘ nicht-spezialisierter ÄrztInnen berufen, um eine später fachlich qualifiziert nachgewiesene PTBS in Zweifel zu ziehen.

³⁰⁵ Der 6. Senat des OVG Berlin (6 S 213.04/6 M 74.04; B.v. 6.7.2004) hielt Hinweise auf „bestehende Verdrängungsmechanismen bei traumatisierten Personen“ für „nicht geeignet, die [...] geäußerten Zweifel [am Vorbringen des Betroffenen; T.H.] auch nur in Frage zu stellen, geschweige denn auszuräumen“ (ebd., 3): „Irgendeinen plausiblen Grund, warum er zu entsprechenden Angaben [zu traumatischen Erlebnissen; T.H.] bei seiner Einreise trotz der bereits in seinem Heimatland aufgetretenen Symptome des erkannten Zusammenhangs mit den Kriegserlebnissen und der dort bereits nachgesuchten ärztlichen Hilfe nicht in der Lage gewesen sein soll, nennt der Antragsteller [...] nicht. Selbst wenn er hierzu nicht in der Lage gewesen sein sollte, hätte dies nicht für seine ihn begleitende jetzige Ehefrau gegolten [!]. Auch der Behandlungsbeginn erst im November 2000 ist mit der Schilderung über bereits 1994 erkannte psychische Auffälligkeiten nicht vereinbar“ (ebd.). Diese richterlichen Ausführungen waren fernab jeglichen Realitätssinns und medizinischen Verständnisses.

bedürftigen Rechnung getragen³⁰⁶. Dem Kontrollbedürfnis der staatlichen Prüfungsbehörden kamen die folgenden Vorschläge jedenfalls durchaus entgegen:

- Zunächst hätten die von Allgemein-MedizinerInnen und praktischen ÄrztInnen attestierten psychischen Erkrankungen (Depressionen, Ängste, Schlaflosigkeit usw.) als Nachweis einer traumatischen Erkrankung akzeptiert werden können, wenn ergänzende Angaben der Betroffenen eine kriegsbedingte Ursache dieser Erkrankungen plausibel und nachvollziehbar machten; nur in Zweifelsfällen hätte eine unabhängige Begutachtung veranlasst werden können. Ein solches Vorgehen wäre auch deshalb sachgerecht gewesen, weil sich in manchen Fällen über die Jahre hinweg ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen den PatientInnen und ÄrztInnen entwickelt hatte und es den Betroffenen nicht zuzumuten war, sich erneut und gegen ihren Willen einer weiteren fremden Person (Arzt / Ärztin) gegenüber zu offenbaren. Auch die Entscheidung schwer traumatisierter Menschen, ihre Erlebnisse (zunächst) *nicht* mit der Hilfe von PsychiaterInnen / PsychotherapeutInnen verarbeiten zu wollen, muss meines Erachtens nach ohne Vorbehalt und ohne negative aufenthaltsrechtliche Konsequenzen akzeptiert werden – selbst wenn eine entsprechende Behandlung wünschenswert und ‚eigentlich‘ notwendig wäre.
- In Fällen extremer Traumatisierungen, bei denen sich die Betroffenen weigerten, über ihre Erlebnisse zu sprechen oder sich in eine ärztliche / therapeutische Behandlung zu begeben, Krankheitssymptome jedoch offenkundig waren, hätte es auch ausreichend sein können, dass Dritte (in der Regel Verwandte) ‚glaubhaft‘ von dem Schicksal und den psychischen Leiden des/r Betroffenen berichten³⁰⁷.
- In Fällen, in denen der Nachweis einer fachärztlichen oder therapeutischen Behandlung allein aufgrund der begrenzten Behandlungsmöglichkeiten (noch) nicht vorlag, hätten zunächst die glaubhaften Angaben der Betroffenen selbst als ausreichend erachtet werden können³⁰⁸.
- Vor allem die ‚Lagerbescheinigungen‘ des Internationalen Roten Kreuzes (IKRK) hätten angesichts der bekannten Bedingungen und dokumentierten Menschenrechtsverletzungen in bosnischen Gefangenenlagern als Nachweis bzw. zumindest als hinreichendes Indiz für eine Kriegstraumatisierung angesehen werden können. Eine solche Regelung, die beispielsweise auch vom UNHCR eingefordert wurde und die zur erheblichen Entlastung der wenigen spezialisierten therapeutischen Einrichtungen hätte beitragen können, wurde von der Senatsverwaltung für Inneres mehrfach abgelehnt. Viele bosnische Opfer der Gewalt verfügten über solche ‚Rotkreuz-Lager-Ausweise‘ (Entlassungs- / Besuchsbescheinigungen) – auch wenn es befremdlich erscheinen mag, dass diese Menschen inmitten des Kriegsgräuels und angesichts des alltäglichen Terrors vom IKRK ‚besucht‘ und sorgfältig registriert wurden (dies half, ihr Leben zu retten – natürlich nur in den Fällen, in denen dem IKRK ein Zugang zu den Gefangenenlagern gewährt wurde). Mit Hilfe eines Abgleichs mit der zentralen Datei

³⁰⁶ Dr. David Becker bemerkte zutreffend (in: Boettcher 2003, 69): „Ich habe manchmal den Eindruck, es bleibt nicht mehr die Zeit, sich richtig um Flüchtlinge zu kümmern, weil alle Beteiligten nur damit beschäftigt sind, Papier zu produzieren, damit die Grundfrage geregelt wird – darf der Betroffene hier bleiben oder nicht. Darauf wird sehr viel Geld und Arbeitskraft verwendet, die besser angelegt wären, wenn man den Menschen wirklich helfen würde. Normalerweise, wenn ein Arzt eine Diagnose stellt, dann genügt das [...]. Wenn Sie aber einem Flüchtling eine Diagnose stellen, dann langt es der Ausländerbehörde nicht aus, weil sie letztendlich doch denken, sie seien die besseren Fachleute, oder zumindest gleichwertige Fachleute. Die Behörden neigen dazu zu glauben, man würde die Diagnose erfinden, damit jemand bleiben kann. [...]“.

³⁰⁷ Dies hätte nur wenige Einzelfälle betroffen. Dass eine solche Ausnahmeregelung im größeren Umfang ‚missbraucht‘ worden wäre (durch die Vorspiegelung falscher ‚Traumatisierungs-Legenden‘), halte ich für unwahrscheinlich.

³⁰⁸ Die 35. Kammer verpflichtete mit ihrem Beschluss VG 35 A 3004.97 vom 23.2.1998 die Ausländerbehörde zur Erteilung einer Duldung. Dabei ging sie u.a. davon aus, dass eine Kriegstraumatisierung der beabsichtigten Abschiebung entgegen stand, obwohl (noch) kein entsprechendes ärztliches Attest vorlag. Der Richter folgte jedoch den detaillierten Ausführungen der Betroffenen zu ihren traumatischen Erlebnissen und ihrem Vortrag, dass die Aufnahme einer entsprechenden Behandlung bislang in erster Linie an Sprachproblemen bzw. an den begrenzten Behandlungsangeboten gescheitert sei (ebd., 4).

des IKRK hätten diese Bescheinigungen der Betroffenen im Zweifelsfalle auch auf ihre ‚Echtheit‘ hin überprüft werden können.

- Auch bei den Flüchtlingen, die offiziell als ‚Kontingent-Flüchtlinge‘ legal in die Bundesrepublik Deutschland einreisen durften – zumindest bei denjenigen, die explizit als Gewaltopfer aufgenommen worden waren (Lagerhäftlinge, vergewaltigte Frauen und deren Familienangehörige; in Berlin ca. 300 Personen) –, hätte auf die Vorlage eines individuellen Nachweises einer Traumatisierung (zunächst) verzichtet werden können.
- Letztlich wären auch Sonderregelungen für Flüchtlinge aus bestimmten Regionen bzw. Städten, die als Orte extremer Vertreibungen und Gewalt bekannt wurden, denkbar gewesen. Namentlich bei den Überlebenden der Eroberung der so genannten ‚UN-Schutzzone‘ von Srebrenica im Sommer 1995 bedurfte es keines weiteren Nachweises der besonderen Schutzbedürftigkeit dieser Menschen mehr³⁰⁹. Auch angesichts der direkten bzw. zumindest indirekten Verantwortlichkeit der ‚internationalen Gemeinschaft‘ für die Toten von Srebrenica³¹⁰ wäre es ein pures ‚Gebot der Menschlichkeit‘ und ein spätes Eingeständnis der Schuld gewesen, diesen Menschen jede weitere Androhung von Gewaltmaßnahmen zu ersparen.

Zeljko Cunovic vom Frankfurter Arbeitskreis ‚Trauma und Exil‘ („Fatra“; vgl. FR vom 2.5.1996) forderte wegen der Besonderheiten einer posttraumatischen Belastungsstörung von den staatlichen Behörden bereits frühzeitig, bei der Bestimmung der Schutzbedürftigkeit von Flüchtlingen sich nicht (nur) auf ärztliche Atteste zu stützen, sondern auch „objektive Kriterien“ zu berücksichtigen, wie etwa den Aufenthalt an bestimmten Orten zu bestimmten Zeiten im bosnischen Bürgerkriegsgebiet. Er stellte klar: „Aus fachlicher Sicht taugen weder Stichtagsregelungen noch medizinische Indikationen als Maßstab [für die Beurteilung der Schutzbedürftigkeit; T.H.]“ (ebd.).

Prof. Dr. Mohr (vgl. Mohr 1998, 40) hingegen sprach sich ausdrücklich für individuelle Krankheitsnachweise aus, denn durch die „Objektivierungsmöglichkeit“ einer PTBS-Diagnose in einem individuellen, konkreten Verfahren sei jede „missbräuchliche Berufung ausschließbar“ (ebd., 55). Eine Anerkennung, etwa aufgrund der Herkunft aus einem bestimmten Gebiet ohne weitere individuelle Prüfung, sei zwar „eventuell verständlich, insgesamt aber weniger geeignet bzw. praktikabel“ (ebd., 40), so Mohr.

Dieser Einwand der mangelnden Geeignetheit oder Praktikabilität einer humanitären Schutzregelung für Traumatisierte ohne individuellen Krankheitsnachweis war jedoch kaum nachvollziehbar, denn gerade das individuelle Verfahren erwies sich in der Praxis angesichts der großen Fallzahlen und angesichts der aus medizinischer Sicht völlig unangemessenen Kriterien und Überprüfungsverfahren der Ausländerbehörden als wenig praktikabel und als nicht geeignet, um den intendierten Zweck eines wirksamen Schutzes für psychisch kranke Opfer des Krieges erreichen zu können³¹¹.

Gegen die oben aufgeführten Vorschläge könnte eingewandt werden, dass nicht jeder Mensch, der ‚objektiv‘ traumatischen Ereignissen ausgesetzt war, auch ‚traumatisiert‘ im Sinne einer

³⁰⁹ Es handelte sich bei den Überlebenden aus Srebrenica entweder um Frauen, die mitunter alle männlichen Familienangehörigen verloren hatten, weil diese – wenn sie ‚größer als ein Gewehr‘ waren – verschleppt und ermordet worden waren, oder aber um Männer, die ihr Leben nur unter extremer Todesangst, unter schrecklichen Bedingungen und zumeist nur durch Zufall retten konnten (zu den traumatischen Bedingungen der Flucht aus Srebrenica – zu den so genannten ‚Todesmärschen‘ – vgl.: Funke / Rhotert 1999, 219 ff).

³¹⁰ Den Menschen gegenüber wurden Schutzversprechungen gemacht, die nicht eingehalten wurden. Vieles spricht dafür, dass die UN-Schutzzone Srebrenica und Zepa, die ‚muslimische‘ Enklaven auf serbisch-bosnischem Territorium darstellten, bewusst ‚geopfert‘ wurden, um eine spätere Friedensvereinbarung und territoriale Aufteilung des Landes zu erleichtern bzw. um im Gegenzug die Entlassung von gefangen genommenen UN-Soldaten zu erreichen (dies ist die These von Funke / Rhotert 1999, 190).

³¹¹ Prof. Dr. Mohr war vermutlich auch des Glaubens, dass die Behörden den ‚objektiven‘ Diagnosen der FachärztInnen folgen würden – was ‚natürlich‘ nicht der Fall war.

manifesten Erkrankung sein muss – und dass deshalb auch nicht alle Kriegsflüchtlinge, die Ähnliches erlitten haben, gleichermaßen schutzbedürftig seien.

Doch der hypothetischen ‚Gefahr‘, dass womöglich einige Menschen ‚zu Unrecht‘ von einer solchen erweiterten Traumatisierungs-Regelung ‚profitiert‘ hätten (weil bei ihnen keine posttraumatische Belastungsstörung vorlag und ihnen eine Rückkehr zumindest aus medizinischer Sicht zuzumuten gewesen wäre), stand die reale Gefahr gegenüber, dass es infolge der individuellen Attest-Pflicht und weiterer behördlicher Restriktionen zu Abschiebungen schwerst traumatisierter Menschen kam, etwa derjenigen, die aus Scham und Schmerz (noch) nicht dazu in der Lage waren, über ihre Erlebnisse zu sprechen³¹², oder derjenigen, die noch keine angemessene Behandlungsmöglichkeit gefunden hatten.

Es hätte sich meines Erachtens nach in der Behördenpraxis zumindest angeboten, eine Verbindung der beiden skizzierten Herangehensweisen zu wählen: Während jedem Flüchtling der Weg eines *individuellen* Nachweises seiner Traumatisierung *jederzeit* hätte offen stehen müssen, hätten andererseits auch die Behörden zu einer ‚besonderen Sensibilität‘ und Sorgfalt (nicht nur dem Worte nach!) beim Umgang mit potenziell kriegstraumatisierten Flüchtlingen (aus bestimmten Regionen, mit ‚Lager-Ausweisen‘, bei konkreten Anhaltspunkten usw.) verpflichtet werden müssen. In Berlin war jedoch das genaue Gegenteil zu beobachten: Beratungsstellen, AnwältInnen und Betroffene hatten angesichts zahlreicher Einzelfälle eher den Eindruck, dass es der Ausländerbehörde *gerade* darum ging, die besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge abzuschicken und unter Ausreisedruck zu setzen, um *hierdurch* ihre unbedingte Ausschaffungsbereitschaft – abschreckend für alle anderen – demonstrieren zu können.

‚Medizinisierung‘ des Flüchtlingsrechts

Auch der UNHCR forderte ein dauerhaftes Bleiberecht für Opfer schwerster Menschenrechtsverletzungen aus Bosnien-Herzegowina und begrüßte „in diesem Zusammenhang Bemühungen, den Begriff ‚traumatisierte Opfer‘ nicht ausschließlich auf jene anzuwenden, die in medizinischer Behandlung sind“ (UNHCR-Pressemitteilung vom 24.3.1999) – allerdings hatten gerade diese „Bemühungen“ keine Chance, in der deutschen Innenpolitik oder Flüchtlingsbürokratie gehört zu werden. Auch die Forderung des UNHCR, von Abschiebungen bosnischer Flüchtlinge abzusehen, wenn diese „aus Sicherheitsgründen nicht in ihre eigentlichen Heimatorte zurückkehren können“ (Minderheitenangehörige) oder wenn sie „gemischter Abstammung“ waren oder in einer „bi-nationalen Ehe“ lebten, wurde von den deutschen Behörden, wie dargelegt, nicht berücksichtigt. Wäre dies der Fall gewesen, hätte sich der aufwändige medizinische Nachweis einer individuellen Traumatisierung und Behandlungsbedürftigkeit für die meisten Flüchtlinge erübrigt, denn ihnen hätte bereits aufgrund ihrer gewaltsamen Vertreibung und der Unzumutbarkeit einer Rückkehr ein dauerhaftes Bleiberecht zugesprochen werden müssen.

Die deutsche Innenpolitik wählte einen grundsätzlich anderen Ansatz, indem der Verzicht auf eine (zunächst auch nur *vorläufige*) Abschiebung von individuellen Behandlungsnachweisen abhängig gemacht und zugleich der Ausreisedruck auf alle Flüchtlinge massiv erhöht wurde. Dies führte zwangsläufig dazu, dass sich viele bosnische Flüchtlinge in eine (fach)ärztliche oder therapeutische Behandlung begaben (obwohl sie dies unter anderen Umständen vielleicht nicht oder nicht zu diesem Zeitpunkt getan hätten), um der erneuten Vertreibung entgehen zu können. In Anbetracht einer drohenden Zwangsrückkehr an den gefürchteten Ort der Traumatisierung brachen sich die Krankheitssymptome Bahn.

Es ist meine feste Überzeugung – und dies entspricht den Erkenntnissen Keilsons zur ‚sequenziellen Traumatisierung‘ –, dass die beste ‚Behandlung‘ vieler traumatisierter bosnischer Kriegsoffer darin bestanden hätte, sie menschenwürdig aufzunehmen, ihnen einen sicheren

³¹² So befand sich unter den von der Berliner Massen-Abschiebungsaktion vom Juli 1998 Betroffenen ein ehemaliger Lagerhäftling, der in Berlin niemals therapeutische Hilfe aufgesucht hatte, weil er über die erlebten Schrecken nicht zu reden imstande war – seine Duldung war am Tag vor seiner Abschiebung ausgelaufen, die ihm nicht noch einmal angekündigt worden war.

Schutzstatus zu gewähren und die Möglichkeit zu geben, sich zu integrieren, zu arbeiten, Freundschaften zu schließen usw. Vielen hätte unter solchen Umständen der ‚Gang zum Arzt‘ oder eine jahrelange Therapie erspart bleiben können – was nicht heißt, dass sie völlig ‚gesund‘ gewesen oder ohne schmerzliche Erinnerungen, Alpträume usw. geblieben wären, aber sie hätten ihr neues Leben gestalten und die alten Wunden auf diese Weise allmählich ‚vergessen‘ können.

Die ungenügenden Schutzregelungen in Deutschland und die ungenügende Behördenpraxis führten jedoch zu einer erheblichen ‚Medizinisierung‘ (oder auch ‚Hospitalisierung‘) des Umgangs mit bosnischen Kriegsflüchtlingen. Während in den meisten anderen europäischen Aufnahme­ländern den Betroffenen ein Schutzstatus aufgrund allgemeiner humanitärer oder menschenrechtlicher Erwägungen oder auch als *Rechtsanspruch* infolge der GFK erteilt wurde, nahm man sie in Deutschland nur ausnahmsweise und nur im *Gnadenwege* von Abschiebungen aus – wenn sie sich ‚krank meldeten‘.

Diese Tendenz einer ‚Medizinisierung‘, die zugleich eine Strategie der Vereinzelung beinhaltet (individuelle Nachweise statt Gruppenschutzregelungen), betrifft die bundesdeutsche Flüchtlingspolitik im Allgemeinen und ist ein Symptom der tendenziellen Schwächung des Asylrechts. Schutz wird nicht (mehr) als Menschenrecht an Opfer von Krieg und Vertreibung oder als selbstverständliche Geste der Anerkennung des Leids der Menschen gewährt, sondern die Betroffenen werden dazu genötigt, individuelle Erkrankungen im Rahmen eines strengen Prüfverfahrens nachzuweisen. Schutzbedürftige und Verfolgte werden also nicht in erster Linie als Menschen mit Rechtsansprüchen wahrgenommen, sondern (bestenfalls) als individuell Erkrankte und Opfer, die um die ‚Gnade betteln‘ müssen, welche dann ‚großzügig‘ gewährt wird – oder eben nicht.

Die medizinische Krankheitsdiagnose einer PTBS und die Fokussierung auf die individuellen Krankheitssymptome beinhaltet auch eine „Entkontextualisierung“ und Entpolitisierung eines „sozialen Phänomens“ (vgl. David Becker in: Boettcher u.a. 2003, 68 ff), weil lediglich die Folgen gesellschaftspolitischer Prozesse (die sich in konkreten Gewalttaten und entsprechenden Traumatisierungen der Opfer manifestieren) isoliert betrachtet werden und die politischen Verhältnisse und sozialen Ursachen der individuellen Erkrankungen aus dem Blick geraten – zu denen eben auch die beengten Lebensbedingungen der Flüchtlinge in Deutschland und die beengende staatlich-bürokratische Umgangsweise mit ihnen gehören. Dr. David Becker (ebd., 71 f):

„Was mit Flüchtlingen bei uns passiert, ist ein Verbrechen. [...] Was diesen Menschen hier pausenlos gezeigt wird, ist, dass sie weiter ohnmächtig bleiben sollen. Ein entscheidendes Moment von Traumatisierungserscheinungen ist die Ohnmacht und die Nichtselbstbestimmung. [...] Was wir hier machen, ist die Ohnmachtsgefühle der Betroffenen zu verstärken, anstatt genau das Gegenteil zu versuchen [...]“.

Der ‚Pathologisierung‘ des Schutzgedankens in der Flüchtlingspolitik entspricht die juristische Herausdefinition gewaltsam vertriebener traumatisierter bosnischer Flüchtlinge aus dem Schutzrahmen der Genfer Flüchtlingskonvention durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (wie dargelegt). Zugespitzt formuliert soll nur noch denjenigen, die restlos ‚irre‘ (oder ‚bettlägrig‘) geworden sind, ein zeitweiliges Bleiberecht gewährt werden.

Perfide mutete es in Kenntnis dieser Entwicklung an, dass den Betroffenen – die sich notgedrungen auf ihre Krankheiten beriefen, nachdem sie im Übrigen rechtlos gestellt worden waren – von Politik, Verwaltung und Justiz der Vorwurf gemacht wurde, *dass* sie dies taten, garniert mit dem Vorhalt, dass Krankheiten ‚vorgetäuscht‘ würden und es angeblich ‚chick‘ sei, sich auf Traumatisierungen zu berufen (so die kolportierte Äußerung eines Richters).

An Letzterem ist allenfalls zutreffend, dass die psychischen Folgen traumatischer Erlebnisse – die es schon immer gegeben hat! – zunehmend erst ab der zweiten Hälfte der neunziger Jahre innerhalb eines medizinisch-psychologischen Krankheitskonzepts erklärt wurden und dass sie insofern hierdurch auch erst eine ‚objektive‘ und ‚messbare‘ Gestalt annahmen (eine eindeutige Diagnose), die im Rahmen bürokratischer Prüfungsverfahren berücksichtigt werden konnte. Dass es im Rahmen dieser Entwicklung auch zu vermehrten Berufungen auf solche Erkrankungen

gekommen ist, war deshalb nicht verwunderlich und kein Indiz dafür, die Betroffenen wollten sich unberechtigterweise ein Aufenthaltsrecht ‚erschleichen‘ (vgl. auch Bökel u.a. 2005, 22)³¹³.

Die Forderung fachärztlicher Behandlungsnachweise für ein humanitäres Bleiberecht war ein ‚Kardinalfehler‘ der deutschen IMK-Beschlüsse, zumal die Verbindung von Bleiberecht und Behandlung – in anderen Worten: „die Verknüpfung eines erfolgreichen Therapieausgangs mit einer späteren Rückkehr in das Land, wo die traumatischen Ereignisse stattgefunden haben“ (Haenel 2003, 24) – zutiefst widersprüchlich war, da eine Therapie unter diesen Voraussetzungen (Gesundung = Rückkehr) nur „wenig Aussicht auf Erfolg“ (ebd.) haben konnte. Die ursprünglich von der Politik, der Exekutive und Teilen der Justiz gehegte Hoffnung, ‚ein bisschen Humanität‘ könnte genügen und mit den grundsätzlichen Vorgaben einer Ausschaffung der Flüchtlinge zu vereinbaren sein – die traumatisierten Menschen sollten sich in Deutschland behandeln lassen und dann möglichst ‚schnell‘ wieder ausreisen³¹⁴ –, war illusorisch, halbherzig und unangemessen (vgl. auch Gierlichs u.a. 2005, 159).

Die enge bürokratische Ausgestaltung der vereinbarten Regelungen für traumatisierte bosnische Kriegsflüchtlinge in der Verwaltungspraxis entsprach dann *insofern* den widersprüchlichen Vorgaben der Politik, als sie die ursprünglich beabsichtigte zeitliche Begrenzung des Schutzangebotes für traumatisierte Flüchtlinge in Anbetracht der zumeist unabsehbar andauernden Behandlungen in möglichst vielen Fällen mit Hilfe formaler Ausschlussstechniken dann doch noch rigoros durchsetzte (durch die Abschiebung Traumatisierter, allerdings vor Beendigung ihrer Behandlung). Die bürokratische, äußerst misstrauische und restriktive Umsetzungspraxis der Behörden widersprach allerdings zugleich dem im Kern humanitären Gehalt der IMK-Regelungen – in diesem Zusammenhang mag es helfen, die Worte Carlo Schmidts (SPD), einer der ‚Väter des Grundgesetzes‘, zur Begründung des (ehemaligen) Grundrechts auf Asyl (nach Art. 16 GG a.F.) in Erinnerung zu rufen:

„Die Asylgewährung ist immer eine Frage der Generosität, und wenn man generös sein will, muss man riskieren, sich gegebenenfalls in der Person geirrt zu haben. Das ist eine Seite davon, und darin liegt vielleicht auch die Würde eines solchen Aktes.“ (zit. nach: Bielmeier / Stein 1994, 3)

In Berlin jedenfalls blieb vom ursprünglich humanitären Versprechen eines Schutzes für traumatisierte Flüchtlinge in der Praxis nichts übrig. Von ‚Würde‘ konnte beim Umgang mit diesen besonders schutzbedürftigen Opfern des Krieges keine Rede sein, denn das ursprünglich ‚generöse‘ Versprechen wurde in der Praxis buchstäblich ‚zu Tode geprüft‘. Selbst diejenigen, die nach jahrelangem ‚Kampf‘ schlussendlich ein dauerhaftes Bleiberecht erlangen sollten, konnten dies nach den behördlichen ‚Torturen‘ und Zumutungen im Regelfall beim besten Willen nicht mehr als eine ‚generöse Geste‘ empfinden.

Behandlungsbeginn-Stichtag auch in Berlin

Einige meiner obigen Ausführungen wären für Berlin ohne Bedeutung geblieben, wenn es bei der ursprünglichen Regelung, die auf einen Stichtag für den Behandlungsbeginn verzichtete, geblieben wäre.

Wie angedeutet wurde jedoch auch in Berlin mit Weisungsänderung von Anfang 1998 (vom 20.2.1998 bzw. 27.1.1998; B. 54.1. IV.1.) ein solcher Stichtag, und zwar der *31.1.1998*, eingeführt. Vergleichbar der Ausschlussregelung für nach dem 15.12.1995 eingereiste Flüchtlinge wurde hiermit bestimmt, dass bei Bürgerkriegsflüchtlingen, „die eine Traumatisierung vortragen, bei denen der Beginn der fachärztlichen Behandlung jedoch erst nach dem o.g. Stichtag – 31.01.1998 – liegt, [...] lediglich eine Untersuchung auf ‚Reisefähigkeit‘ zu veranlassen“ ist.

³¹³ Haenel (2003, 5) weist zu Recht darauf hin, dass die „Anerkennung des Vorkommens psychisch reaktiver Traumafolgen in der Fachwelt“ immer abhängig war und ist von den „politischen und gesellschaftlichen Umständen“.

³¹⁴ Aus einem Urteil der 31. Kammer des VG Berlin (VG 31 A 199.03; U.v. 1.8.2003, S. 5): „Ausländerrechtlich begünstigt werden soll nämlich nicht derjenige, der sich in Dauerbehandlung zum Zwecke der Aufenthaltssicherung begibt, sondern alleine derjenige, der, um geheilt in absehbarer Zeit in seine Heimat zurückzukehren, konzentriert und planvoll seine Gesundung betreibt“. Diese ‚Begründung‘ wurde *nach* dem Bleiberechtsbeschluss der IMK vom 24.11.2000 für traumatisierte BosnierInnen formuliert!

Dieser Stichtag lag zwar immer noch gut zwei Jahre später als die ursprüngliche Vorgabe der IMK-Beschlusslage, jedoch waren andererseits keinerlei Gründe für das plötzliche Abrücken der Verwaltung von der ursprünglichen ‚Berliner Linie‘, die maßgeblich auf den Krankheitswert einer Traumatisierung abstellte, ersichtlich. Da es auch keine *vorherige* öffentliche oder politische Diskussion und keinerlei Abstimmung mit dem Regierungspartner SPD über die Einführung eines solchen Stichtags gab (genausowenig gab es eine *nachträgliche* Rechtfertigung und Begründung), kann über die Motive für diese einschneidende Änderung im Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen nur spekuliert werden.

„Gefälligkeits-Atteste“?

Aus Äußerungen des Vertreters der Innenverwaltung, Herrn Richter, am Runden Tisch des evangelischen Bischofs von Berlin-Brandenburg vom 27.1.1998 und vom 9.6.1998 ließ sich ablesen, dass vor allem zwei, für die Flüchtlingsbürokratie geradezu typische Überlegungen in diesem Zusammenhang von Bedeutung gewesen sein dürften, die eng miteinander zusammen hängen:

- Zum einen bekam die Behörde vermutlich ‚Angst‘, dass die *Zahl* derjenigen, die sich auf die Traumatisierten-Regelung berufen könnten, *zu groß* werden würde – jedoch sollte es keine Frage der Quantität sein, eine grundsätzlich für notwendig erachtete Schutzregelung genau in dem Moment zurückzuziehen, in dem sich angesichts der Vielzahl der AntragstellerInnen herausstellte, wie notwendig sie war³¹⁵.
- Zum anderen wurde von der Innenverwaltung ein pauschaler *Missbrauchsvorwurf* gegen die Betroffenen und ihre BehandlerInnen erhoben – auch dies ist häufig der Fall (auch in anderen Politikbereichen), wenn es eine wachsende Anzahl von AntragstellerInnen gibt.

Zur Legitimation einer Rechtsbeschneidung wird seitens der Politik in der Öffentlichkeit zumeist mit dem zweiten Gesichtspunkt argumentiert, d.h. dass in erster Linie nicht behauptet wird, dass es *zu viele* seien, die ein Recht in Anspruch nähmen (das auch), sondern es wird vor allem behauptet, dass es zu viele seien, die dieses Recht *zu Unrecht* in Anspruch nähmen (dieses Argumentationsschema ist paradigmatisch aus der Asyldebatte bekannt).

Am 27.1.1998 hatte Herr Richter als Vertreter der Innenverwaltung am Runden Tisch das grundsätzliche Erfordernis eines individuellen Attestes noch damit begründet, dass „Verwaltung nun einmal ein bürokratischer Verein“ sei, der Beweismittel brauche, um Missbrauch zu verhindern (mit diesem Argument lehnte er Forderungen nach einer Anerkennung von IKRK-Lagerausweisen als ausreichendes Indiz für eine vorliegende Kriegstraumatisierung ab).

Am 9.6.1998 wurde aus dieser noch beschwichtigenden Rechtfertigung bürokratischer Kontrolle ein manifester Missbrauchsvorwurf, der die neue Stichtags-Regelung rechtfertigen können sollte: Herr Richter unterstellte am Runden Tisch bestimmten ÄrztInnen bzw. TherapeutInnen, „Gefälligkeits-Atteste“ (an nicht-traumatisierte Flüchtlinge) ausgestellt zu haben, um die Betroffenen vor einer Abschiebung zu schützen. Herr Richter las am Runden Tisch ein solches angebliches „Gefälligkeits-Attest“ vor, ohne dass im ZuhörerInnen-Kreis ersichtlich wurde, was an dem Attest auf eine „Gefälligkeit“ hätte hindeuten können, denn allein die Kürze eines Attests oder auch die nicht perfekte Ausdrucksweise immigrierter ÄrztInnen kann den Vorwurf einer bewussten Fehldiagnose schwerlich begründen.

Tatsächlich waren manche der den Behörden vorgelegten Atteste einiger ÄrztInnen von eher dürftiger Qualität (hinsichtlich der Form, der Ausführlichkeit, des Inhaltes) – ein Vorwurf, der sich übrigens nicht auf den Bereich der Behandlung von Flüchtlingen beschränkt. Der Vorwurf jedoch, diese seien nur ‚aus Gefälligkeit‘, d.h. *benutzt sachverhaltenswidrig* und mit falscher Diagnose zur zielgerichteten Erlangung eines Aufenthaltstitels, erstellt worden, wurde von der Verwaltung nicht substantiell oder nachvollziehbar begründet.

³¹⁵ Polic (1997, 58) schreibt, dass sich der Leiter der Ausländerbehörde in der Ferdinand-Schulze- Str. (Abt. Kriegsflüchtlinge), Herr Reich, am 25.11.1996 noch ausgesprochen erstaunt gezeigt habe, wie *wenig* Flüchtlinge eine Traumatisierung vorgebracht hätten.

Die Kritik an der (mangelnden) Qualität mancher Atteste muss allerdings grundsätzlich vor dem bereits geschilderten Hintergrund gesehen werden, dass Stellungnahmen in der ausführlichen Form, wie sie von der Weisung verlangt wurden, von den wenigen, völlig überlaufenen muttersprachlichen ÄrztInnen mit Praxisbetrieb bereits aus Zeitgründen nicht erstellt werden konnten³¹⁶. Es war insofern auch ‚unfair‘, die (knappen) Atteste von praktizierenden ÄrztInnen etwa mit ausführlicheren gutachterlichen Stellungnahmen von TherapeutInnen besonders spezialisierter Behandlungseinrichtungen zu vergleichen.

Dabei ist nicht einmal auszuschließen, dass einzelne ÄrztInnen und TherapeutInnen, die der Wahrung der Gesundheit ihrer PatientInnen verpflichtet sind³¹⁷, in wenigen Einzelfällen trotz unklarer Diagnose eine PTBS diagnostizierten, in dem Wissen, dass ihre psychisch schwer erkrankten PatientInnen ansonsten abgeschoben worden wären. Es muss in diesem Zusammenhang als eine Zumutung der Politik und Verwaltung gegenüber den behandelnden ÄrztInnen und TherapeutInnen begriffen werden, dass nur *eine* Diagnose – neben vielen anderen, ebenso schutzbedürftigen Krankheitszuständen – als ‚offizieller Grund‘ gegen eine Abschiebung gewertet wurde. Hierdurch wurde Denjenigen, die sich berufsethisch bedingungslos für das gesundheitliche Wohl ihrer PatientInnen einsetzen, indirekt die Aufgabe einer aufenthaltsrechtlichen ‚Selektion‘ aufgebürdet, d.h. sie mussten eine Trennung vornehmen zwischen Kranken, die weiteren Schutz erhalten sollten, und (ebenso schutzbedürftigen) Kranken, die in eine ungewisse Zukunft und absolutes Elend abgeschoben werden würden.

Es ist zumindest vorstellbar, dass in Einzelfällen ÄrztInnen und TherapeutInnen durch unrichtige oder dramatisierende Schilderungen von Betroffenen (über ihre Kriegserlebnisse und Krankheitssymptome) getäuscht wurden und entsprechend zu Fehldiagnosen kamen, denn sie müssen sich bei einer Anamnese und Diagnose notwendigerweise zunächst auf die subjektiven Angaben der Betroffenen einlassen, weil ohne eine solche empathische Grundeinstellung und vertrauensgetragene Offenheit die Erhebung traumatischer Erfahrungen und Erkrankungen kaum möglich ist (vgl. Gierlichs u.a. 2005, 162). Dieses *Einfühlungsvermögen* geht jedoch mit einer *kritischen Distanz* einher, d.h. dass BehandlerInnen und GutachterInnen selbstredend nicht die Angaben der Betroffenen unkritisch für ‚wahr‘ halten, sondern dass sie z.B. den Inhalt mit der Form des Erzählens in Verbindung bringen und dabei wahrnehmbare Symptome (Zittern, Schwitzen, Vermeidungsverhalten usw.) genauso berücksichtigen wie Erfahrungswerte und Erkenntnisse zum Geschehen in den jeweiligen Herkunftsländern aus anderen Quellen, um Simulationen und Aggravationen erkennen zu können (vgl. ebd.):

„Dabei kann und will der Gutachter nicht nachweisen, dass die vom Probanden vorgegebenen Erfahrungen tatsächlich genau so stattgefunden haben, wie er sie aktuell geschildert hat, sondern nur, ob die gemachten Angaben und der begleitende psychopathologische Befund wichtige Indizien enthalten, die dafür oder dagegen sprechen, dass das geschilderte traumatische Ereignis ursächlich für die Entstehung der festgestellten Erkrankung ist.“ (ebd.)

Das Zitat verweist darauf, dass vor allem Behörden und Gerichte den ‚Wahrheitsgehalt‘ von Angaben zu Krankheitsursachen und die ‚Glaubwürdigkeit‘ von psychisch traumatisierten Flüchtlingen häufig mit unzulässigen Mitteln der Aussagepsychologie bemessen wollen, d.h. mit Kriterien (Widerspruchsfreiheit, logische Konsistenz, Detailgenauigkeit), den Traumatisierte *krankheitsimmanent* gerade *nicht* entsprechen können (vgl. Bökel u.a. 2005, 22). Gierlichs u.a. (2005, 158 f) betonen:

„Die vereinfachte Anwendung aussagepsychologischer Kriterien durch Laien auf dem Hintergrund persönlicher Alltagserfahrung, die den Anschein von Objektivität gegenüber reiner Plausibilitätsuntersuchung gibt, birgt besonders bei traumatisierten Menschen und Personen anderer Kulturkreise ein hohes Risiko für Fehleinschätzung in sich.“

³¹⁶ Der Berliner Arzt jugoslawischer Herkunft Dr. Kovacevic betreute Ende 1996 nach eigenen Angaben bis zu 177 PatientInnen pro Tag und führte mit 14.480 registrierten PatientInnen die größte Praxis Berlins (vgl.: Süddeutsche Zeitung vom 16.12.1996). Dass bei solchen Zahlen von einer angemessenen ärztlichen Betreuung nicht die Rede sein konnte, ist offenkundig – Zweifel an der Richtigkeit der ärztlichen Diagnose ließen sich allein durch Hinweis auf den großen PatientInnen-Kreis jedoch ebensowenig begründen. Die Praxis Kovacevic wurde im Folgejahr geschlossen und spielte für die weiteren Ereignisse keine Rolle mehr.

³¹⁷ Sowohl der Hippokratische Eid als auch die Berufsordnung der deutschen Ärzte schreiben ÄrztInnen vor, „Leben zu erhalten, die Gesundheit zu schützen und wiederherzustellen sowie Leiden zu lindern“ (§ 1 der Berufsordnung).

In Zweifelsfällen ist deshalb Gierlichs u.a. (ebd., 162) zufolge aufgrund der schwierigen und komplexen Diagnosebildung grundsätzlich eine erneute Beurteilung durch qualifizierte Zweit-GutachterInnen erforderlich (RichterInnen verzichten hierauf häufig und beurteilen die Glaubwürdigkeit und Krankheitsbilder von Betroffenen nicht selten alltagspsychologisch und vorurteilsvoll selbst; vgl. ebd. 158 und Bökel u.a. 2005, 21), die sich selbstredend auch nicht auf eine Gegenbeurteilung nach Aktensicht ohne persönliche Untersuchung der Betroffenen beschränken darf (so agieren jedoch viele AmtsärztInnen im Auftrag der Ausländerbehörden; vgl. Bökel u.a. 2005, 20).

Grundsätzlich gilt es als nahezu unmöglich, einer ausgebildeten Fachkraft gegenüber eine Traumatisierung über einen längeren Zeitraum hinweg vorzutäuschen. Das Berliner Behandlungszentrum für Folteropfer etwa konnte nur bei etwa 7% der von ihnen untersuchten Flüchtlinge, die eine Kriegstraumatisierung vorgaben, keine PTBS feststellen (vgl.: VG 35 F 85.99, U.v. 23.2.2000, S. 11) – möglicherweise lagen hier jedoch andere schwerwiegende psychische Erkrankungen vor.

Die psychischen Belastungen, die sich aus den Zumutungen eines Lebens als Flüchtling in Deutschland ergeben (alltägliche Ängste vor einer Abschiebung, hospitalisierende Heimunterbringungen, Arbeitsverbote usw.), erschweren mitunter eine genaue Diagnose und Feststellung der Ursachen für unstrittig vorliegende Erkrankungen, da diese etwa eine kriegsbedingte Traumatisierung zeitweilig durchaus überlagern können – es bedarf allerdings eines besonderen Zynismus, um hieraus zu schlussfolgern, dass die (auch) unter den bundesrepublikanischen Zuständen leidenden traumatisierten Menschen deshalb abgeschoben werden könnten oder sogar *sollten*, um ihr ‚Leiden zu verkürzen‘ – wie es von manchen BehördenvertreterInnen, PolizeiärztInnen und RichterInnen durchaus vorgetragen wurde³¹⁸.

Bewusst falsche PTBS-Diagnosen – d.h. „Gefälligkeitsatteste“ – durch ÄrztInnen und TherapeutInnen hat es meiner Überzeugung nach allenfalls in wenigen Ausnahmefällen gegeben – das immense Misstrauen, das die Berliner Verwaltung einigen ÄrztInnen, aber auch der ÄrztInnen-schaft im Allgemeinen, entgegen brachte, stand hierzu in keinem Verhältnis und war vermutlich vor allem durch diffuse ‚Überfremdungsängste‘ begründet. Denn falls es tatsächlich „Gefälligkeitsatteste“ im Wortsinne gegeben haben sollte, wäre die einzig angemessene Reaktion der Behörden hierauf gewesen, in den konkreten Fällen Strafanzeige zu erstatten³¹⁹ oder aber die Ärztekammer einzuschalten, d.h. die Vorwürfe im Einzelfall zu belegen und aufzuklären (so auch Bökel u.a. 2005, 20). Statt jedoch ein solches einzelfallbezogenes Vorgehen zu wählen – das vermutlich die Haltlosigkeit der Vorwürfe ergeben hätte³²⁰ –, wurde ein pauschaler Missbrauchsvorwurf gegen ÄrztInnen und PatientInnen erhoben, um die Einführung des Ausschlussstichtages legitimieren zu können. Faktisch wurden hierdurch alle traumatisierten Flüchtlinge, die sich noch nicht in eine fachärztliche Behandlung begeben hatten, für das (allerdings

³¹⁸ In dem Beschluss 13 A 4512/03.A vom 16.12.2004 des OVG Nordrhein-Westfalen (Quelle ohne Seitenzahl) finden sich zahlreiche solcher Zynismen: Den wissenschaftlichen Forderungen nach einem sicheren Behandlungsumfeld könne „bei einer Gesamtschau aller Vorteile und Nachteile eines Lebens des Ausländers in Deutschland und im Heimatland in heimatlicher befriedeter Umgebung und heimatlicher Kultur incl. Sozialgemeinschaft mindestens genauso, wenn nicht besser Rechnung getragen werden. Eine Therapie in Deutschland wird regelmäßig unter der dem Erkrankten bewussten ‚Drohung‘ seiner und seiner Familie Abschiebung im Fall seiner Gesundung stehen, was er als Störung seiner erworbenen Sicherheit empfinden und worauf er mit Zurückhaltung bei der gebotenen Mitwirkung reagieren wird, so dass die Therapie regelmäßig geringere Erfolgsaussichten haben wird“. Und falls die Traumatisierte, so die RichterInnen, nach einer Abschiebung in den Kosovo in einer Notunterkunft untergebracht werden müsste, so würde „eine solche psychosoziale Situation für die Klägerin mit Blick auf die von ihr beklagten Unterkunftsverhältnisse ihrer Familie in Deutschland keine wesentliche Verschlimmerung bedeuten“. Die ‚Logik‘ des Beschlusses lautete: In Deutschland werden traumatisierte Flüchtlinge so schlecht behandelt, dass ihre Abschiebung ins Herkunftsland als geradezu ‚heilsam‘ bezeichnet werden muss.

³¹⁹ Strafrechtliche Ermittlungsverfahren wurden erst spät, im August 1999, sowohl gegen eine Arztpraxis als auch gegen einzelne Betroffene eingeleitet; mehr hierzu im nächsten Kapitel.

³²⁰ Im Auftrage des Berliner Verwaltungsgerichts (35. Kammer) wurden in zahlreichen strittigen Fällen *unabhängige* Sachverständigen-Gutachten eingeholt – *in nahezu allen Fällen* erwies sich die PTBS-Diagnose der angegriffenen Privat-MedizinerInnen als zutreffend (vgl. VG 35 A F 41.99, S. 14).

unbewiesene) mögliche Fehlverhalten einiger weniger ‚bestraft‘. Eine solche Vorgehensweise (die Verschlechterung der Lebensbedingungen und Rechtsansprüche Vieler mit dem Hinweis auf das Fehlverhalten Einzelner) ist für die bundesdeutsche Flüchtlingspolitik, gleiches gilt aber auch für andere ‚Sozialmissbrauchs‘-Diskurse, typisch.

Entgegen der offiziellen Begründung eines massiven ‚Missbrauchs‘ mit „Gefälligkeitsattesten“ war vielmehr die wachsende – und in den Augen der Innenverwaltung *zu große* – Zahl derjenigen, die sich auf eine Kriegstraumatisierung als Abschiebungshindernis entsprechend der gültigen Weisung beriefen, der ausschlaggebende Grund für die Einführung eines Behandlungsbeginn-Stichtages. Dies ergab sich bereits daraus, dass die ergriffene Maßnahme (Stichtags-Regelung) ja gar nicht geeignet war, den behaupteten ‚Missbrauch‘ bekämpfen zu können, denn betroffen waren *alle* Flüchtlinge, unabhängig von der Qualität der von ihnen vorgelegten Atteste³²¹.

Die von der Innenverwaltung im Jahr 1998 gestartete Kampagne gegen angebliche „Gefälligkeitsatteste“, dieser Schluss drängt sich im Rückblick auf, diene vermutlich auch der diskursiven und atmosphärischen Beeinflussung des öffentlichen Raumes, um die Verschärfung der Berliner Ausschaffungspolitik – auch gegenüber kriegstraumatisierten bosnischen Flüchtlingen – legitimieren zu können. Da es sich andeutete, dass *zu viele* Flüchtlinge aufgrund ihrer Erkrankungen der vom Senat geplanten Abschiebung ‚entrinnen‘ würden, wurde gezielt die Glaubwürdigkeit der Betroffenen und die Qualifikation ihrer ÄrztInnen und TherapeutInnen in Zweifel gezogen.

Herr Richter von der Senatsinnenverwaltung, maßgeblich zuständig für die Ausgestaltung der Weisungen für bosnische Kriegsflüchtlinge, offenbarte am Runden Tisch vom 27.1.1998 nebenbei auch seine persönliche und fachliche Unkenntnis in Bezug auf das Erscheinungsbild und den Verlauf posttraumatischer Belastungsstörungen, und er illustrierte hierdurch unfreiwillig, wie willkürlich und auf welchem laienhaftem Niveau viele Entscheidungen innerhalb der Flüchtlingsbürokratie zustande kommen: Die Flüchtlinge, so sagte Herr Richter zur Rechtfertigung des Behandlungsbeginn-Stichtages, seien schließlich schon seit Jahren hier, und es könne ja nicht sein, „dass nun Personen auf einmal entdecken, dass sie traumatisiert sind“ (eigene Aufzeichnung). Was Herr Richter hier im Kreise von ExpertInnen und Betroffenen ohne jede Scheu zum Ausdruck brachte, war – in anderen Worten – das von Ressentiments getriebene Vor- bzw. Fehlurteil, dass eine Traumatisierung nicht ‚ernsthaft‘ sein könne bzw. ‚erlogen‘ sein müsse, wenn sie erst spät bzw. ‚nur‘ zur Verhinderung einer Abschiebung vorgebracht wird. Nicht nur in Hinblick auf meine obigen Ausführungen zum Krankheitsbild einer PTBS erwies sich die Formulierung einer „auf einmal entdeckten Traumatisierung“ als fachlich deplatziert, als herabwürdigend und beleidigend für die Betroffenen – dessen ungeachtet wurde dieses ‚Argument‘ nicht nur von VertreterInnen der Verwaltung, sondern auch von zahlreichen VerwaltungsrichterInnen immer wieder vorgebracht³²².

Die Äußerung von Herrn Richter verwies noch in einer anderen Hinsicht auf das extrem misstrauische und klandestine Vorgehen der Berliner Innenverwaltung: Ein zentrales Thema des Runden Tisches vom 27.1.1998 war es nämlich, *Erleichterungen und Verbesserungen* im Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen in Berlin auszuloten, und Herr Richter brachte es fertig, im Kreise der ExpertInnen und Betroffenen Rede und Antwort zu diesem Thema zu stehen, ohne auch nur mit einem einzigen Wort zu erwähnen, dass er bzw. seine Verwaltung keine vier Tage später eine

³²¹ Nach derselben Logik könnte – unter Hinweis auf vermutete Missbrauchsfälle – der Anspruch auf Sozialhilfe negiert werden, wenn die Hilfebedürftigkeit erst nach einem bestimmten Stichtag eingetreten ist.

³²² Vgl. z.B. VG 10 F 44.01, B.v. 8.11.2001 (s f): „Dass es sich bei den in den insofern gleichlautenden ärztlichen Attesten des Arztes für Neurologie und Psychiatrie [...] wiedergegebenen Erlebnissen nicht um von der Antragstellerin zu 1. real erlebte Geschehnisse handeln dürfte, folgt für das Gericht zunächst daraus, dass sich die Antragstellerin zu 1. erstmals ausdrücklich im März 2001 – also nach rund 7 ½ Jahren nach ihrer Einreise in die Bundesrepublik Deutschland im August 1993 – unter dem Eindruck seitens der Ausländerbehörde gegen sie eingerichteter aufenthaltsbeendender Maßnahmen berufen hat“.

entscheidende *Verschlechterung* der Traumatisierten-Regelung herbeiführen würde – eben die Einführung eines Behandlungsbeginn-Stichtages.

Diese zeitliche Koinzidenz illustrierte eindrucksvoll, dass der Runde Tisch des Bischofs als Ort einer möglichen gemeinsamen fachlichen Beratung und Koordinierung der Rückkehr- und Flüchtlingspolitik von der Berliner Innenverwaltung in keiner Weise ernst genommen wurde. Die Teilnahme ihres Vertreters am Runden Tisch hatte offenkundig bloßen Alibicharakter und war lediglich dem Umstand geschuldet, dass die anfängliche Brüskierung des Bischofs (durch Boykott des Runden Tisches) auf eine breite öffentliche und politische Kritik gestoßen war. Es wäre weitaus ‚ehrlicher‘ gewesen, die Innenverwaltung hätte den Runden Tisch weiterhin boykottiert, denn der behörden-unabhängige Sachverstand und die Interessen der Betroffenen waren für die Entscheidungen der Innenverwaltung unerheblich: Die am Runden Tisch Beteiligten erfuhren erst Wochen später (und auch nur zufällig) von der einschneidenden Weisungsänderung, von der Herr Richter bereits am 27.1.1998 gewusst haben muss – hätte er die anwesenden Fachleute, Betroffenen und ExpertInnen über die geplante Stichtagsregelung informiert, hätte er zweifelsohne deren massive Kritik und begründeten Einwände zumindest zur Kenntnis nehmen müssen. Obwohl der Behandlungsbeginn-Stichtag intern beschlossen und nicht öffentlich gemacht wurde – so dass Betroffene keinerlei Gelegenheit hatten, sich noch ‚rechtzeitig‘ in eine Behandlung zu begeben –, wurde die Anwendung der Traumatisierten-Regelung von nun an selbst dann verweigert, wenn eine fachärztliche Behandlung oder Therapie auch nur einen Tag ‚zu spät‘ angefangen wurde.

Bewertung des Vorwurfs von ‚Gefälligkeitsattesten‘

Der Vorwurf möglicher „Gefälligkeitsatteste“ muss im Zusammenhang gesehen werden mit der generellen Schwierigkeit und Begrenztheit einer bürokratischen Erfassung und Bearbeitung lebensweltlicher Sachverhalte (und seien sie medizinischer Natur): Das subjektiv empfundene Leid und die persönlich erlebte psychische Erkrankung kann schlechterdings nicht restlos ‚verobjektiviert‘ oder trennscharf gutachterlich erfasst werden (wie es bei der Diagnose äußerlicher Erkrankungen, etwa eines Beinbruchs, noch möglich sein mag). Noch viel weniger als die psychischen Leiden selbst lässt sich aber eine Trennlinie bestimmen, ab der eine Erkrankung einen Abschiebungsschutz rechtfertigen können soll, während unterhalb dieser (welcher?) Linie liegende Leiden, Ängste und Beschwerden der Betroffenen unberücksichtigt bleiben sollten. Eine solche Grenze zu finden ist jedoch die ureigenste und selbstgestellte Aufgabe bzw. Anmaßung der Flüchtlingsbürokratie und entspricht der alltäglichen Arbeit von Verwaltung und Justiz. Die Angst, dass ihnen diese Aufgabe (zugespitzt formuliert: die ausländerpolitische Handlungs- und Steuerungsfähigkeit; vgl. Bökel u.a. 2005, 20) aus der Hand genommen werden könnte, wenn sie ‚gezwungen‘ wären, medizinischem Sachverstand und ärztlichen Attesten zu folgen, rief vermutlich ein tiefes ‚Unbehagen‘ der Flüchtlingsbürokratie in Bezug auf die ursprüngliche Traumatisierten-Regelung in Berlin hervor. Mit der Einführung eines Behandlungsbeginn-Stichtages, ab dem der medizinische Sachverstand nichts mehr bzw. nur noch eingeschränkt gelten sollte und der dem bürokratischen Bedürfnis nach klaren Trennungen (zwischen ‚berechtigten‘ und ‚unberechtigten‘ Ansprüchen) entsprach, und der Kampagne angeblicher „Gefälligkeitsatteste“, die ebenfalls die medizinischen Beurteilungen in Frage stellen sollte, versuchte die Verwaltung Handlungskompetenzen zurückzugewinnen, um das Ziel der Ausschaffung einer größtmöglichen Zahl von Flüchtlingen auch angesichts deren offenkundiger Schutzbedürftigkeit noch erreichen zu können³²³.

Später, als die Tatsache der weiten Verbreitung posttraumatischer Belastungserkrankungen unter Flüchtlingen infolge entsprechender wissenschaftlicher Erhebungen behördlicherseits nicht mehr

³²³ Auch aus Hamburg, Bremen und Köln wurde zu jener Zeit berichtet, dass die Verwaltung intensiv nach Wegen suchte, Flüchtlinge entgegen ärztlicher Atteste und Einschätzungen abschieben zu können, etwa mit Hilfe von Honorar-ÄrztInnen zur ‚Abschiebebegleitung‘. In Hamburg (vgl. FR vom 14.6.1999) wurden ÄrztInnen verdächtigt, „Gefälligkeitsbescheinigungen“ ausgestellt zu haben, obwohl deren Atteste bis auf wenige Ausnahmefälle von den bezirklichen AmtsärztInnen der Gesundheitsämter bestätigt worden waren. Vgl. insgesamt zur Thematik das Sonderheft Flüchtlingsrat Nr. 68 vom Mai 2000 („Geteilte Medizin“).

zu leugnen war, wurden nicht mehr die individuellen Krankheitswerte in Zweifel gezogen, sondern es wurde tendenziell behauptet, dass Gefährdungen im Falle einer Abschiebung traumatisierter Flüchtlinge zu unwahrscheinlich oder aber nicht schwerwiegend genug seien.

Das institutionalisierte Misstrauen der Verwaltung und die Entwicklung der letzten Jahre lässt sich sehr gut mit einem Auszug aus der Antwort des Niedersächsischen Innenministeriums vom 25.8.2005 auf eine kleine parlamentarische Anfrage (Drs. 15/2139) verdeutlichen:

„Die Anzahl ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer, die unter Vorlage von ärztlichen Attesten erklären, aufgrund gesundheitlicher Beeinträchtigungen nicht in ihr Heimatland zurückkehren zu können, hat in den letzten Jahren immer mehr zugenommen. Der Vortrag einer gesundheitlichen Beeinträchtigung wird oft als ‚letztes Mittel‘ verwendet, um aufenthaltsbeendende Maßnahmen hinauszuzögern. Seit Beginn der Rückführungen in ehemalige Kriegsgebiete werden dabei vermehrt psychische Beeinträchtigungen – insbesondere so genannte posttraumatische Belastungsstörungen – geltend gemacht. Es werden ärztliche Bescheinigungen mit dem Inhalt vorgelegt, dass es keine Behandlungsmöglichkeit im Heimatland gebe bzw. die Erkrankung sich bei einer Rückführung durch Retraumatisierung lebensbedrohlich verschlechtern würde.

Es obliegt den Ausländerbehörden und Gerichten, medizinische Fachauskünfte in Bezug auf die zu treffende ausländerrechtliche Entscheidung in eigener Verantwortung zu würdigen und zu bewerten. Aufgabe der Ärzte ist es zu prüfen, ob – ggf. unter welchen Voraussetzungen – die Ausreisepflichtung eines Ausländers im konkreten Einzelfall ohne das beachtliche Risiko von erheblichen gesundheitlichen Schäden zwangsweise durchgesetzt werden kann. [...]

Zahlreiche Ärzte und ihre Berufsvertretungen sehen hier einen Widerspruch zu ihrem Berufsverständnis: Es wird auf den Hippokratischen Eid verwiesen, der als allgemein anerkannter ethischer Berufsgrundsatz verbindlich gebietet, nur das zu tun, was dem Patienten nützt oder zumindest nicht schadet“.

Dies führe dazu, dass ÄrztInnen ‚Reiseunfähigkeit‘ bescheinigten, obwohl diese Fragen bereits behördlich und gerichtlich (negativ) entschieden worden seien. In den von den niedersächsischen Ausländerbehörden verwandten und an ÄrztInnen verteilten „Merkblättern für die ärztlichen Prüfungen der Reisefähigkeit vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer“ heißt es deshalb:

„Zu Ihrer näheren Information: Ein Abschiebungshindernis wird nicht anerkannt, um einem Ausländer eine Heilung von Krankheit unter Einsatz des sozialen Netzes [!] der Bundesrepublik Deutschland zu sichern, sondern nur, um ihn vor außergewöhnlich schweren körperlichen oder psychischen Schäden, die existenzielle Gesundheitsgefahren darstellen, zu bewahren. Das ist nicht schon bei jeder befürchteten ungünstigen Entwicklung des Gesundheitszustandes anzunehmen; auch kann nicht erwartet werden, dass eine im Bundesgebiet begonnene Behandlung im Zielstaat unverändert mit derselben Intensität, in derselben Art und mit derselben Medikation wie gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland fortgesetzt wird. Ein Ausländer ist vielmehr grundsätzlich auf den in medizinischer und therapeutischer Hinsicht allgemein üblichen Standard in seinem Heimatland zu verweisen. [...]

Bitte, beachten Sie:

Die mit einer Abschiebung gegen den Willen des Betroffenen stets zwangsläufig verbundenen psychischen Belastungen waren dem Gesetzgeber bekannt. Das Gesetz nimmt sie in Kauf; sie allein dürfen nicht zum Verzicht auf die Abschiebung führen.“

Traumatisierung als ‚absolutes Abschiebungshindernis‘

Im August 1998 reagierte die Berliner Innenverwaltung überraschend auf die massive Kritik an den Stichtagsregelungen und korrigierte Punkt IV.1. der Weisung B. 54.1. dahingehend, dass auch in solchen Fällen, in denen ein ‚Traumatisierungs-Attest‘ aus formalen Gründen nicht ‚anerkannt‘ wurde, d.h. bei einer Einreise nach dem 15.12.1995 oder bei einem Behandlungsbeginn nach dem 31.1.1998,

„sorgfältig zu prüfen [ist], ob vor dem Hintergrund gegenwärtig fehlender medizinischer Versorgung in Bosnien und Herzegowina eine Gefahr für Leib und Leben und damit ein Abschiebungshindernis gem. § 53 Abs. 6 AuslG angenommen werden muss. Dabei ist grundsätzlich immer dann, wenn fachärztliche Erklärungen / Feststellungen vorliegen, aus denen hervorgeht, dass eine Nichtbehandlung der Traumatisierung eine konkrete Gefahr für Leib und Leben darstellt, ein entsprechendes Abschiebungshindernis anzunehmen. In Zweifelsfällen ist der Krankheitswert durch den polizeiärztlichen Dienst überprüfen zu lassen.“

Diese Weisungsänderung war in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert.

Zunächst war sie ein (erneutes) Beispiel dafür, dass die Innenverwaltung den Ermessensspielraum der Ausländerbehörde auch *positiv* im Sinne der Betroffenen einengen kann. Ähnlich wie zu Beginn des Krieges, als angesichts des gewaltsamen Zerfalls Jugoslawiens weisungsrechtlich vorgegeben wurde, dass bei Flüchtlingen aus allen jugoslawischen Teilrepubliken von Abschiebungshindernissen auszugehen sei, wurde nun vorgegeben, dass eine attestierte Traumatisierung im Zusammenhang mit fehlenden Behandlungsmöglichkeiten in Bosnien in der

Regel als Abschiebungshindernis nach § 53 Abs. 6 AuslG zu werten sei, unabhängig von formellen Stichtagsregelungen.

Dass nur „in Zweifelsfällen“ eine polizeiärztliche Untersuchung stattfinden sollte, stellte ebenfalls eine Verbesserung gegenüber der bisherigen Weisungslage dar; genauso die Vorgabe, dass es bei solchen polizeiärztlichen Überprüfungen nicht auf die ‚Reisefähigkeit‘, sondern auf den ‚Krankheitswert‘ einer Traumatisierung ankommen sollte – ein entscheidender Unterschied.

Diese beiden letzten Vorgaben (Überprüfung des *Krankheitswerts* der Traumatisierung *nur in Zweifelsfällen*), dies werde ich später zeigen, wurden in der Praxis der Berliner Ausländerbehörde allerdings nicht umgesetzt.

Bereits aus dem Wortlaut der Weisung ergaben sich allerdings Unklarheiten, denn es war strittig, was unter „Zweifelsfällen“ verstanden werden sollte: Sollte sich der Zweifel auf die drohenden Gefahren für Leib und Leben infolge einer Nichtbehandlung des Traumas oder auf den Krankheitswert der Traumatisierung beziehen? Und nach welchen Kriterien sollten die SachbearbeiterInnen der Ausländerbehörde befinden, ob „Zweifel“ vorlagen oder nicht? In der ausländerbehördlichen Praxis wurden dann unzählige gutachterliche Stellungnahmen erfahrener FachärztInnen und spezialisierter Behandlungseinrichtungen ohne ersichtlichen Grund und zumeist auch ohne jede inhaltliche Begründung in Zweifel gezogen.

Eine konsequente Anwendung der Weisungsvorgaben vom August 1998 hätte bedeutet, dass – bis auf die besagten „Zweifelsfälle“ – *alle* (attestiert) traumatisierten Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina in Berlin unabhängig von formalen Stichtagsregelungen zumindest so lange vor einer Abschiebung sicher gewesen wären, wie ihre weitere Behandlung in Deutschland erforderlich war bzw. so lange es in Bosnien an entsprechenden Behandlungsmöglichkeiten fehlte.

Dies erschien angesichts der vorherigen Ausschluss-Regelungen einerseits ‚großzügig‘, andererseits entsprach eine solche Regelung bei näherer Betrachtung ‚nur‘ den gesetzlichen Bestimmungen, aus denen sich ein Schutz behandlungsbedürftiger Flüchtlinge, denen infolge einer Abschiebung und fehlender Behandlungsmöglichkeiten erhebliche Gefahren für Leib und Leben drohen, zwingend ergibt (§ 53 Abs. 6 AuslG).

Der ‚Praxis-Wert‘ dieser Weisungsregelung war dennoch nicht zu unterschätzen, denn durch die generalisierte weisungsrechtliche Annahme eines Abschiebungshindernisses in bestimmten Fallkonstellationen wurde es den Betroffenen (theoretisch) erspart, die ihnen drohenden Gefahren für Leib und Leben im Sinne des § 53 Abs. 6 AuslG nach den strengen Maßstäben der Rechtsprechung des BVerwG (‚sehenden Auges in den Tod‘-Rechtsprechung) ‚gerichtsfest‘ nachweisen zu müssen – was bei einigen RichterInnen ein Ding der Unmöglichkeit gewesen wäre (beispielhaft: VG 14 F 31.00, B.v. 2.8.2000; hierzu später). Fehlt es an solchen positiven Weisungsvorgaben, setzt sich in der Vollzugsebene der SachbearbeiterInnen im Regelfall die ‚naturgemäß‘ restriktive Grundhaltung der Ausländerbehörde durch (*im Zweifelsfall gegen ‚den Ausländer‘*). Allerdings ist es für Flüchtlinge sehr schwierig (bzw. sogar unmöglich), solche internen und sie begünstigenden Anweisungen mit Hilfe der Gerichte in die Praxis umzusetzen, wenn die Behörde diese *grundsätzlich nicht* umsetzt. Dieser paradox anmutende Umstand ergibt sich daraus, ich habe hierauf bereits hingewiesen, dass die Verwaltungsgerichte die Behörden letztlich nicht zur Einhaltung ihrer *internen* Weisungsvorgaben, sondern lediglich zur *Gleichbehandlung* aller Einzelfälle entsprechend der *tatsächlich geübten* Verwaltungspraxis (im Guten wie im Schlechten, jedoch nur im gesetzlichen Rahmen) verpflichten können³²⁴.

Weisungsgemäß hätte es ab August 1998 in der ausländerbehördlichen Praxis im Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen eigentlich nur noch *einen* Unterschied geben dürfen (zur Praxis der Ausländerbehörde komme ich im nächsten Kapitel), nämlich in Bezug auf die jeweilige

³²⁴ Die folgende famose richterliche Formulierung ergibt deshalb einen Sinn: „Die Kammer geht mangels eines gegenteiligen Vortrages des Antragsgegners [der Ausländerbehörde; T.H.] als des authentischen Interpreten der als interne Verwaltungsvorschrift anzusehenden Weisung davon aus, dass der Antragsgegner die Weisung ihrem Wortlaut nach anwendet.“ (VG 19 F 48.99, B.v. 13.10.1999, S. 3)

Gültigkeitsdauer der erteilten Duldung: In den Fällen, in denen ein Stichtag nicht erfüllt war³²⁵, sollten drei- bzw. sechsmonatige, in den übrigen Fällen hingegen einjährige Duldungen erteilt werden. Dieser Unterschied erschien angesichts des Umstandes, dass auch alle ‚anerkannt‘ traumatisierten Flüchtlinge nach Abschluss ihrer Behandlung Deutschland prinzipiell wieder verlassen sollten, auf den ersten Blick vernachlässigbar. Andererseits bedeutete es für diejenigen Flüchtlinge, die nur eine drei- bzw. sechsmonatige Duldung erhalten hatten, eine erhebliche psychische Belastung, weil sie sich als ‚Traumatisierte 2. Klasse‘ empfanden bzw. empfinden *mussten*, denn dieses ‚Gefühl‘ wurde ihnen durch die Praxis vieler Berliner Sozialämter vermittelt, die bosnische Flüchtlinge – insbesondere solche ohne eine 12-monatige Duldung – massiv zur Ausreise aufforderten und einzelnen sogar (rechtswidrig) die Sozialhilfe kürzten oder auch einstellten³²⁶.

Die Frage der (fehlenden) Behandlungsmöglichkeiten in Bosnien-Herzegowina

Die ‚Auffangregelung‘ für traumatisierte Flüchtlinge vom August 1998 war allerdings von Beginn an insofern kritisch, als nicht bereits die Gefahr einer Re-Traumatisierung für die Feststellung eines Abschiebungshindernisses ausreichend sein sollte, sondern dass vielmehr fehlende Behandlungsmöglichkeiten in Bosnien und Herzegowina vorausgesetzt wurden. Da der Umstand einer „gegenwärtig fehlende[n] medizinische[n] Versorgung in Bosnien und Herzegowina“ in der Weisung festgeschrieben worden war (dies entsprach offiziellen Einschätzungen), war diese Klausel zunächst zwar noch ohne praktische Bedeutung. Dennoch machte Herr Richter als Vertreter der Innenverwaltung bereits bei einer Sitzung des Runden Tisches vom 27.4.1998 deutlich, dass es sich bei dieser Regelung lediglich um ein zeitlich befristetes ‚Stillhalten‘ handle und dass seine Behörde nur auf eine entsprechende Mitteilung des Auswärtigen Amtes (*das*s Behandlungen Traumatisierter in Bosnien wieder möglich seien) warte, um dann auch traumatisierte Flüchtlinge, die einen der Stichtage nicht erfüllt hatten, abschieben zu können.

Spätere Versuche der Abschiebung traumatisierter Flüchtlinge im Jahr 2000 wurden von der Berliner Ausländerbehörde und Innenverwaltung dann tatsächlich mit der (unbelegten) Behauptung begründet, es gäbe Behandlungsmöglichkeiten in Bosnien-Herzegowina.

Eine entsprechende Auskunft, etwa des Auswärtigen Amtes, lag jedoch nicht vor. Im Gegenteil: Staatliche und nicht-staatliche Stellen waren sich darüber einig, dass die Behandlung traumatisierter Personen in Bosnien-Herzegowina *nicht* möglich sei (vgl. nur die Auskunft des Auswärtigen Amtes Gz.: 514-516.80/6 B/H vom 20. Mai 1998 an das Innenministerium NRW und den AA-Lagebericht vom 20.1.2000, Gz. 515-516.80/3 BIH³²⁷; die „Reaktion von UNHCR auf die Entscheidung der deutschen Regierung zur Rückführung traumatisierter Personen“ vom 22.2.2000³²⁸; das Schreiben der Deutschen Botschaft in Sarajewo vom 13.4.2000 an den

³²⁵ Die Weisung B.54.1. in der Fassung vom 6.1.1999 war hinsichtlich der nach dem 15.12.1995 eingereisten traumatisierten Flüchtlinge in Bezug auf die Geltungsdauer der zu erteilenden Duldungen unklar: Unter „I. Erstvorsprache nach dem 15.12.1995“ wurde kein bestimmter Zeitraum für eine Duldung benannt; entsprechend der Regelungen „zur Dauer der Duldung“, die jedoch in Teil „II. Bis zum 15.12.1995 eingereiste Flüchtlinge“ aufgeführt waren, wäre sowohl eine Duldungserteilung über 3, 6 als auch 12 Monate möglich gewesen: als Traumatisierte mit Behandlungsbeginn vor dem 31.1.1998 für 12 Monate, als nach dem 15.12.1995 Einreiste für drei Monate und „soweit nicht anders geregelt“ für sechs Monate.

³²⁶ Ab Mitte 2000 wurde dann die Dauer der erteilten Duldung (ebenfalls rechtswidrig) zunächst zum alleinigen Maßstab dafür gemacht, ob den Betroffenen höhere Sozialleistungen nach § 2 AsylbLG zustanden oder nicht.

³²⁷ In beiden Texten des Auswärtigen Amtes heißt es einheitlich: „Die Behandlung von traumatisierten Personen und von Opfern sexueller Gewalt ist in BuH zwar grundsätzlich möglich, es fehlen aber Kapazitäten schon für die Versorgung der derzeit in Bosnien und Herzegowina lebenden Personen“. Die einzigen beiden auf Behandlungen traumatisierter Frauen spezialisierten Zentren seien „überlastet“, alle übrigen Kapazitäten „medizinisch-psychotherapeutischer Natur“ „weitgehend ausgeschöpft“. Im Übrigen fehlten den Krankenhäusern häufig Mittel für Behandlungen, Pflichtmedikamente seien „nicht immer verfügbar“ und müssten „in Eigenregie beschafft“ werden, „was nicht immer möglich“ sei (aus dem AA-Lagebericht zu Bosnien vom 20.1.2000, S. 19).

³²⁸ Die „Schutzabteilung UNHCR Sarajewo“ weist in diesem Papier darauf hin, dass traumatisierte Personen im Falle einer Rückkehr „mit hoher Wahrscheinlichkeit“ „erneut traumatisiert“ würden. Das Gesundheitswesen sei unzureichend, es gebe keine wirkungsvollen Therapien, psychiatrisch-psychologische Behandlungsangebote seien „außerordentlich schlecht“ und Behandlungskosten müssten häufig selbst übernommen werden. Wegen des „instabilen

Caritasverband Wiesbaden³²⁹ und vom 7.2.2000 an den UNHCR Berlin³³⁰ und schließlich die Feststellungen des Gemeinsamen Expertenausschusses im Rahmen des deutsch-bosnischen Rückübernahme-Abkommens, insbesondere vom 11./12.5.2000³³¹). Die Berliner Flüchtlingsbürokratie, die den Auskünften des Auswärtigen Amtes im Regelfall zu folgen pflegt (weil sie Abschiebungen zumeist begünstigen), setzte sich in diesem Fall jedoch über die offiziellen Auskünfte hinweg, da sie der geplanten Abschiebung traumatisierter Flüchtlinge entgegen standen.

Die Regelung, den Abschiebungsschutz für traumatisierte Flüchtlinge wesentlich oder ausschließlich von dem Umstand einer Behandlungsmöglichkeit im Herkunftsland abhängig zu machen, verkennt die besonderen Gefahren, die für psychisch kranke Menschen mit der zwangsweisen Beendigung ihrer laufenden Behandlung / Therapie, mit dem gewaltsamen Herauslösen aus dem vertrauten Wohn- und Lebensumfeld und mit der erzwungenen Trennung von Verwandten, FreundInnen und Bekannten infolge einer Abschiebung verbunden sind; genauso werden die Gefahren der gewaltsamen Beförderung an den Ort der Traumatisierung, d.h. in die Umgebung der erlittenen Gewalt und in die unmittelbare Nähe der Täter, vernachlässigt³³². Bislang noch therapeutisch / ärztlich stabilisierte traumatische Erkrankungen drohen in solchen Fällen, in denen eine Abschiebung mit dem Verweis auf (angebliche) Behandlungsmöglichkeiten im Herkunftsland legitimiert wird, voll auszubrechen: Die Inkaufnahme einer solchen Re-Traumatisierung und psychischen Dekompensation kommt meines Erachtens einer ‚staatlich legitimierten Körperverletzung‘ gleich – dessen ungeachtet ist in Verwaltung und Justiz die Tendenz beobachtbar, solche Gesundheitsgefährdungen für traumatisierte Flüchtlinge im Falle ihrer Abschiebung für ‚zumutbar‘ zu halten³³³.

emotionalen Zustandes“ traumatisierter Personen sollte auch die desolote wirtschaftliche und politisch-soziale Notlage in Bosnien-Herzegowina berücksichtigt werden sowie die erheblichen Vorurteile der Bevölkerung gegenüber RückkehrerInnen aus dem westlichen Ausland.

Im Anhang dieses Textes berichtet die bekannte Frauenorganisation Medica Zenica von der desolaten Situation im bosnischen Behandlungssektor. Die Vorsitzende, Andric Ruzicic, betont in ihrem Schreiben vom 26.1.2000 zudem, dass diejenigen, die entsprechende Dienste in Bosnien anböten, bei den Verhandlungen zwischen Vertretern der deutschen und bosnischen Regierungen, in denen es um Abschiebungen und Behandlungsmöglichkeiten gegangen sei, „nicht zugegen“ gewesen seien und erst „im Nachhinein“ von den entsprechenden Beschlüssen zur „Rückführung“ traumatisierter Personen aus Deutschland erfahren hätten – sie würden „gerne die entscheidenden Argumente erfahren, die diesen Beschlüssen zugrunde lagen“, heißt es dort.

³²⁹ Hierin heißt es u.a.: „Die ‚Behandlung‘ beschränkt sich in den meisten Fällen auf ein 10-minütiges Gespräch und Weiterverschreibung von Medikamenten. Eine Psychotherapie im Sinne einer Gesprächstherapie findet nicht statt.“

³³⁰ Der deutsche Botschafter warnte ausdrücklich „davor, die Behandlungsmöglichkeiten von Traumatisierten in BiH überzubewerten, und bitte, in jedem Einzelfall die zu erwartenden Lebensumstände von traumatisierten Rückkehrern (insbesondere von ehemaligen Lagerhäftlingen) am konkreten Rückkehrort in Betracht zu ziehen“. Er betonte auch die generellen Integrationsprobleme, die RückkehrerInnen in Bosnien zu vergegenwärtigen hätten und die eine Gesundung erschweren würden, denn es mangle in Bosnien „an politischer und allgemein gesellschaftlicher Bereitschaft, Rückkehrer (insbesondere Minderheitenangehörige) wieder aufzunehmen und zu integrieren, insbesondere aber ist die Lage auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt überall in BiH sehr schlecht“. „Dass unter diesen Umständen trotz verbesserter Infrastruktur keine sinnvolle Therapie von Traumatisierten möglich ist, liegt auf der Hand. Darüber hinaus entstehen im Einzelfall kaum lösbare soziale Probleme, die bei einer bereits vorliegenden depressiven Störung schwerwiegende Auswirkungen auf die Betroffenen haben können“.

³³¹ Wo es heißt, dass eine zunächst erwartete „Verbesserung der Behandlungsmöglichkeiten für Personen, die einer besonderen intensiven Therapie bedürfen, [...] bisher nicht eingetreten“ sei (Abgestimmte Niederschrift der 9. Sitzung des Ausschusses, S. 4).

Marx (2000, 361 f) weist darauf hin, dass diplomatische Bekundungen in zwischenstaatlichen Expertenausschüssen häufig nicht durch Tatsachen getragene und zu optimistische Prognosen enthalten.

³³² Nicht wenige RichterInnen befanden zynisch, traumatisierte Flüchtlinge müssten nach ihrer Abschiebung ja nicht an den ‚Ort ihrer Traumatisierung‘ zurückkehren – und verstanden hierunter tatsächlich ganz konkret den Ort, an dem sich die traumatischen Erlebnisse ereigneten: „Im Übrigen hat es der Kläger zu 1) selbst in der Hand, die Orte, an denen er die geltend gemachten traumatisierenden Erlebnisse gemacht haben will (etwa das Gefängnis) [], zu meiden“ (VG 37 X 80.02, U.v. 2.2.2005, S. 5 f, Einzelrichter Dr. Schreier).

³³³ Das OVG NRW (13 A 4512/03.A, B.v. 16.12.2004, Quelle ohne Seitenzahlen) sprach im Zusammenhang des Abschiebungsschutzes nach § 53 Abs. 6 AuslG von einem „Zumutbarkeitsgesichtspunkt“, d.h. dass rechtlich nicht

Allerdings käme es bei entsprechenden Prüfungen erforderlicher Behandlungsmöglichkeiten im Herkunftsland maßgeblich darauf an, dass diese nicht nur *theoretisch* bestehen, sondern auch *tatsächlich* von den abgeschobenen Menschen in Anspruch genommen werden können³³⁴. In der ausländerbehördlichen und gerichtlichen Entscheidungspraxis werden solche *praktischen* Zugangsbeschränkungen im Gesundheitssystem (begrenzte Kapazitäten, kostenintensive Behandlungen usw.) jedoch häufig gering geschätzt, so dass behandlungsbedürftige Flüchtlinge aufgrund beschönigender Lagebeurteilungen abgeschoben werden.

Bereits ab Ende 1998, dies habe ich an anderer Stelle ausgeführt (Weisungsregelungen für bosnisch-kroatische Doppelstaater), versuchte die Berliner Ausländerbehörde den Schwachpunkt der ‚Auffangregelung‘ für Traumatisierte (die Anknüpfung an fehlende Behandlungsmöglichkeiten im Herkunftsland) dazu zu nutzen, um sich zumindest derjenigen traumatisierten BosnierInnen zu ‚entledigen‘, die sich in der Vergangenheit irgendwann einmal (auch) einen kroatischen Reisepass hatten ausstellen lassen. Die fragwürdige bzw. falsche³³⁵ Behauptung, in Kroatien sei eine therapeutische Behandlung aus Deutschland abgeschobener bosnischer

der „Blickwinkel einer heilenden oder lindernden Behandlung [...nach...] deutschen oder westeuropäischen Standards“ maßgeblich sei, sondern dass „für den evtl. gegen seinen Willen in sein Heimatland zurückgeführten an PTBS und/oder schwerer Depression leidenden Ausländer [...] ein Dasein im Heimatland mit den möglicherweise auf ihn zukommenden körperlichen und psychischen Beeinträchtigungen bei den [...] im Heimatland gegebenen Behandlungsmöglichkeiten aus Sicht des Senats nicht unzumutbar“ sei. „Im Übrigen leuchtet nicht ein, weshalb einem traumatisierten Ausländer nicht zugemutet werden dürfe, das Schicksal seiner in der Heimat verbliebenen ebenfalls traumatisierten Landsleute zu teilen und die Symptome und Folgen einer Traumatisierung im Heimatland zu überwinden“.

Die 15. Kammer des VG Berlin entschied dementsgegen (VG 15 A 104.04, B.v. 28.6.2004; VG 15 A 180.03, B.v. 23.5.2003 – in beiden Fällen ging es um die Abschiebung Traumatisierter nach Serbien-Montenegro), dass es bei der Beurteilung der Gefahr einer Re-Traumatisierung durch eine Abschiebung vor allem auch auf die *subjektive* Wahrnehmung und Empfindung traumatisierter Menschen ankomme, d.h. *selbst wenn* eine Gefährdung im Herkunftsland *objektiv* nicht besteht oder eine Behandlung möglich wäre, komme es entscheidend auf die subjektiven Ängste der Betroffenen an, die eine psychische Dekompensation auslösen können.

³³⁴ Auslandsbezogenes Abschiebungshindernis nach § 53 Abs. 6 AuslG (vgl. nur: BVerwG 1 C 1.02; U.v. 29.10.2002; VGH BW 11 S 2622/02, B.v. 17.7.2003, in: InfAuslR 11/12/2003, 427; VG 34 X 51.02; U.v. 28.6.2002).

³³⁵ Das Kroatische Helsinki-Komitee für Menschenrechte berichtete in einem Schreiben an den Berliner Verein südost Europa Kultur e.V. vom 9. Dezember 1999, dass „Kroaten aus Bosnien, die einen kroatischen Reisepass besitzen und aus Deutschland abgeschoben werden, [...] keinerlei behördliche Hilfe“ in Kroatien erhielten. Sie hätten „weder ein Recht auf Unterbringung in einem Flüchtlingslager oder Aufnahmezentrum noch auf materielle und medizinische Hilfe“, es fehle auch „der Wille der Behörden [...], diesen Menschen zu helfen“. Sozialhilfe oder medizinische Versorgungsleistungen gebe es nur mit einer gemeldeten Wohnanschrift. Und weiter: „Eine spezielle psychiatrische Versorgung für Kriegstraumatisierte ist in Kroatien selbst für jene nicht ausreichend, die eine kroatische Gesundheitsversicherung haben“. Es gebe sehr viele traumatisierte Menschen in Kroatien und nur „sehr wenige Fachärzte“. Insgesamt sei es „sehr wahrscheinlich, dass diese Personen nach Bosnien-Herzegowina abgeschoben werden, da die Behörden des Innenministeriums Personen ohne Wohnsitz in Kroatien als Landstreicher betrachten und sie an ihren Herkunftsort zurückschicken. Wenn diese nicht abgeschoben werden, enden sie als Bettler“.

Der Direktor des Kroatischen Helsinki-Komitees bestätigte in einem Schreiben vom 30.3.2000 an das DRK Berlin: „Aus der institutionellen Haltung gegenüber Flüchtlingen in Kroatien kann bei Schließung der Flüchtlingslager keine soziale, medizinische oder materielle Hilfe für die Menschen erwartet werden. Der Staat übernimmt keine Kosten für die Unterkunft bei allen, die nicht über eine Anmeldung verfügen. Selbst wenn eine Anmeldung vorliegt (was beinahe unmöglich ist, da die meisten weder Besitz noch Verwandte, bei denen sie unterkommen könnten, haben), wäre die Sozialhilfe in Kroatien unter dem Lebensminimum und würde nicht eine medizinische Versorgung einschließen“.

Nicht zuletzt aufgrund der Auskünfte des Helsinki-Komitees gingen z.B. auch die 18. und die 35. Kammer des VG Berlin davon aus, dass eine Behandlung traumatisierter bosnischer Flüchtlinge mit kroatischem Pass in Kroatien nicht sichergestellt sei (vgl.: VG 18 A 32.00; B.v. 16.3.2001 und VG 35 F 85.99; U.v. 23.2.2000).

Auch die Botschaft der Republik Kroatien bestätigte in einem Schreiben vom 29.5.2000 an die Berliner Ausländerbehörde, dass kroatische Staatsangehörige, die „in der Republik Kroatien keinen Wohnsitz, sondern nur eine Meldeanschrift haben“, Krankenversicherungsleistungen nur in Anspruch nehmen könnten, wenn sie die Kosten „persönlich übernehmen“ – wozu die Betroffenen im Regelfall nicht in der Lage waren.

Der 6. Senat des OVG Berlin (6 S 213.04/6 M 74.04; B.v. 6.7.2004) erlaubte dessenungeachtet die Abschiebung traumatisierter BosnierInnen nach Kroatien mit dem Hinweis, dass eine „ärztliche Grundversorgung“ in Kroatien sichergestellt und es „im Übrigen [...] nicht erkennbar“ sei, weshalb es den Betroffenen „nicht in absehbarer Zeit gelingen sollte, [...] durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit Zugang zur Krankenversicherung zu erlangen“ (ebd.)!

Kriegsflüchtlinge möglich, war in dieser Sicht- und Argumentationsweise dann Legitimation genug, um alle Vertrauensschutz-Grundsätze und früheren Versprechungen gegenüber den Opfern des bosnischen Krieges unwirksam werden zu lassen.

Dabei hatte sich Innensenator Schönbohm erst am 10. Juli 1998 in einer Pressemitteilung mit einem Versprechen zitieren lassen, das sich somit nur wenig später als (doppelt³³⁶) wertlos erwies:

„Selbstverständlich sind auch in Zukunft Personen, die anerkanntermaßen traumatisiert sind, von Abschiebungen ausgenommen.“

Auf Abschiebungen bosnischer traumatisierter Kriegsflüchtlinge *nach Kroatien* wurde erst nach einer Weisungsänderung im September 2002 wieder verzichtet. Allerdings wurden im Gegenzug, mit der (ebenfalls fragwürdigen bzw. falschen³³⁷) Behauptung, dass in Serbien alle Erkrankungen ‚problemlos‘ behandelbar seien, Abschiebungen bosnisch-serbischer traumatisierter Flüchtlinge *nach Serbien* in Angriff genommen.

3. Stichtag: Attest-Vorlage

Ende 1998 / Anfang 1999 (mir liegt die Weisung B.54.1. in der Fassung vom 6.1.1999 vor) wurde ein dritter Stichtag in die Berliner Weisungsregelung für traumatisierte Flüchtlinge eingeführt (Punkt IV.1.). Nach dem Einreisestichtag des 15.12.1995 und dem Behandlungsbeginn-Stichtag des 31.1.1998 war nunmehr auch noch das Datum des 31.12.1998 von Bedeutung. Die Traumatisierungsregelung sollte nämlich nur noch gelten, „sofern die Behandlung bis zum 31.1.1998 begonnen *und hierüber ein Nachweis bis zum 31.12.1998 beigebracht* worden ist“ (Kursive im Original; T.H.). Es ist fast müßig zu betonen, dass es auch hinsichtlich dieser erneuten Änderung der Weisung keinerlei *vorherige* politische oder öffentliche Debatte oder gar eine Information der Betroffenen gab³³⁸. Warum das genaue Datum der *Vorlage* eines Nachweises überhaupt von besonderer inhaltlicher Bedeutung sein sollte, erschloss sich zunächst nicht.

Die einzig mögliche Erklärung für die überraschende Einführung dieses dritten Stichtages (eine offizielle Begründung gab es nicht) war, dass die Berliner Innenverwaltung womöglich befürchtete, der Stichtag des Behandlungsbeginns bis zum 31.1.1998, der die Zahl der Anspruchsberechtigten begrenzen sollte, könnte dadurch unterlaufen werden, dass ÄrztInnen und TherapeutInnen auch bei einem tatsächlichen Behandlungsbeginn *nach* dem 31.1.1998 einen

³³⁶ Zunächst hinsichtlich der traumatisierten BosnierInnen kroatischer Volkszugehörigkeit (mit kroatischem Pass), später dann auch hinsichtlich ‚anerkanntermaßen‘ traumatisierter BosnierInnen, von denen zusätzlich der Nachweis einer ‚besonders schweren‘ Traumatisierung verlangt wurde.

³³⁷ Die Berliner Verwaltung stützte sich auf höchst umstrittene (weil mit der Realität kaum in Einklang zu bringende) Auskünfte des Vertrauensarztes der Deutschen Botschaft in Belgrad, wonach die Behandlung *aller* Krankheiten in Jugoslawien „problemlos“ und weitgehend kostenfrei möglich sei.

Dem detaillierten Lagebericht der Schweizerischen Flüchtlingshilfe „Serbien-Montenegro. Update zur Situation der intern Vertriebenen“ vom 6.12.2002 war jedoch zu entnehmen, dass „trotz des theoretisch freien Zugangs aller jugoslawischen BürgerInnen zu medizinischer Behandlung, [...] in Wirklichkeit nur ein kleiner Teil diagnostischer und therapeutischer Dienste unter die primäre Gesundheitsversorgung [fällt] und [...] tatsächlich gebührenfrei“ ist (ebd., S. 14). Aufgrund der Verarmung von ÄrztInnen und ruinierten Krankenhäuser blühe Korruption, so dass - entgegen der theoretischen Kostenfreiheit - PatientInnen in der Praxis dazu gezwungen sind, zahlreiche Behandlungen und Medikamente privat zu bezahlen (vgl. ebd., S. 14 und 15).

Auch die 18. Kammer des VG Berlin - VG 18 A 563.02, B.v. 3.6.2003 (bestätigt durch: OVG Berlin - OVG 6 S 190.03; B.v. 7.11.2003) - bezweifelte auf der Grundlage dieser und anderer unabhängiger Informationen, dass in Jugoslawien eine „qualifizierte ärztliche Versorgung [posttraumatischer Belastungserkrankungen; T.H.] tatsächlich verfügbar und finanzierbar ist“ (ebd., 4).

In dem Nachfolgebericht der Schweizerischen Flüchtlingshilfe vom 1.3.2004 „Serbien-Montenegro. Update zur sozialen und medizinischen Lage der intern Vertriebenen“ wurde die dramatische medizinische Versorgungslage in Serbien noch einmal bekräftigt: Es gebe eine „Zwei-Drittel-Gesundheitsversorgung“ (ebd., 15), bei der die gesetzlich festgeschriebene „Kostenfreiheit häufig nur ein Wunsch“ bleibe (ebd., 17). Es herrsche ein großer Mangel an TraumaspezialistInnen, Psychotherapien würden nur punktuell angeboten, medikamentöse Behandlungen müssten selbst bezahlt werden (ebd., 15 f).

³³⁸ In rechtlicher Hinsicht war der Stichtag des *Nachweises bis zum 31.12.1998* auch in Anbetracht der allgemeinen Mitwirkungspflicht nach § 70 AuslG problematisch, weil die Ausländerbehörde gegen ihre verwaltungsrechtliche Beratungs- und Aufklärungspflicht nach VwVfG und gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Berechenbarkeit staatlichen Verwaltungshandelns verstieß.

Behandlungsbeginn *vor* diesem Stichtag bescheinigen könnten, um ihre PatientInnen auf diese Weise noch in die geltenden Schutzregelungen für Traumatisierte mit einzubeziehen. Zwar war nichts für einen solchen (meines Erachtens abwegigen) Vorwurf der bewussten Datenfälschung ersichtlich³³⁹, zumal durch die seit August 1998 geltende ‚Auffang-Regelung‘ eine Traumatisierung auch unabhängig von den Stichtagsregelungen als Abschiebungshindernis gewertet werden konnte. Doch muss der überaus misstrauischen Berliner Verwaltung ein solches Kalkül zugetraut werden, zumal es dem pauschalisierten Vorwurf der Ausstellung von „Gefälligkeitsattesten“ durchaus entsprach.

Beispielhaft

Ein besonders plastisches Beispiel in diesem Zusammenhang für bürokratische Engstirnigkeit und Grausamkeit ist folgendes:

Eine kriegstraumatisierte Bosnierin floh 1995 – also *vor* dem 1. (Einreise-) Stichtag – nach Berlin; sie war zu diesem Zeitpunkt 59 Jahre alt. Bereits im Oktober 1995 begab sie sich wegen ihrer psychischen und physischen Beschwerden infolge ihrer Kriegserlebnisse in eine zunächst allgemein-medizinische Behandlung; Ende 1997 – *vor* dem 2. (Behandlungsbeginn-) Stichtag – begann sie zusätzlich eine Behandlung bei einem Facharzt für Neurologie und Psychiatrie. Im November 1998, also auch *vor* dem 3. (Attest-Vorlage-) Stichtag, wies sie diese fachärztliche Behandlung der Ausländerbehörde durch die Vorlage eines entsprechenden Attestes nach. Somit waren offenkundig alle Kriterien und Stichtage der Weisung erfüllt, um die Betroffene ‚offiziell‘ als ‚traumatisiert‘ ansehen zu können – und wer sollte schon eine alte, kranke und vom Krieg gezeichnete Frau abschieben wollen?

Nun, die Berliner Ausländerbehörde wollte. Zu diesem Zweck wurde der ‚Traumatisierten-Status‘ der Betroffenen auf eine höchst formalistische Art und Weise ausgehebelt: Es wurde bemängelt, dass das Attest vom November 1998, mit dem die fachärztliche Behandlung des Kriegstraumas bestätigt worden war, nur mit dem Nachnamen des Arztes unterschrieben worden war und deshalb nicht erkannt werden könne, ob die (Allgemein-) Ärztin oder aber ihr Ehemann, der (Fach-) Arzt für Neurologie und Psychiatrie, unterschrieben habe. Infolgedessen könne dieses Attest nicht als ‚Traumatisierungs-Attest‘ anerkannt werden, und deshalb sei lediglich eine ‚Reisefähigkeitsprüfung‘ vor einer Abschiebung nach Bosnien vorzunehmen³⁴⁰.

Ausgesprochen perfide an der Vorgehensweise der Ausländerbehörde war vor allem Folgendes: Der Einwand, dass die Unterschrift im Attest den Vornamen des Arztes erkennen lassen müsse, war der Betroffenen (zunächst) nicht mitgeteilt worden – im Gegenteil: ihr Duldungsantrag von Ende Oktober 1998 blieb, wie so häufig, schlicht unbearbeitet. Stattdessen wurde dieser Vorhalt erstmals in einem Schreiben vom 15.12.1998 gegenüber dem Verwaltungsgericht, das wegen der verweigerten Duldung mit der Sache befasst war, vorgetragen. Unmittelbar darauf, am 31.12.1998, trat dann überraschend der 3. Stichtag in Kraft.

Nachdem die Betroffene durch das Verwaltungsgericht von dem Einwand der Ausländerbehörde erfahren hatte, wandte sie sich sofort an ihren Arzt, und dieser bestätigte schriftlich, dass *er* (und nicht seine Frau) das Attest vom November 1998 unterschrieben hatte und dass seine Patientin bei ihm in fachärztlicher Behandlung sei. *Dieses* Attest entsprach damit zwar den (übrigen) Weisungskriterien – nur war es ‚erst‘ am 12.1.1999, und somit nach dem zwischenzeitlich eingeführten 3. Stichtag, vorgelegt worden. Obwohl also nunmehr eindeutig geklärt war, dass das *zunächst* vorgelegte Attest den Weisungskriterien entsprach (weil es vom Facharzt unterschrieben worden war, bei dem eine – rechtzeitig nachgewiesene – fachärztliche Behandlung ‚fristgerecht‘ begonnen worden war), wollte die Ausländerbehörde unter Hinweis auf ihre Stichtagsregelungen die Betroffene nicht mehr als „Traumatisierte im Sinne der Weisung“ anerkennen. Hätte die Ausländerbehörde die Betroffene rechtzeitig bei Abgabe ihres Attestes darüber informiert, dass der behandelnde Arzt das Attest auch mit seinem Vornamen unterzeichnen müsse (um Verwechslungen ausschließen zu können), hätte dies in wenigen Tagen erledigt werden können. So aber nutzte die Ausländerbehörde den ohnehin fragwürdigen Stichtag der Attest-Vorlage in einer an bürokratischer Engstirnigkeit kaum zu überbietenden Art und Weise, um die Betroffene zur Vorbereitung der Abschiebung beim Polizeiarztlichen Dienst vorführen zu können.

Ich werde auf diesen Fall später noch einmal zurückkommen, denn die Betroffene und ihr Sohn wurden von der Berliner Ausländerbehörde und der Justiz im Jahr 1999 ‚ausgesondert‘: Überraschend wurde Kroatien, und nicht mehr wie bisher Bosnien, als ‚Zielland‘ für die geplante Abschiebung auserkoren: „Für Kroaten gelten die weisungsrechtlichen Flankierungen nicht, auch eine eventuelle Traumatisierung ist unerheblich“, formulierte die Ausländerbehörde in einem Schreiben vom 23.11.1999 lapidar. Mit gerichtlicher Zustimmung wurde dann der Sohn

³³⁹ Dies ergab sich bereits aus der Vielzahl von Attesten und psychologischen Stellungnahmen, die einen Behandlungsbeginn *nach* dem 31.1.1998 eindeutig enthielten. Sollte es in Einzelfällen tatsächlich kleinere Vordatierungen durch ÄrztInnen / TherapeutInnen gegeben haben (etwa, wenn es um nur wenige Tage oder Wochen ging), so forderten dies die lebensfremden und sachlich-medizinisch-humanitär nicht zu rechtfertigenden bürokratischen Regelungen geradezu heraus.

³⁴⁰ Dies widersprach eindeutig der Weisung, wonach der Krankheitswert der Traumatisierung und Abschiebungshindernisse vor dem Hintergrund fehlender Behandlungsmöglichkeiten in Bosnien zu überprüfen gewesen wären.

der Betroffenen nach Kroatien abgeschoben – die traumatisierte Bosnierin selbst entkam der Abschiebung nur deshalb, weil sie sich zum Zeitpunkt der Festnahme durch die Polizei zufälligerweise außerhalb des Wohnheims befand. Die Betroffene, in Deutschland ein zweites Mal traumatisiert, folgte ihrem Sohn, auf dessen Hilfe und Beistand sie angewiesen war, Ende 1999 gezwungenermaßen ‚freiwillig‘ nach Kroatien.

Äußerst bürokratisch agierte die Ausländerbehörde auch in dem Fall eines schwerst traumatisierten Bosniers, bei dem sie die Traumatisierten-Regelung nicht anwenden wollte, weil der Behandlungsbeginn-Stichtag des 31.1.1998 nicht erfüllt sei. Tatsächlich war der Betroffene ‚erst‘ seit September 1999 bei einem Neurologen und Psychiater in Behandlung, bereits seit 1995 jedoch zudem bei einer Ärztin, die sich seit 1994 in einer Therapieausbildung befand, die sie schließlich Ende 1998 erfolgreich abschloss. Die Behandlung bei dieser Ärztin und Psychotherapeutin erkannte die Ausländerbehörde wegen des Ausbildungsabschlusses nach dem Stichtag des 31.1.1998 nicht an. Dabei hatte die langjährig behandelnde Ärztin / Therapeutin ausdrücklich auf die sehr gute Arzt-Patienten-Bindung hingewiesen und betont, dass sie angesichts ihrer Therapieausbildung eine Überweisung an einen Psychiater nicht für dringlich gehalten habe, zumal sich ihr Patient scheute, „sich in fremde Hände zu begeben“.

4. Einschränkung: Besonderer „Schweregrad“ – Aufhebung der allgemeinen Schutzregelung

Mit einer Weisungsänderung vom 8. bzw. 17.2.2000³⁴¹ verschärfte die Berliner Flüchtlingsverwaltung ihre Vorgehensweise gegenüber traumatisierten Flüchtlingen noch einmal erheblich. Begründet wurde die weitere Einschränkung der Schutzregelung für Traumatisierte mit einer (unzutreffenden – dies habe ich bereits dargelegt³⁴²) Lageeinschätzung hinsichtlich der Behandlungsmöglichkeiten für Traumatisierte in Bosnien:

„Da sich die Möglichkeiten der Behandlung Traumatisierter in Bosnien und Herzegowina zwischenzeitlich verbessert haben und weitere Verbesserungen in Aussicht stehen, ist auf der Grundlage der Ergebnisse der 8. Sitzung des deutsch-bosnischen Expertenausschusses nach übereinstimmender Meinung der Länder nunmehr prinzipiell auch eine Rückführung Traumatisierter unter der Voraussetzung ausreichender Behandlungskapazitäten im Heimatland möglich.

Es ist daher – unabhängig vom Einreisedatum³⁴³ – einzelfallorientiert künftig allein nach dem Schweregrad der Traumatisierung zu unterscheiden und in diesem Zusammenhang das Vorliegen von Abschiebungshindernissen gem. § 53 Abs. 6 AuslG zu prüfen.“ (B.54.1., IV a.)

Im Ergebnis hob die Berliner Innenverwaltung mit dieser Anweisung *jegliche* besondere Schutzregelung für traumatisierte bosnische Kriegsflüchtlinge, wie sie seit 1996 bestanden, auf und überantwortete ihr Schicksal dem geltenden Ausländerrecht, d.h. der strengen Anwendungspraxis der Ausländerbehörde und der Rechtsprechung³⁴⁴. Angesichts der restriktiven Rechtsprechungsvorgaben zu § 53 Abs. 6 AuslG lief diese Weisungsänderung absehbar auf die Abschiebung einer Mehrheit der bislang noch geduldeten traumatisierten bosnischen Kriegsflüchtlinge hinaus. Nur noch wenige, besonders ‚schwere‘ Ausnahmefälle sollten von Abschiebungen ausgenommen werden, der attestierte Krankheitswert einer PTBS und die attestierte Behandlungsbedürftigkeit sollten nicht mehr für die weitere Duldung des Aufenthalts in Deutschland genügen, da eine Behandlung des Traumas angeblich auch in Bosnien-Herzegowina möglich sei.

Präzisiert wurde die Weisung der Ausländerbehörde noch wie folgt:

„Ein Abschiebungshindernis gem. § 53 Abs. 6 AuslG ist grundsätzlich in den Fällen anzunehmen, in denen bereits seit längerer Zeit eine fachärztliche Behandlung stattfindet sowie die Notwendigkeit einer weitergehenden besonders intensiven und langfristigen Behandlung nachgewiesen worden ist.“ (a.a.O.)

³⁴¹ Anweisung der Innenverwaltung bzw. deren Umsetzung durch die Ausländerbehörde – B.54.1., IV a. –, aus der im Folgenden zitiert wird.

³⁴² Jäger und Rezo (2000, S. 50–57) fassen die auch von mir ausgewerteten Quellen zur strittigen Frage der Behandlungsmöglichkeiten für Traumatisierte in Bosnien ebenfalls zusammen.

³⁴³ Unterschiede wurden nur noch hinsichtlich der Duldungsdauer gemacht: In den Fällen, in denen der Polizeiärztliche Dienst einen „besonderen Schweregrad der Traumatisierung“ bestätigte, sollten Personen, die alle drei Stichtage erfüllten, eine *einjährige* Duldung, alle übrigen eine *sechsmonatige* Duldung erhalten – „die engere Familie (Ehepartner, Kinder) oder sonstige zur Betreuung notwendige Personen, mit denen eine familiäre Lebensgemeinschaft besteht“, sollten in diesen Fällen ebenfalls geduldet werden.

³⁴⁴ Zuvor schon hatten die Bundesländer Nordrhein-Westfalen (Rundschreiben vom 30.11.1999) und Hessen (am 14.1.2000) die Aufhebung gesonderter Weisungsregelungen für traumatisierte BosnierInnen verkündet – bis auf Fälle „besonders intensiver und langfristiger therapeutischer Behandlungen“ (vgl. Jäger / Rezo 2000, 49 f).

Die Unbestimmtheit der verwandten Begriffe („seit längerer Zeit“, „besonders intensive und langfristige Behandlung“³⁴⁵) bürgte für ein unbegrenztes Behördenermessen und somit – entsprechend der eingeübten restriktiven Verwaltungspraxis – für weitgehend negative Entscheidungen der Ausländerbehörde.

Auch die ergänzende Regelung, dass von nun an *grundsätzlich* eine polizeiärztliche Überprüfung der attestierten Traumatisierungserkrankungen erfolgen sollte (und nicht mehr nur „gegebenenfalls“; d.h. in Zweifelsfällen), diente der Absicherung des politischen Ziels einer Ausschaffung des Großteils der bislang noch geduldeten traumatisierten Flüchtlinge, denn – dies muss zur Verdeutlichung des Sachverhalts an dieser Stelle vorweggenommen werden (Ausführliches hierzu im nächsten Kapitel) – die Einschaltung des Polizeiärztlichen Dienstes war praktisch gleichbedeutend mit der Negierung posttraumatischer Belastungserkrankungen und entsprechenden Ablehnungen und Abschiebungen der Betroffenen: Bereits *bevor* der verschärfte Maßstab eines „besonderen Schweregrades“ in der Weisung eingeführt worden war, bestritt der Berliner Polizeiärztliche Dienst den Krankheitswert von privatärztlich / psychotherapeutisch diagnostizierten Traumatisierungserkrankungen in ca. 80-90% aller Fälle! Da der Innenverwaltung diese hohe Ablehnungsquote des Polizeiärztlichen Dienstes bekannt war (die Prozentangabe stammt von ihr), konnte an der Absicht der Berliner Flüchtlingsbürokratie, das ‚Problem‘ der traumatisierten bosnischen Flüchtlinge nunmehr *endgültig* ‚lösen‘ zu wollen, kein Zweifel bestehen.

Der in der Weisung verwandte (und in Attesten geforderte) Begriff eines besonderen „Schweregrades“ einer PTBS war nach fachlich-medizinischen Gesichtspunkten höchst zweifelhaft³⁴⁶. Angelika Birck (2000) vom Behandlungszentrum für Folteropfer führte in einer schriftlichen „Entgegnung“ zu dieser Weisungsvorgabe im Detail aus, dass posttraumatische Belastungserkrankungen nach den beiden international üblichen Diagnosesystemen ICD-10 und DSM IV *nicht* nach einem bestimmten „Schweregrad“ eingeteilt werden können:

„Zwar gibt es eine Vielzahl von unterschiedlichen Kriterien, die auf einen bestimmten Schweregrad der Störung hinweisen können, zum heutigen Stand der Forschung sind jedoch (außer dem Kriterium der Chronifizierung) jene Merkmale, die eine eindeutige Differenzierung des Schweregrades der Störung erlauben, nicht zweifelsfrei festzulegen.“ (Birck 2000, 4)

Von einer *chronischen* posttraumatischen Belastungsstörung wird nach ICD-10 nach *zwei Jahre* andauernden Symptomen ausgegangen (F62.0), nach DSM IV gilt das Störungsbild einer PTBS bereits als chronisch, wenn es über *drei Monate* lang anhält (309.81; vgl. ebd., 2 f). Nahezu *alle* unter einer PTBS leidenden Flüchtlinge in Berlin mussten demnach als *chronisch* traumatisiert angesehen werden – eine chronifizierte PTBS *ist* aber per se eine besonders schwere Erkrankung (so auch Marx 2000, 359).

Die von der Berliner Weisung geforderte Differenzierung nach Schweregraden könne, so Birck zusammenfassend, anhand fachlicher, medizinischer oder psychologischer Kriterien jedenfalls nicht vorgenommen werden (ebd., 4).

In einer späteren Weisungsänderung wurde der geforderte „Schweregrad“ näher präzisiert: Demnach müsse eine PTBS „eines Schweregrades [vorliegen], der eine Bewältigung des Alltags ohne fremde Hilfe nicht zulässt“ (zit. nach: Kl. Anf. Nr. 14/835 vom 28.6.2000 von Hartwig Berger).

Auch dieses Kriterium „(Nicht-) Bewältigung des Alltags ohne fremde Hilfe“ war in den international üblichen Klassifikationssystemen nicht vorgesehen. Bereits für Laien war ersichtlich, dass ein solches Merkmal auch am Wesen der psychischen Erkrankung PTBS völlig vorbei ging,

³⁴⁵ Diese Formulierung (siehe auch die vorherige Fußnote) knüpfte an die Niederschrift der 8. Sitzung des Gemeinsamen Expertenausschusses im Rahmen des Rückübernahmeabkommens vom Oktober 1999 an, nach der eine „medizinische Grundbetreuung in Bosnien“ sichergestellt sei, die Möglichkeiten einer „intensiven und langfristigen therapeutischen Behandlung von Traumatisierten“ jedoch „verbesserungsbedürftig“ seien (zit. in: Jäger / Rezo 2000, 49).

³⁴⁶ Nach dem Sinn einer solchen Unterscheidung fragte auch Hartwig Berger von den Bündnisgründen (Kl. Anf. Nr. 14/835 vom 28.6.2000) – vergeblich, denn eine substanzielle Antwort erhielt er nicht.

da es nicht um eine körperliche Erkrankung oder Behinderung geht, die eine ‚Alltagsbewältigung‘ ohne fremde Hilfe unmöglich machen würde (vgl. auch: BZFO 2000, 3). Dass Traumatisierte häufig von der *psychischen* Hilfe und Unterstützung anderer Menschen, insbesondere Familienangehöriger, bei der Bewältigung ihres alltäglichen Lebens abhängig sind, versteht sich von selbst – doch so war die Weisungsvorgabe nicht gemeint, und so wurde sie von den ausführenden SachbearbeiterInnen auch nicht verstanden.

Fatalerweise orientierte sich der Polizeiarztliche Dienst (PÄD) in Berlin bei seinen Bewertungen an dem fachlich unsinnigen Kriterium der Fähigkeit zur selbständigen ‚Alltagsbewältigung‘ – dies geht jedenfalls aus schriftlichen Stellungnahmen des PÄD, aber auch aus der Auskunft des Polizeiarztes Dr. O. in einer öffentlichen Gerichtsverhandlung vom 27.6.2000 (in dem Verfahren VG 23 F 61.99; Abschrift, S. 8) hervor: „Aus den Antworten kann man dann sehen, ob die Betroffenen einigermaßen in der Lage sind, den Alltag zu bewältigen oder nicht“, sagte er und offenbarte damit, dass dieses Kriterium tatsächlich ein wesentlicher Bestandteil der Untersuchungen des PÄD war.

Überprüfungsverfahren für Traumatisierte

Angesichts des Misstrauens der Berliner Flüchtlingsbürokratie gegenüber den behandelnden ÄrztInnen und TherapeutInnen traumatisierter Flüchtlinge erlangte die Frage, *wie* die eingereichten Atteste und psychologischen Stellungnahmen über eine PTBS überprüft werden sollten, ein immer größeres Gewicht – wohl auch deshalb, weil die Zahl der Betroffenen ab 1997/98 noch einmal erheblich zunahm. Prinzipiell war auch der Verwaltung bewusst, dass die schwierige Aufgabe der Feststellung und Bewertung des Krankheitsbildes einer posttraumatischen Belastungsstörung und hiermit zusammenhängender Fragen (krankheitsbedingte Abschiebungshindernisse) nicht den SachbearbeiterInnen der Ausländerbehörde überlassen bleiben konnte, die zu solchen fachlichen Bewertungen weder ausgebildet noch in der Lage waren.

1. Beurteilung der Atteste durch die Senatssozialverwaltung (ab 1996)

Wie bereits angedeutet wurden deshalb entsprechend der ursprünglichen Weisungsvorgaben die von den Betroffenen eingereichten Atteste von der Ausländerbehörde zunächst an die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales zur Überprüfung übersandt³⁴⁷.

In einer Anweisung der Berliner Innenverwaltung an die Ausländerbehörde vom 24.9.1996 hieß es: „Die Beurteilung, ob eine Behandlung erforderlich ist [und somit, ob eine Duldung erteilt wird; T.H.], orientiert sich an den vorgelegten Attesten und³⁴⁸ an der Stellungnahme der Senatsverwaltung für Soziales entsprechend dem vereinbarten Verfahren“. Diese Vorgabe wurde mit der Weisung Nr. 92 vom 26.9.1996 von der Ausländerbehörde übernommen; die Senatssozialverwaltung sollte demnach prüfen, „ob mit dem Attest ein auf einer Traumatisierung beruhender Krankheitswert bescheinigt wird“ (Punkt. III, 2.) – es handelte sich hierbei dem Wortlaut nach nicht um eine inhaltliche, sondern um eine rein *formale* Überprüfung der privatärztlichen Atteste (wurde eine PTBS bescheinigt?).

³⁴⁷ Ursprünglich war (so Polic 1997, 57) entsprechend einer Initiative der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales geplant, dass ein Expertenausschuss über die eingereichten Atteste befinden sollte. Nach längeren Beratungen wurde dann jedoch entschieden, dass die Atteste von einer einzigen Fachärztin, die bei der Senatsverwaltung für Soziales beschäftigt war, Frau Dr. A., auf ihre Nachvollziehbarkeit hin überprüft werden sollten. Diese Entscheidung basierte vermutlich auf Kostenerwägungen, u.U. stieß aber auch die geplante Einbeziehung nicht-staatlicher Fachleute in eine ExpertInnen-Kommission, die faktisch über den weiteren Aufenthalt der Betroffenen entschieden hätte, auf den grundsätzlichen Widerstand der Innenverwaltung.

³⁴⁸ Da sich die Beurteilung an den Attesten *und* der Stellungnahme der Senatssozialverwaltung orientieren sollte, durfte die Ausländerbehörde eigentlich nicht ‚blind‘ den Stellungnahmen der Senatssozialverwaltung folgen – dies entspräche auch der rechtlichen Verpflichtung zur umfassenden Sachverhaltsprüfung. Es muss jedoch kaum betont werden, dass die Ausländerbehörde in strittigen Fällen meines Wissens nach *in keinem einzigen Fall* entgegen einer negativen Stellungnahme der Senatssozialverwaltung im Rahmen einer Abwägung den privatärztlichen Attesten bzw. gutachterlichen Stellungnahmen folgte.

Die Betroffenen wurden entsprechend dieser ersten Verfahrensvereinbarung nicht erneut persönlich angehört oder begutachtet. Dies ersparte ihnen einerseits eine unter Umständen sehr belastende erneute Exploration ihrer traumatischen Erlebnisse; andererseits konnten sie durch dieses rein schriftliche Verfahren für den Fall, dass ein Attest von der Senatssozialverwaltung aus formalen oder inhaltlichen Gründen als unzureichend angesehen wurde, ihren Krankheitswert nicht durch glaubhafte Schilderungen ihrer traumatischen Erlebnisse und Krankheitssymptome unter Beweis stellen.

Offizielle Angaben zur Überprüfungstätigkeit der Senatssozialverwaltung (durch Frau Dr. A.) gibt es nicht: Auf die Kl. Anf. Nr. 13/3628 von Riza Baran (Bü 90 / Grüne) vom 7.4.1998, wie viele Flüchtlinge aufgrund eines von der Senatssozialverwaltung überprüften Attestes eine Duldung erhalten hätten, antwortete Senatorin Hübner (CDU), dass hierzu keine statistischen Angaben erhoben worden seien.

Polic (1997, 57) nennt eine hohe (über 50%ige) Ablehnungsquote zu Beginn der Tätigkeit von Frau Dr. A.: Von 50 bis Januar 1997 eingereichten Attesten seien nur 7 anerkannt, 15 ‚vorläufig‘ genehmigt (ausführlichere Atteste sollten nachgereicht werden) und der Rest abgelehnt worden.

In einer öffentlichen mündlichen Verhandlung der 35. Kammer des VG Berlin vom 3.3.1997 wies Richter Kunath darauf hin, dass das Überprüfungsverfahren in der Praxis höchst undurchsichtig und unzureichend verlaufe: Er schilderte zur Illustration den Fall einer traumatisierten Bosnierin, die ein (seiner Auffassung nach) nachvollziehbares und ausführlich begründetes Attest der Ausländerbehörde vorgelegt hatte. Die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales übersandte der Ausländerbehörde nach schriftlicher Überprüfung ein Blanko-Formular von Frau Dr. A., in dem (ohne Begründung) angekreuzt worden war, dass das Attest eine Beurteilung des Krankheitswertes nicht zulasse. Diese ‚Beurteilung‘ wurde von der Ausländerbehörde zur Akte genommen, die Betroffene selbst wurde nicht über die ablehnende Stellungnahme informiert. Sie erhielt weder eine Gelegenheit zur Stellungnahme noch einen begründeten Bescheid noch wurde sie zur Vorlage weiterer Nachweise aufgefordert – stattdessen wurde ihr bei der nächsten Vorsprache in der Ausländerbehörde begründungslos eine Abschiebungsandrohung ausgehändigt und ihre Duldung nicht mehr verlängert.

Das Überprüfungsverfahren durch die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales wurde Ende 1997 ‚klammheimlich‘ eingestellt: Aufgrund einer längerfristigen Erkrankung von Frau Dr. A., so war zumindest später inoffiziell zu erfahren, wurden die von der Ausländerbehörde eingesandten Atteste nicht mehr bearbeitet und lagen somit ‚auf Halde‘.

Das Behandlungszentrum für Folteropfer, das bis zum Frühjahr 1998 seine gutachterlichen Stellungnahmen entsprechend einer Vereinbarung direkt an die Senatssozialverwaltung zur Überprüfung geschickt hatte, erhielt erst am 25.3.1998 vom Landesamt für Gesundheit und Soziales die lapidare Mitteilung, dass eine „Beurteilung traumatisierter bosnischer Bürgerkriegsflüchtlinge“ „in unserem Haus aus rechtlichen³⁴⁹ und personellen Gründen nicht möglich ist“ und Gutachten nunmehr wieder direkt an die Ausländerbehörde übersandt werden müssten.

Verfahren bei nach dem 15.12.1995 Eingereisten

Für die zahlenmäßig nicht unerhebliche Gruppe der nach dem 15.12.1995 eingereisten traumatisierten bosnischen Flüchtlinge galten, wie bereits ausgeführt, stets besondere Regelungen – so auch hinsichtlich des Überprüfungsverfahrens. Nach der Weisung Nr. 92 vom 26.9.1996 (Punkt. III, 2.) sollten in diesen Fällen lediglich „die allgemeinen ausländerrechtlichen Bestimmungen gelten“.

In der Weisung der Ausländerbehörde vom 5.3.1997 (B.54.1.) wurde dann ausdrücklich bestimmt, dass Traumatisierungs-Atteste von nach dem 15.12.1995 eingereisten traumatisierten Flüchtlingen **nicht** der Senatssozialverwaltung übersandt werden sollten, sondern lediglich eine „Untersuchung auf ‚Reisefähigkeit‘ zu veranlassen [sei], da sie nicht unter die Regelung über Bürgerkriegsflüchtlinge fallen“ (Punkt III., 2.) – das Problematische dieser Regelung in fachlicher, humanitärer und rechtlicher Hinsicht habe ich bereits thematisiert.

Dieses Verfahren („Reisefähigkeitsprüfung“) wurde mit Weisung vom 20.2.1998 (B.54.1., IV.1.) dann auch auf solche Menschen übertragen, die eine Behandlung ‚erst‘ nach dem 31.1.1998 begonnen hatten (2. Stichtag).

³⁴⁹ Welche rechtlichen Gründe der lange geübten Praxis auf einmal entgegen gestanden haben könnten, wurde in dem Schreiben nicht erläutert.

Im August 1998, auch hierauf bin ich bereits eingegangen, wurde die Anordnung bloßer „Reisefähigkeitsprüfungen“ bei traumatisierten Flüchtlingen, die einen formalen Stichtag der Weisung nicht erfüllten, wieder aufgegeben. In der Weisung (B.54.1., IV, 1.; fast wortgleich auch unter I.) waren nunmehr Vorgaben enthalten, die die Annahme von auslandsbezogenen Abschiebungshindernissen aufgrund fehlender Behandlungsmöglichkeiten zum Regelfall machte. Nur *in Zweifelsfällen* sollte der Polizeiärztliche Dienst den „*Krankheitswert*“ der Traumatisierung überprüfen – in der Praxis der Ausländerbehörde wurde hieraus allerdings eine *generelle* Einschaltung des Polizeiärztlichen Dienstes.

2. Keine Überprüfungen (ab 1998)

Nachdem die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales die Überprüfung von Attesten Ende 1997 eingestellt hatte, fanden in der Praxis in den nächsten 1 ½ Jahren überhaupt keine Überprüfungen mehr statt, weil sich die Verwaltung unfähig zeigte, ein sachgerechtes Kontrollverfahren zu entwickeln.

Welche unterschiedlichen Strategien und Vorschläge in dieser Zeit intern diskutiert wurden, ist nicht bekannt. Gerüchtehalber war jedoch zu erfahren, dass es Konflikte zwischen den Senatsverwaltungen für Soziales und Inneres darüber gegeben haben soll, wer für die Kosten des Überprüfungsverfahrens zuständig sein sollte – und hieran sei letztlich auch die Fortsetzung des alten Modells gescheitert³⁵⁰. Alternativmodelle, etwa die Heranziehung außerbehördlichen Sachverständs (die Bildung eines unabhängigen ‚ExpertInnen-Pools‘) oder die Einschaltung der sozialpsychiatrischen Dienste der Berliner Bezirke wurden ebenfalls verworfen – sowohl die Kostenfrage als auch die Angst vor einem ‚Kontrollverlust‘ der Flüchtlingsbürokratie dürften hierbei eine entscheidende Rolle gespielt haben.

Im Frühjahr 1998 gab ein hoher Beamter der Ausländerbehörde inoffiziell bekannt, dass die beiden Staatssekretäre des Inneren die Frage der Traumatisierungs-Überprüfungen persönlich an sich gezogen hätten und er selber nicht wisse, welches Verfahren zukünftig anzuwenden sei. An diesem Sachstand änderte sich dann für eine lange Zeit nichts, mit der Folge, dass kriegstraumatisierte Flüchtlinge weiterhin alle sechs Monate in der Ausländerbehörde zur Duldungsverlängerung vorsprechen mussten und ihnen die behördliche ‚Anerkennung‘ ihrer Erkrankung und Schutzbedürftigkeit versagt wurde – die Angst vor einer Abschiebung und die zermürbende, eine ‚Gesundung‘ und Therapieerfolge verhindernde existenzielle Unsicherheit blieb also bestehen.

Für diejenigen, die einen Stichtag der Weisung nicht erfüllt hatten, war diese Zeit der allgemeinen ‚Ungewissheit‘ allerdings eine Phase der erheblich gesteigerten Ausschaffungsbemühungen der Behörden, denn sie wurden – vor allem ab Herbst 1998 – verstärkt dem Polizeiärztlichen Dienst zum Zwecke ihrer ‚Gesundschreibung‘ und Ermöglichung einer Abschiebung ‚zugeführt‘.

3. Überprüfungen durch den Polizeiärztlichen Dienst (ab 1999)

Die Staatssekretäre des Inneren präsentierten nach langer Bedenkzeit schließlich die denkbar schlechteste aller Lösungen des Problems: Der Polizeiärztliche Dienst (PÄD) – das Landespolizeiverwaltungsamt, Referat Ärztlicher Dienst und Arbeitssicherheit, angesiedelt beim Polizeipräsidenten in Berlin – sollte die Aufgabe der Überprüfung von ‚Traumatisierungs-Attesten‘ übernehmen. Die skandalösen Untersuchungspraktiken des Polizeiärztlichen Dienstes werde ich im nächsten Kapitel noch im Detail schildern, doch war bereits auf Anhieb ersichtlich, dass der PÄD, der eigentlich für die Betreuung und Behandlung Berliner PolizistInnen zuständig

³⁵⁰ Innensenator Werthebach verneinte in seiner Beantwortung der Kl. Anf. Nr. 14/311 vom 30.3.2000 allerdings die Vermutung, dass es senatsinterne Auseinandersetzungen um die Frage der Kostenaufteilung gegeben habe (Nr. 2 der Anfrage) – eine nachvollziehbare alternative Erklärung für den langen Beratungszeitraum gab er jedoch ebensowenig: In Nr. 3 teilte er lediglich mit, dass die Senatssozialverwaltung „seinerzeit“ (bis Ende 1997) über „entsprechend fachkundiges ärztliches Personal“ zur Überprüfung der „Plausibilität“ der Atteste verfügt habe – was bedeutet hätte, dass die Berliner Senatssozialverwaltung durch die Erkrankung einer einzigen Person nicht mehr in der Lage gewesen sein sollte, Plausibilitätskontrollen von Attesten vorzunehmen.

war, zur Beurteilung posttraumatischer Belastungserkrankungen von Flüchtlingen in keiner Weise kompetent war.

Im Folgenden widme ich mich zunächst dem formellen Verfahren und den entsprechenden Weisungsregelungen der Ausländerbehörde.

In der Weisung der Ausländerbehörde (B.54.1., vom 25.5.1999) wurde die bestehende Traumatisierten-Regelung (Punkt IV.) um nur wenige, jedoch entscheidende Sätze ergänzt. Grundsätzlich hieß es nun:

„Die Atteste sind dem polizeiärztlichen Dienst zum Zwecke der Überprüfung und ggf. Zweitbegutachtung zuzuleiten.“

In Fällen, in denen einer der drei Stichtage nicht erfüllt war, wurde die Regelung zu Abschiebungshindernissen wie folgt ergänzt:

„Die betreffenden Atteste sind dem polizeiärztlichen Dienst zur Überprüfung des Krankheitswerts und der Plausibilität der Gefährdungseinschätzung sowie ggf. Zweitbegutachtung zuzuleiten.“

Und schließlich:

„Anerkannte Traumatisierungen sind in etwa zweijährigem Turnus einer erneuten Plausibilitätskontrolle und ggf. Zweitbegutachtung durch den polizeiärztlichen Dienst zu unterziehen.“

Überprüft werden sollten dem Wortlaut der Weisung zufolge also nach wie vor die eingereichten Atteste bzw. der dort attestierte Krankheitswert – und nur *gegebenenfalls* („ggf.“), d.h. bei entsprechenden Zweifeln (mangelnde „Plausibilität“), sollte eine Zweitbegutachtung der betroffenen Personen durch den PÄD erfolgen³⁵¹.

So eindeutig diese Regelung auf dem Papier erschien – in der Behördenpraxis wurden – entgegen des Wortlautes und Sinns der Weisungsregelung – *alle* traumatisierten Flüchtlinge sukzessive zum Polizeiärztlichen Dienst zur Zweitbegutachtung vorgeladen. Diese erhebliche Kluft zwischen Weisung und Praxis ließ sich auch nicht durch beharrliche Anfragen bei den beteiligten Behörden schließen:

Ein hochrangiger Vertreter der Innenverwaltung bestätigte im Herbst 1999 auf anwaltliche Anfrage zwar, dass sich auch seiner Auffassung nach Zweitbegutachtungen auf Zweifelsfälle beschränken sollten – jedoch müsse die Ausländerbehörde über die konkrete Verfahrensweise letztlich selbst bestimmen. Der Leiter der Ausländerbehörde gab gegenüber einem anderen Anwalt wiederum nur die allgemeine Auskunft, dass jedes Attest weisungsgemäß ‚überprüft‘ werde. Eine Mitarbeiterin des Polizeiärztlichen Dienstes sagte schließlich auf entsprechende Anfrage am Telefon, dass sie *in jedem Fall* Erstbegutachtungen vornehme, d.h. dass sie nicht die vorliegenden Gutachten und Atteste überprüfte, sondern grundsätzlich eine eigenständige Neubegutachtung der Flüchtlinge und des Krankheitsbildes vornahm. Die Leiterin des PÄD schrieb an einen Rechtsanwalt (mit Datum vom 5.6.2000) in allgemeiner Form, dass es „nicht zu den Aufgaben unserer Psychologin [gehört], ärztliche Diagnosen in Frage zu stellen oder zu überprüfen. Ihre Aufgabe besteht ausschließlich darin, festzustellen, ob eine posttraumatische Belastungsstörung von erheblichem Krankheitswert aufgrund einer vorausgegangenen Kriegstraumatisierung besteht“³⁵².

Obwohl das unverhältnismäßige und für die Betroffenen extrem belastende Verfahren regelmäßiger polizeiärztlicher Begutachtungen dem Wortlaut der ausländerrechtlichen Weisung widersprach und obwohl die Proteste hiergegen (seitens der Berliner Ärztekammer, der FachärztInnen und TherapeutInnen, der Beratungsstellen, der Verwaltungsjustiz usw.) immer

³⁵¹ Auch die meisten RichterInnen interpretierten die Weisung entsprechend: In einem Schreiben an die Ausländerbehörde vom 5.1.2000 schrieb Richter Dr. Deppe von der 14. Kammer des VG Berlin: „Daraus ist zu entnehmen, dass eine Zweitbegutachtung nicht in jedem Fall, sondern erst nach Überprüfung der Atteste durch den polizeiärztlichen Dienst erfolgen soll. Eine solche Verfahrensweise erscheint auch sinnvoll, da in eindeutigen Fällen eine unnötige Doppelbegutachtung entfallen kann“. Im konkreten Fall lag „eine Fülle“ (so der Richter) von ärztlichen Attesten vor, und auch der sozialpsychiatrische Dienst des Bezirks Wedding hatte in einem Gutachten den Krankheitswert bestätigt; die Ausländerbehörde hatte dessen ungeachtet einen konkreten Abschiebungstermin angesetzt.

³⁵² Diese Äußerung widersprach der zu dieser Zeit gültigen Weisung (B.54.1., IV a.), wonach die „fachärztlichen Gutachten [...] [d.h. *nicht* die Personen!, T.H.] vom polizeiärztlichen Dienst zu prüfen“ seien.

lauter wurden, ließen sich weder die Innenverwaltung noch die Ausländerbehörde von dem einmal in der Praxis eingeschlagenen Weg abbringen.

Es ist nicht mehr rekonstruierbar, wer dafür verantwortlich zeichnete, dass aus der ursprünglich beabsichtigten Begutachtungspraxis in Zweifelsfällen eine generelle Überprüfungspraxis durch den PÄD wurde. Da der PÄD nur in Amtshilfe und auf ausdrückliches Ersuchen der Ausländerbehörde tätig wurde, lag es natürlich in den Händen der Ausländerbehörde, klare und der Weisung entsprechende Überprüfungsaufträge an den PÄD zu formulieren. Allerdings dürfte auch ein gewisser ‚Überprüfungswahn‘ und ‚Allmachtsphantasien‘ von Bediensteten des PÄD (hierzu im nächsten Kapitel) in diesem Zusammenhang eine entscheidende Rolle gespielt haben. Als Dienstaufsichtsbehörde trug jedoch in jedem Fall die Berliner Senatsverwaltung für Inneres die volle politische und dienstrechtliche Verantwortung für die Ereignisse, da sie trotz aller Mahnungen und eindeutigen Hinweise auf eine unqualifizierte Überprüfungspraxis des PÄD über eine lange Zeit hinweg untätig blieb.

Die skandalöse und zumindest nach Auffassung zweier Kammern des VG Berlin auch rechtswidrige Praxis *genereller* polizeiärztlicher Begutachtungen von traumatisierten Flüchtlingen wurde nach einer Weisungsverschärfung vom 17.2.2000 fortgeführt – auch wenn der Gegensatz zwischen einer *Überprüfung der Gutachten* (der Weisung nach) und einer *Begutachtung der Betroffenen* (in der Praxis) aufrechterhalten blieb:

„Die fachärztlichen Gutachten, die zum Beleg einer psychischen Traumatisierung vorgelegt werden, sind prinzipiell vom polizeiärztlichen Dienst zu prüfen und – ggf. unter Rücksprache mit den behandelnden Einrichtungen bzw. Fachärzten – mit Blick auf das Vorliegen eines Abschiebungshindernisses gem. § 53 Abs. 6 AuslG (Vorliegen einer psychischen Traumatisierung mit besonderem Schweregrad) zu bestätigen.“ (B.54.1., IV a.)

Im Sommer 2000 nahm der parlamentarische und außerparlamentarische Druck auf die Berliner Innenverwaltung zu, den PÄD wegen fachlicher Inkompetenz von seiner Überprüfungsstätigkeit zu entbinden. Faktisch geschah dies erst am 30.10.2000 („Bitte“ der Innenverwaltung an die Ausländerbehörde, von weiteren Vorladungen zum PÄD abzusehen), nachdem die maßgeblich mit der Begutachtung traumatisierter Flüchtlinge beauftragte Polizeipsychologin persönlich untragbar geworden war (selbst die Berliner Polizei hegte Zweifel an ihrer Glaubwürdigkeit; hierzu mehr im nächsten Kapitel).

Es sollte einen weiteren Monat dauern, bis am 27.11.2000 die ergänzende Mitteilung der Innenverwaltung an die Berliner Ausländerbehörde erging, dass angesichts „gegenwärtig fehlender Überprüfungsmöglichkeiten“ bosnischen und jugoslawischen Flüchtlingen, die „sich auf eine fachärztlich bescheinigte Traumatisierung berufen haben, bis auf Weiteres, d.h. bis zur Entwicklung einer Gesamtlösung“, Duldungen zu erteilen seien – und zwar „auch dann, wenn eine Überprüfung durch den ärztlichen Dienst beim Landespolizeiverwaltungsamt eine Traumatisierung nicht bestätigt hat“.

Bis zu diesem Zeitpunkt, bis zum 27.11.2000, versuchte die Berliner Ausländerbehörde, traumatisierte bosnische Kriegsflüchtlinge auf der Grundlage skandalöser polizeiärztlicher Begutachtungen abzuschieben – also selbst noch, als deren Untragbarkeit längst offenkundig geworden war!

4. Überprüfungen in Zweifelsfällen durch unabhängige GutachterInnen (ab 2001)

Erst infolge der IMK-Bleiberechtsregelung vom 24.11.2000 galt dann ab Frühjahr 2001 in Berlin ein aus fachlicher Sicht angemessenes Überprüfungsverfahren, nach dem die SachbearbeiterInnen der Ausländerbehörde Atteste lediglich auf ihre formale und logische Stimmigkeit hin überprüfen und *nur in Zweifelsfällen* ein *unabhängiges* Sachverständigen-Gutachten einholen sollten³⁵³.

In der Weisung E.Bos.1., IV. 3.7. (Stand: 26.2.2001) hieß es, dass „bei begründeten Schlüssigkeitszweifeln“ „zunächst“ zu prüfen sei, ob der Betroffene unter Fristsetzung (zwei Wochen) aufgefordert werden soll, von den Behandelnden ein Attest vorzulegen, „das den formalen Anforderungen entspricht“, oder ob mit den BehandlerInnen selbst eine „Klärung

³⁵³ Vielleicht sollte an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass diese Regelung noch unter CDU-Senator Werthebach beschlossen worden war, Innensenator Körting (SPD) kam erst im Juni 2001 ins Amt.

erreicht“ werden kann. Nur „ggf.“, so lautete erneut das entscheidende Kürzel, sollte „eine zusätzliche gutachterliche Stellungnahme“³⁵⁴ veranlasst werden: Der Theorie nach war dies ein ‚behutsames‘, abwägendes und um sachliche Aufklärung bemühtes Verfahren.

Auf die von diesen Grundsätzen eklatant abweichende Praxis werde ich später noch zu sprechen kommen: In nur wenigen Fällen wandten sich SachbearbeiterInnen der Ausländerbehörde tatsächlich an behandelnde ÄrztInnen und TherapeutInnen, um etwaige Unklarheiten durch Nachfragen aufzuklären; in der Regel wurden Zweitbegutachtungen *ohne* eine vorherige Rückfrage oder Sachverhaltsaufklärung angesetzt. Allerdings verzichtete die Ausländerbehörde im Verlauf der Zeit in (aus ihrer Sicht) Zweifelsfällen dann ganz auf Zweitbegutachtungen, vermutlich, weil dieser Begutachtungsprozess zu teuer, zu zeitaufwändig und zu wenig ‚erfolgsversprechend‘ war (da viele angezweifelte Traumatisierungen gutachterlich bestätigt wurden). Stattdessen wurden traumatisierte Flüchtlinge unter Umgehung der Weisungsvorgaben in eigener ‚Selbstherrlichkeit‘, mit untragbaren ‚Begründungen‘ und ungeahnten ‚bürokratischen Finessen‘ abgelehnt (Stichwort: ‚Schlüssigkeitsprüfungen‘).

Infolge dieser ungenügenden Ablehnungspraxis der Berliner Ausländerbehörde kam es im Herbst 2002 noch einmal zu einer Weisungsänderung und Abänderung des Verfahrens – dies sei hier nur in Ergänzung vermerkt, da ich mich eigentlich auf die Darstellung der Weisungslage bis zum IMK-Beschluss vom 24.11.2000 beschränken wollte: Als „5. Verfahren“ wurde nach Gesprächen der Innenverwaltung mit VertreterInnen von ÄrztInnen und TherapeutInnen vereinbart, dass die Ausländerbehörde besonders qualifizierte gutachterliche Stellungnahmen ohne jede ‚Schlüssigkeitsprüfung‘ anerkennen sollte, wenn sie bestimmten inhaltlichen und formalen Kriterien entsprachen und von Personen stammten, die auf einer ‚Liste‘ qualifizierter GutachterInnen / BehandlerInnen verzeichnet waren (so genanntes ‚Listen-Verfahren‘³⁵⁵). Solche qualifizierten gutachterlichen Stellungnahmen, die die Betroffenen übrigens selbst zu bezahlen hatten³⁵⁶, waren allerdings nichts mehr wert, wenn die eindeutig traumatisierten Menschen nach Auffassung der Ausländerbehörde auch nur in einem Punkt ein formales Kriterium der Weisung nicht erfüllt hatten – die Gerichte fühlten sich durch den medizinischen Sachverstand ohnehin nicht gebunden und urteilten aufgrund eigener Prüfungen (hierzu später).

Politische Entwicklung bis zur IMK vom 24.11.2000

Im Jahr 2000 spitzten sich die Ereignisse in der politischen Sphäre zu: Zum einen ließ sich die dringende Notwendigkeit einer politischen Schlusstrichregelung geradezu ‚mit Händen greifen‘, weil zu diesem Zeitpunkt nahezu *alle* bosnischen Flüchtlinge, die sich noch in Deutschland aufhielten, nach ‚objektiven‘ Kriterien als weiterhin schutzbedürftig angesehen werden mussten – so jedenfalls die Einschätzung des UNHCR (wie dargelegt; vgl. auch: Jäger / Rezo 2000, 108). Es warf auch kein gutes Licht auf die deutsche Abschiebungspolitik, dass diejenigen, die mit aller Gewalt aus dem Land getrieben werden sollten, von den Vereinigten Staaten von Amerika nun schon über Jahre hinweg als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention zu Zehntausenden übernommen wurden, um sie vor einer Zwangsrückkehr nach Bosnien zu bewahren (vgl. ebd., 106).

Die Notwendigkeit einer neuen IMK-Regelung war aber auch deshalb offenkundig, weil die ursprünglich beschlossenen Schutzregelungen für traumatisierte Flüchtlinge in der Praxis der Ausländerbehörden nach und nach aufgeweicht worden und die Behörden nunmehr sogar ‚auf dem Sprung‘ waren, einen Großteil der unzweifelhaft weiterhin schutzbedürftigen traumatisierten Flüchtlinge unter Hinweis auf angebliche Behandlungsmöglichkeiten in Bosnien und Herzegowina abzuschieben.

Für die Gruppe der Bosnienflüchtlinge fühlten sich weite Teile der Öffentlichkeit und Politik jedoch in besonderer Weise verpflichtet – zum einen wegen der bisherigen Sonderregelungen, die

³⁵⁴ Mit Hilfe der Berliner Ärztekammer wurde eine Liste von ‚unabhängigen‘ Sachverständigen erstellt. Auf einer zweiten Liste befanden sich sachverständige PsychotherapeutInnen. Das Zustandekommen und die Kriterien dieser Listen blieben weitgehend im Dunkeln: Im Verlauf der Zeit wurden mehrere fachlich unhaltbare (ablehnende) ‚Gutachten‘ bekannt, die nicht dem Stand der Fachkenntnisse zu posttraumatischen Belastungsstörungen vor interkulturellem Hintergrund entsprachen – es ist wohl kaum verwunderlich, dass die Ausländerbehörde bevorzugt solche ‚GutachterInnen‘ mit neuen Prüfaufträgen bedachte (dies war jedenfalls der Eindruck mancher Beteiligten).

³⁵⁵ Die Listen wurden von der Berliner Ärzte- bzw. Psychotherapeutenkammer erstellt und ‚gepflegt‘. Vor allem die besondere fachliche Qualifikation im Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen musste gegenüber den Kammern nachgewiesen oder glaubhaft gemacht werden.

³⁵⁶ Die Kosten einer solchen aufwändigen gutachterlichen Stellungnahme beliefen sich auf bis zu 250 Euro. Behandlungseinrichtungen boten bedürftigen Flüchtlingen zeitweilig auch kostenlose Begutachtungen an, jedoch waren diese bald ‚überlaufen‘.

das direkte und indirekte Versprechen einer ‚besonderen Sorgfalt‘ enthielten, und zum anderen wegen der geographischen Nähe zum brutalen Kriegsgeschehen auf dem Balkan, das – so die einhellige Auffassung – in nicht geringen Teilen von dem ‚Versagen‘ der internationalen und europäischen Gemeinschaft zu verantworten war.

Im Rahmen der IMK vom März 1999 in Dresden hatten sich die Innenminister zwar darauf verständigt, dass traumatisierte Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien „nicht mit einer raschen Abschiebung aus Deutschland rechnen“ müssten (so die taz vom 6./7.3.1999) – dies enthielt jedoch die Androhung einer Abschiebung zu einem *späteren* Zeitpunkt.

Bei der IMK vom November 1999 in Görlitz unternahm dann der Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, Wienholtz (SPD), den Versuch, eine Bleiberechtsregelung für traumatisierte bosnische Flüchtlinge nach § 32 AuslG zu initiieren. Im Rahmen einer Fernseh-Dokumentation³⁵⁷ berichtete Wienholtz jedoch – sichtlich schockiert – davon, dass 14 seiner 17 Länder-Kollegen diesen Vorschlag abgelehnt hätten.

Schleswig-Holstein verfügte daraufhin im Alleingang per Rundschreiben (des Innenministeriums vom 29.11.1999), dass Duldungen traumatisierter Flüchtlinge über den Zeitraum von einem Jahr hinaus erteilt werden sollten, um den Behandlungserfolg nicht zu gefährden oder zu behindern. Es bestünden darüber hinaus auch „keine Bedenken“ dagegen, „in besonderen Fällen“ eine Aufenthaltserlaubnis nach § 30 Abs. 3 oder 4 AuslG zu erteilen (Rheinland-Pfalz und Bremen schlossen sich diesem Vorgehen an; vgl. Jäger / Rezo 2000, 48).

Politische Bewegung kam dann ins Spiel, als im Frühjahr 2000 über 100 Bundestagsabgeordnete aller Parteien³⁵⁸ einen für den deutschen Parlamentarismus außergewöhnlichen interfraktionellen Antrag in den Bundestag einbrachten (BT-Drs. 14/3729). Die InitiatorInnen dieser zunächst „Osterappell“ genannten Initiative waren Claudia Roth (Grüne), Christian Schwarz-Schilling (CDU), Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP) und Heidi Mattischeck (SPD). Der Antrag trug den Titel „*Humanitäre Grundsätze in der Flüchtlingspolitik beachten*“ und beinhaltete eine Aufforderung an die Bundesregierung, sich – auch gegenüber den Bundesländern – dafür einzusetzen, dass keine Ausreiseaufforderungen oder Abschiebungsandrohungen mehr ergehen sollten gegenüber Flüchtlingen aus Bosnien und dem Kosovo, die besonders schutzbedürftigen „Problemgruppen“ angehörten. Insbesondere die nur noch etwa 50.000 in Deutschland verbliebenen bosnischen Flüchtlinge (von ursprünglich ca. 350.000) seien „weitgehend“ zu diesen „Problemgruppen“ zu rechnen. Gefordert wurde ein „längerfristiger Aufenthalt mit einem gesicherten Rechtsstatus“ bzw. eine „dauerhafte Aufenthaltsberechtigung“³⁵⁹ (für Traumatisierte, Lagerinsassen und integrierte Jugendliche). Der Bundesinnenminister solle diese Forderung nach einem Bleiberecht in die Innenministerkonferenz einbringen – die ParlamentarierInnen verlangten in anderen Worten, endlich einen politischen Schlussstrich unter das Kapitel der Aufnahme bosnischer Kriegsflüchtlinge in Deutschland zu ziehen. Die Ausländerbeauftragte der vorherigen CDU-Bundesregierung, Cornelia Schmalz-Jacobsen (FDP), sagte:

„Wir waren bei der Aufnahme der Flüchtlinge großzügig³⁶⁰. Wir sollten das jetzt auch großzügig zu Ende bringen“ (TSP, 20.4.2000).

Aus Äußerungen der InitiatorInnen des „Osterappells“ wurde deutlich, dass die Bundestagsabgeordneten nicht mehr bereit waren, die ‚Sturheit‘ und ‚Unbelehrbarkeit‘ der verantwortlichen Innenminister (gleich welcher Partei) noch länger hinzunehmen und einer sich weiter brutalisierenden Abschiebungspolitik (Einbezug der traumatisierten Flüchtlinge in den Abschiebungsprozess) tatenlos zuzusehen. Etliche Abgeordnete betonten, dass sie in ihren

³⁵⁷ „Mein Herz will nicht mehr reden“, am 14.3.2000 im ZDF erstmalig gesendet – eine einfühlsame und fachlich kenntnisreiche Darstellung über Traumatisierungserkrankungen (anhand konkreter Beispielfälle) und behördlichen Umgangsweisen mit traumatisierten Flüchtlingen.

³⁵⁸ Bis auf die PDS, die jedoch nur deshalb außen vor gelassen worden war, um auch die CDU einbinden zu können.

³⁵⁹ Der Begriff konnte nur politisch verstanden werden, denn die Erteilung von Aufenthalts**berechtigungen** an Flüchtlinge mit einer Duldung oder Aufenthaltserlaubnis war aus rechtlichen Gründen unmöglich.

³⁶⁰ Im Bundestag (vgl. Plenarprotokoll vom 6.7.2000, TOP 18) erklärte Christian Schwarz-Schilling (CDU) Ähnliches: „Die Aufnahme der 350 000 Flüchtlinge bei uns in Deutschland war eine großartige Tat und vorbildlich für die ganze Welt“. Ich denke, ich habe zeigen können, dass dieses positive Bild der „großzügigen Aufnahme“ in Deutschland nicht der Realität entsprach.

Wahlkreisen immer wieder mit Abschiebungen konfrontiert würden, die in ihrer ‚Hartherzigkeit‘ niemandem mehr zu vermitteln seien. Die besonders skandalösen Vorgänge um den Polizeiärztlichen Dienst in Berlin hatten viele Abgeordnete schockiert und für das Thema „sensibilisiert“ – dies sagte z.B. Frau Mattischeck in einem Podiumsgespräch in der Heilig-Kreuz-Kirche in Berlin-Kreuzberg am 27.6.2000 und Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP) in ihrer Rede im Bundestag³⁶¹. Christian Schwarz-Schilling (CDU), als offizieller ‚Streitschlichter‘ in Bosnien tätig, fand bei dem besagten Podiumsgespräch in der Heilig-Kreuz-Kirche drastische Worte, um die ‚Unbelehrbarkeit‘ der deutschen Innenminister, die auf der Ausreise und Abschiebung *grundsätzlich aller* Bosnienflüchtlinge beharrten, zu umschreiben: Er sagte (eigene Aufzeichnung), dass er sich immer gesprächsbereit gezeigt habe gegenüber den Innenministern, dass deren Dialogbereitschaft noch geringer sei als die Dialogbereitschaft der verfeindeten Parteien in Bosnien! Dies zeige den „geistigen Zustand“, der hier in Deutschland herrsche: Ein Dialog (mit ihm) sei nicht erwünscht, weil die Innenminister andernfalls Informationen erhalten könnten, die ihnen nicht passten. In anderen (meinen) Worten: Die Innenminister verweigerten sich aufgrund ideologischer Fixierungen, die Realitäten und die dringend lösungsbedürftigen humanitären Probleme auch nur zur Kenntnis zu nehmen.

Auch im Bundestag (vgl. Plenarprotokoll vom 6.7.2000, TOP 18) berichtete Schwarz-Schilling in aller Offenheit davon, dass ihm in Gesprächen mit den Innenministern „seit anderthalb Jahren“ eine „sensible Einzelfallprüfung bei Problemgruppen“ zugesagt worden sei. Aber:

„Meine Damen und Herren, ich sage hier ganz klar: Zusagen dieser Art sind nicht eingehalten worden. Im Gegenteil: Seit Februar, März dieses Jahres erhalten diese Problemgruppen pauschal und ohne Differenzierung dieselben Ausreiseaufforderungen mit der Androhung von Zwangsmaßnahmen für den Fall, dass man Deutschland nicht bis zum angegebenen Zeitpunkt verlassen hat.“

Aus Schwarz-Schillings Worten wurde deutlich, dass mutmaßlich die persönliche Konfrontation mit zahlreichen konkreten Abschiebungsentscheidungen für sein besonderes Engagement in dieser Sache ausschlaggebend war:

„Aus diesen Gründen liegen sehr viele geradezu tragische Einzelfälle auf den Tischen der Kolleginnen und Kollegen des Deutschen Bundestages. [...] Ich könnte Ihnen hundert Fälle nennen; bei mir kommen jeden Tag ungefähr fünf Fälle auf den Schreibtisch – eine Aufgabe, die ich fast nicht mehr lösen kann.“

Schwarz-Schilling berichtete in seiner viel beachteten Rede von zwei dieser Einzelfälle, die im Behördenalltag in Deutschland zu Regelfällen geworden waren:

Im einen Fall hatte ein traumatisiertes Ehepaar eine therapeutische Behandlung ‚erst‘ nach einer Abschiebungsandrohung (und einem sich anschließenden Suizidversuch) begonnen. Angesichts der Drohung des Mannes, er werde nur tot nach Bosnien zurückkehren, erinnerte Schwarz-Schilling an KZ-Überlebende, die ebenfalls erklärt hatten, nie wieder nach Deutschland zurückkehren zu können.

Im anderen Fall drohte eine Ausländerbehörde in Sachsen-Anhalt einer fünfzehnjährigen Taubstummten, die in sechs Jahren mühsam gelernt habe, von ‚deutschen‘ Lippen abzulesen, die Abschiebung nach Sarajevo an mit dem (behördenüblichen) Argument, dort gebe es schließlich auch eine Taubstummenschule (nicht, dass die Familie aus Sarajevo stammte!). Dass die Taubstummte in Bosnien nichts mehr ‚verstehen‘ würde, wurde nicht bedacht.

Vor diesem Hintergrund fasste Schwarz-Schilling zusammen:

„Es gibt jetzt nicht mehr viele Flüchtlinge bei uns und wir sollten denjenigen, die jetzt noch hier sind, das Leben nicht so erschweren und sie nicht in Angst und Panik versetzen. Diese Menschen haben aufgrund dessen, was ihnen passiert ist, ein Recht, in Frieden zu leben, wie auch wir.“

An dieser Stelle wird im Protokoll „Beifall im ganzen Hause“ vermerkt, doch die wohlfeilen Worte und die Selbstbeklatschung des Parlaments kamen für diejenigen zu spät, denen die Angst vor einer Abschiebung geradezu zur ‚zweiten Haut‘ geworden war oder die Deutschland infolge des massiven politischen und behördlichen Drucks gezwungenermaßen längst verlassen hatten oder sogar abgeschoben worden waren.

Schwarz-Schillings Erinnerung daran, dass die Menschenwürde nicht nur für Deutsche gelte, war so richtig wie wirklichkeitsfremd.

³⁶¹ In Hinblick auf die Praxis des Berliner Polizeiärztlichen Dienstes sagte sie: „Wir wollen, dass hiervon ein Signal ausgeht, dass diese Praxis beendet wird“ (BT-Plenarprotokoll vom 6.7.2000, TOP 18). An dieser Stelle ist Beifall von *allen* Parteien, also auch der CDU/CSU, vermerkt.

Die parlamentarische Initiative „Humanitäre Grundsätze in der Flüchtlingspolitik beachten“ wurde unterstützt von zahlreichen nicht-staatlichen Gruppen und Betreuungsorganisationen, die mit dem Elend der deutschen Ausschaffungspolitik aufgrund ihrer praktischen Erfahrungen bestens vertraut waren und ohne deren beharrliche Öffentlichkeits- und „Lobbyarbeit“ es die Initiative der Bundestagsabgeordneten vermutlich gar nicht gegeben hätte: TherapeutInnen und BehandlerInnen von traumatisierten Flüchtlingen leisteten im Hintergrund eine stete Aufklärungsarbeit bei den politisch Verantwortlichen über das Erscheinungsbild und die Auswirkungen posttraumatischer Belastungserkrankungen; Kirchen, Wohlfahrtsverbände und Flüchtlingshilfeorganisationen (Pro Asyl, UNHCR usw.) unterstützten den „Osterappell“ öffentlich, aber auch die Bundesausländerbeauftragte Marieluise Beck (Grüne) warb bei den Innenministerien eindringlich für die Verabschiedung einer längst überfälligen Bleiberechtsregelung.

Selbst der Bundesminister des Inneren, Otto Schily (SPD), wandte sich schließlich Ende Mai 2000 aufgrund „vermehrt[er] Eingaben aus Kreisen der Kirchen und Wohlfahrtsverbände“ in einem Brief an seine Minister-Kollegen der Bundesländer und führte aus, dass bei traumatisierten Flüchtlingen aus Bosnien und Herzegowina sowie dem Kosovo „im Interesse der medizinischen Behandlung“ von der „Erteilung auf drei Monate befristeter Duldungen grundsätzlich abgesehen und der gesetzliche Rahmen ausgeschöpft“ und bei „chronisch traumatisierten Menschen“ sachgerechterweise eine Aufenthaltsbefugnis erteilt werden solle.

Bemerkenswert war in diesem Zusammenhang die Reaktion des Berliner Innensenators Werthebach auf den Brief Schilys (vgl. dessen Beantwortung der Mündlichen Anfrage Nr. 8 von Hartwig Berger (Grüne) in der 12. Sitzung des Berliner Abgeordnetenhauses vom 22.6.2000; LPD 128/2000, 5.7.2000).

Werthebach differenzierte fein und behauptete, dass Schily bei „psychisch traumatisierten Flüchtlingen“ lediglich „angeregt“ habe, den „ausländerrechtlichen Rahmen für Duldungen“ auszuschöpfen (Kursive von mir; T.H.). Nur in besonders gelagerten Fällen, nämlich bei *chronisch* traumatisierten Menschen, habe Schily auf „die Möglichkeit der Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen hingewiesen“. Dem trage der Berliner Senat „schon lange Rechnung“, indem „anerkannt“ psychisch traumatisierten Flüchtlingen aus Bosnien „einjährige Duldungen gewährt“ würden.

Diese Umschreibung des Sachverhalts war allerdings zynisch in Kenntnis des Umstandes, dass die Berliner Innenverwaltung mit Hilfe des Polizeiärztlichen Dienstes eine „Anerkennung“ der attestiert chronischen³⁶² Traumatisierungserkrankungen in 80-90% aller Fälle verhinderte und – statt wie gefordert Aufenthaltsbefugnisse zu erteilen – vielmehr deren Abschiebung betrieb!

Der Innensenator gab in diesem Zusammenhang offen bekannt, dass er beabsichtigte, auch die „anerkannt“ traumatisierten Flüchtlinge früher oder später nach Bosnien-Herzegowina abschieben und deshalb keinerlei Aufenthaltsverfestigung zulassen zu wollen. Diese Drohung schwang zumindest in den folgenden Worten unüberhörbar mit: „Die Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen [...ist...] insbesondere angesichts der sich in Bosnien und Herzegowina stetig verbessernden Behandlungsmöglichkeiten nicht notwendig sowie im Hinblick auf die grundsätzlich fehlenden gesetzlichen Voraussetzungen (z.B. der Regelversagungsgrund gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG [Sozialhilfebezug; T.H.]) nicht möglich“ (a.a.O.).

Der Gruppenantrag „Humanitäre Grundsätze in der Flüchtlingspolitik beachten“ (Drs. 14/3729) wurde insgesamt von 230 Bundestagsabgeordneten unterschrieben und am 6. Juli 2000 vom Deutschen Bundestag *einstimmig* (!) angenommen³⁶³.

Dieser Bundestags-Beschluss hatte für die ausländerbehördliche Praxis der Bundesländer jedoch keinerlei rechtliche Bindungswirkung, und die Staatssekretärin im Bundesinnenministerium, Cornelia Sonntag-Wolgast (SPD), stellte klar, dass es z.B. für Behinderte, Kranke oder Jugendliche kein pauschales Bleiberecht geben könne, denn damit würde das geltende Ausländerrecht in Frage gestellt (vgl. FR vom 8.7.2000) – tatsächlich ging der einmütig beschlossene Gruppenantrag weit über den abwehrenden Geist des Ausländerrechts hinaus.

Es lohnt sich also, einen genaueren Blick auf die Forderungen des Bundestages zu werfen, auch um beurteilen zu können, welche der parlamentarischen Forderungen mit dem späteren IMK-Beschluss umgesetzt wurden – und welche nicht. Der Gruppenantrag enthielt unter anderem die

³⁶² Praktisch *alle* Betroffenen, die sich wegen einer PTBS im Jahr 2000 in Behandlung befanden, mussten wegen der lang andauernden Symptomatik aus fachlich-medizinischer Sicht als *chronisch* traumatisiert gelten.

³⁶³ Innensenator Werthebach behauptete in einer Innenausschusssitzung des Berliner Abgeordnetenhauses vom 11.9.2000 allen Ernstes, dass er sich vom Bundestagsbeschluss bestätigt fühle (eigene Mitschrift).

Forderung, dass bei folgenden Personengruppen von Abschiebungen und Abschiebungsandrohungen nach Bosnien oder in den Kosovo abgesehen werden sollte:

1. „Behinderte, Kranke, alleinstehende Alte, Mütter mit Kleinkindern sowie unbegleitete Minderjährige
2. Traumatisierte mit fachärztlicher Beurteilung
3. Ehepaare, die verschiedenen Ethnien angehören und deshalb jetzt in ihrer früheren Heimat nicht gemeinsam leben können
4. Lagerinsassen, die während des Bürgerkrieges oder des Genozids inhaftiert waren
5. Kriegsdienstverweigerer und Deserteure, die sich der Beteiligung an völkerrechtswidrigen Aggressionen und Verbrechen entzogen haben
6. Zeugen in Kriegsverbrecherprozessen, insbesondere des Haager Tribunals
7. Jugendliche, die in Deutschland aufgewachsen sind und die weitgehend integriert sind“.

Nur Punkt 2. und 6. fanden sich in dem IMK-Beschluss vom November 2000 ansatzweise wieder, allerdings wurde bei traumatisierten Flüchtlingen nicht nur eine „fachärztliche *Beurteilung*“ (sprich: die Diagnose einer PTBS), sondern vielmehr der Nachweis einer längerfristigen *Behandlung* verlangt, und ZeugInnen des Den Haager Kriegsverbrechertribunals waren – zumindest in Berlin – nicht ohne Einschränkungen vor Abschiebungen sicher, da die Gewährung eines dauerhaften Bleiberechts von der Fortdauer des Prozesses bzw. von dem Gefährdungsgrad im Falle einer Rückkehr abhängig gemacht wurde.

Überraschenderweise entsprach die IMK den Bundestags-Forderungen zu Punkt 3. und zum Teil zu Punkt 1. – allerdings ‚nur‘ hinsichtlich der Flüchtlinge *aus dem Kosovo*, so dass die Gesamtzahl der Begünstigten kaum ins Gewicht gefallen sein dürfte: „Gemischt-ethnischen Familien“ und „unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen [...], soweit sie Waisen sind oder der Aufenthalt ihrer Eltern nicht feststellbar ist“, sollten nach dem IMK-Beschluss vom November 2000 eine Aufenthaltsbefugnis erhalten.

Der Beschluss des Deutschen Bundestages vom 6.7.2000 enthielt zudem die Forderung, dass sowohl Minderheitenangehörige als auch „Roma und Ashkali, die überall Minderheit und fast überall Gejagte sind“, von Abschiebungen ausgenommen werden sollten. Dieser Forderung kamen die Innenminister nur in Bezug auf die Kosovo-Flüchtlinge nach, wobei die entsprechende Duldungsregelung nur einen zeitlich eng befristeten Aufschub bieten sollte:

„Die Innenminister und -senatoren der Länder beobachten mit Sorge, dass nach der ethnischen Vertreibung der Kosovo-Albaner durch die Serben jetzt eine von den Kosovo-Albanern ausgehende zweite ethnische Vertreibung von Serben, Roma, Ashkali und weiteren ethnischen Minderheiten stattfindet. Sie appellieren an die internationalen Organisationen, diese Vertreibungen nicht zuzulassen und verstärkt dafür einzutreten, dass auch diese Gruppen in ihre Heimat zurückkehren können. Der Bundesminister des Inneren wird gebeten, sich nachdrücklich für diese Forderung einzusetzen.“ (Pressemitteilung Nr. 012/01 zur IMK vom 21.5.2001)

Es war offenkundig, dass die „nachdrückliche Bitte“ der Länderinnenminister an den Bundesinnenminister in Wahrheit darin bestand, dass er sich dafür einsetzen solle, *Abschiebungen* von Minderheiten-Angehörigen nach Jugoslawien / Kosovo alsbald möglich zu machen, wie der IMK-Beschluss selbst zeigte: Unter TOP 6.1 II Ziffer 3 Absatz 3 des Beschlusses wurde der Bundesinnenminister gebeten,

„die Verhandlungen mit der Bundesrepublik Jugoslawien über die Wiederaufnahme der Rückführung mit Nachdruck zu betreiben, um eine baldige Aufenthaltsbeendigung der ausreisepflichtigen jugoslawischen Staatsangehörigen zu ermöglichen. Die Vereinbarung sollte die Möglichkeit einschließen, jugoslawische Staatsangehörige aus dem Kosovo, insbesondere nicht-albanische Volkszugehörige, auch in das übrige Gebiet in der Bundesrepublik Jugoslawien zurückzuführen“.

Die ‚Perfidität‘ dieser Forderung war eine besondere: Minderheitenangehörige aus dem Kosovo, die infolge des militärischen Eingreifens der NATO (und somit der Bundeswehr) von dort vertrieben worden waren und nach Deutschland fliehen mussten, sollten also erneut durch Abschiebungen gegen ihren Willen an einen ihnen fremden Ort (in Jugoslawien) gezwungen werden, weil die NATO-Staaten als faktische Protektormacht im Kosovo sich als unfähig erwies, diesen Menschen in ihrer Heimat ein Leben in Sicherheit und Würde zu garantieren.

Nach dem Bundestags-Beschluss vom 6.7.2000 sollten – über die Forderung nach einer Bleiberechtsregelung für die aufgezählten Personengruppen hinaus – bei geplanten Abschiebungen nach Bosnien oder Kosovo im Rahmen von Einzelfallprüfungen und in Zusammenarbeit mit den vor Ort tätigen Organisationen die allgemeine Sicherheitslage vor Ort, die Sicherheit vor Minen, die Frage der Existenzmöglichkeit und eines Mindestmaßes „sozialer Überlebens-

chancen“ sowie der Zustand der Häuser und eventuell geplante Wiederaufbauprogramme berücksichtigt werden. Von einer solchen Vorstellung eines einzelfallbezogenen Vorgehens und behutsamen Prüfungen der Rückkehrmöglichkeiten vor Abschiebungen war und ist die Praxis der deutschen Ausländerbehörden natürlich meilenweit entfernt³⁶⁴ – wovon die BundespolitikerInnen offenkundig kaum eine realistische Vorstellung hatten, wenn sie solche (illusorischen) Forderungen stellten. Ich vermute, dass gerade PolitikerInnen der Bundesebene häufiger Selbsttäuschungen erliegen, die zum einen ihrer Ferne zur Alltagspraxis der Behörden geschuldet sind und sich zum anderen daraus ergeben, dass die ausführende Verwaltung den ParlamentarierInnen durch „geschönte“ Darstellungen ihrer Tätigkeit das Gefühl zu vermitteln versteht, dass den Forderungen der Politik im Grundsatz nachgekommen würde (dies habe ich im vorherigen Kapitel dargestellt) – das „gewählte Gewissen“ kann sich beruhigen und in dem Glauben wiegen, dass die von ihnen letztlich politisch zu verantwortende Praxis den Grundsätzen der Humanität, der Rechtsstaatlichkeit und Menschenwürde entspricht.

Die folgende Passage in der Rede Heidi Mattischecks (SPD) vom 6.7.2000 (alle nachfolgenden Beiträge in: BT-Plenarprotokoll vom 6.7.2000, TOP 18) klang in Kenntnis der Praxis des Umgangs mit bosnischen Kriegsflüchtlings ausgesprochen „schal“, realitätsfern und auch unangenehm „selbstbeweihräuchernd“:

„Ich möchte in meinem [...] Redebeitrag damit beginnen, noch einmal all denen Dank zu sagen, die in den letzten Jahren 350 000 Flüchtlingen und Vertriebenen aus Bosnien-Herzegowina in unserem Land Zuflucht und Aufnahme gewährt haben: dem Bund, den Ländern, den Kommunen, vor allem aber den vielen Menschen, die sich zum Teil in vorbildlicher Weise ganz persönlich um diese Menschen gekümmert haben, die vor dem schrecklichen Krieg und dem Genozid in ihrer Heimat fliehen mussten oder vertrieben worden sind.“

Auch an dieser Stelle wurde im Protokoll „Beifall im ganzen Haus“ notiert, und es ist unklar, ob dieser Beifall dem Bund, den Ländern und den Kommunen galt, die in Wahrheit alles versucht hatten, die Menschen, um die es ging, außer Landes zu schaffen, oder tatsächlich denjenigen, die sich in all den Jahren schützend vor die Flüchtlinge gestellt hatten – im „Kampf gegen eben diese staatlichen Autoritäten.“

Gänzlich naiv war die von Mattischeck geäußerte „Hoffnung“, „dass die ausführenden Ausländerbehörden das Votum des höchsten Souveräns in unserem Lande [...] zur Kenntnis nehmen, respektieren und danach handeln“ (ebd.), denn „natürlich“ fuhren diese ungeachtet des einstimmigen Bundestagsbeschlusses, den sie nicht einmal kannten und der ihnen auch von der Ministerialbürokratie nicht zur Kenntnis gebracht wurde, unverändert mit ihrer alltäglichen Ausschaffungsarbeit fort.

Aus dem Redebeitrag von Claudia Roth (Grüne), die auch als Vorsitzende des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages vermutlich besser über skandalöse Abschiebungspraktiken in Deutschland informiert war (sie verwies u.a. auf eine „wahre Abschiebewut“ in Bayern), wurde die Kluft zwischen der ausländerbehördlichen Praxis und den hehren Parlamentsbeschlüssen deutlich:

„Wir fordern die politisch Verantwortlichen auf, die Logik der Debatte endlich umzudrehen und die Schutzgewährung wieder in den Vordergrund zu stellen (Beifall im ganzen Hause), anstatt bürokratische und kalte Erlasse zu exerzieren, ohne Rücksicht auf die tatsächliche Situation in den Herkunftsländern oder auf die Realität, die Angst und die Sorgen der Betroffenen zu nehmen. [...]

Tatsache ist, dass massiver Ausreisedruck ausgeübt wird, ohne die Kritik von allen Hilfsorganisationen ernst zu nehmen. [...]

Ich erwarte, dass unser Beschluss etwas bewirken wird und nicht einfach zu den Akten gelegt wird. Ich erwarte, dass die Abgestumpftheit der Politik beendet wird [...].“

Es war Ulla Jelpke von der PDS-Fraktion, die in ihrer Rede am 6.7.2000 die (vorgebliche) Einigkeit der ParlamentarierInnen etwas störte, indem sie warnend darauf hinwies, dass der Bundestagsbeschluss lediglich Appell-Charakter besitze und dass „der Schutz von Kranken und

³⁶⁴ Dies machte z.B. auch der Beschluss der Innenminister vom 10. Mai 2001 deutlich: „Die Verpflichtung zur Rückkehr darf nach Auffassung der IMK nicht davon abhängig gemacht werden, ob in der Heimat der Flüchtlinge Wohnungen zur Verfügung stehen“ (aus der Pressemitteilung zur IMK in Magdeburg).

Traumatisierten vor der Abschiebung nicht im Belieben der Ausländerbehörde liegen“ dürfe. Nicht Appelle, sondern nur Gesetzesänderungen könnten einen effektiven Menschenrechtsschutz sicherstellen, z.B. indem die Rechtslage in Deutschland der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte angeglichen würde – die spätere Entwicklung wird zeigen, wie berechtigt ihre Skepsis und ihre Forderung nach wirksamen Gesetzesänderungen (statt unverbindlicher Appelle) war.

Die parlamentarische Staatssekretärin des Bundesinnenministeriums, Sonntag-Wolgast (SPD), verbarg in ihrem Beitrag im Bundestag nicht, dass sie die von Frau Jelpke geäußerte Kritik an der ‚Selbstgefälligkeit‘ des Parlaments störte:

„Es ist ein bisschen schade, dass am Schluss dieser Debatte noch ein parteipolitisches Gegeneinander aufgekommen ist, die eigentlich so wohltuend ungewöhnlich verlaufen ist.“

Sternstundenstolz führte sie aus, dass fraktionsübergreifende Initiativen eine „parlamentarische Rarität“ seien und „am ehesten zustande“ kämen, „wenn es um Fragen der Menschenrechte geht“ – und ich ergänze: gerade weil in Menschenrechtsfragen PolitikerInnen aller Parteien besonders gerne unverbindliche Grundsätze ohne konkrete Folgewirkungen beschließen, um hiermit ihre ‚edle Gesinnung‘ unter Beweis stellen zu können. Die Staatssekretärin schloss in den Kreis dieser ‚Gutmenschen-PolitikerInnen‘ sogar noch die Bundesregierung mit ein:

„Es wird einige von Ihnen überraschen, wenn ich Ihnen sage: Die Bundesregierung fühlt sich durch diesen Antrag keineswegs auf die Armesünderbank gedrängt, sondern sie fühlt sich in mehreren Punkten bestätigt. Sie ist sich der Tatsache bewusst, dass bestimmte Personengruppen besonderen Schutz brauchen.“

Sie zählte an dieser Stelle die (wenigen) Gruppen auf, die bereits aufgrund der bisherigen IMK-Beschlusslage geduldet wurden (insbesondere Traumatisierte³⁶⁵) – ohne zu erwähnen, dass der Gruppenantrag des Bundestages, von dem sie sich „bestätigt“ sah, *weit* über diese Minimalregelungen hinausging.

Immerhin bat die Staatssekretärin „die zuständigen Behörden“, entsprechend der Empfehlung von Innenminister Schily chronisch Traumatisierten Aufenthaltsbefugnisse zu erteilen:

„Sensibilität und der Wille, Ermessensspielräume wirklich und entschieden auszunutzen, sollten auch vor den Türen der örtlichen Ausländerämter nicht Halt machen.“

Wie hilflos solche Appelle an die „Sensibilität“ der Ausländerbehörden sind, muss ich an dieser Stelle nicht ausführen. Die Standardformulierung, dass auf „zwangsweise Rückführungen“ nicht verzichtet werden könne, wiederholte die Staatssekretärin in diesem Zusammenhang übrigens ebenso wie die Chimäre, dass „der allergrößte Anteil“ der bosnischen Flüchtlinge „aus freien Stücken wieder in die Heimat“ gegangen sei.

Wie gesagt: Der Gruppenantrag sollte in erster Linie den beteiligten ParlamentarierInnen das ‚gute Gefühl‘ geben, etwas unternommen zu haben. Frau Sonntag-Wolgast:

„Dass dieser Aufruf von so vielen Abgeordneten unterschiedlicher politischer Lager getragen wird, stellt unserer parlamentarischen Demokratie, glaube ich, ein gutes Zeugnis aus.“

Dass für die betroffenen Flüchtlinge das Zittern, die alltäglichen Behördenschikanen und Demütigungen und die Angst vor einer Abschiebung noch quälend lange weitergehen sollten, ohne dass sich die BundespolitikerInnen ihres Schicksals noch einmal annahmen, geschweige denn wirksame Gesetzesänderungen zum Schutz dieser Menschen beschlossen³⁶⁶, war kein gutes Zeugnis für „unsere parlamentarische Demokratie“, sondern vielmehr ein Ausweis ihres Versagens bzw. der systematischen Unterlegenheit der Legislative gegenüber der Exekutive.

³⁶⁵ Fälschlich bzw. irreführend sagte sie, dass Menschen „im Rentenalter“ ohne Angehörige in Bosnien „gegenwärtig ebenfalls von der Rückführung ausgenommen“ seien – denn dies galt nur unter der entscheidenden Voraussetzung, dass Verwandte mit Aufenthaltsrecht in Deutschland für alle Lebensunterhaltskosten aufkommen konnten – zumindest mir persönlich ist (in Berlin – für ‚reichere‘ Bundesländer mag anderes gelten) kein einziger Fall bekannt geworden, in dem diese Voraussetzungen erfüllt werden konnten.

³⁶⁶ Vor allem im Rahmen der Neuformulierung des Zuwanderungsgesetzes bestand für die Politik genügend Anlass und Gelegenheit, den Aufenthalt langjährig geduldeter Flüchtlinge durch eine gesetzliche Bleiberechtsregelung abzusichern.

Allerdings möchte ich klarstellen, dass zumindest einigen PolitikerInnen, etwa Christian Schwarz-Schilling oder Claudia Roth, die Redlichkeit ihres persönlichen Engagements für abschiebebedrohte bosnische Flüchtlinge nicht abgesprochen werden soll, zumal sie sich *kontinuierlich* mit dem Thema befassten und noch Jahre später aktiv für die Betroffenen einsetzten. Diese PolitikerInnen taten zumindest, was in ihrer ‚Macht‘ stand, und auch wenn sie die Dinge letztlich nicht immer in ihrem Sinne beeinflussen konnten, so trugen ihre Bemühungen zumindest für einige Betroffene zu konkreten Verbesserungen ihrer Lebenssituation bei. Meine kritischen Kommentare gelten aber einer ‚Kaste‘ von ‚BerufspolitikerInnen‘, die im parlamentarischen Geschäft – entsprechend der Logik der Parteiendemokratie – im Regelfall eben nicht ihrem ‚Gewissen‘, sondern den Vorgaben ‚ihrer‘ Regierungs- oder Oppositionsspitzen ‚blind‘ folgen und die sich mit einer weitgehend symbolischen Inszenierung von Politik begnügen. Die Erkenntnis, dass ParlamentarierInnen angesichts ihrer strukturellen ‚Überforderung‘ durch die Komplexität und Fülle parlamentarischer Vorgänge, die zudem häufig eine nur schwer durchschaubare juristische Gestalt haben, der Bürokratie und Verwaltung systematisch unterlegen sind, bleibt hiervon unberührt.

Ungeachtet dieser kritischen Bewertung des ‚parlamentarischen Geschäfts‘ und mancher selbstgefälligen PolitikerInnen-Töne, darf nicht unterschätzt werden, dass die Initiative des Deutschen Bundestages maßgeblich mit dazu beitrug, dass sich im November 2000 die Innenminister (endlich) zu einer Bleiberechts-Regelung für schwer traumatisierte bosnische Kriegsflüchtlinge durchringen konnten. Ohne den parlamentarischen Druck – gleiches gilt für die außerparlamentarische Lobbyarbeit und die mobilisierte Öffentlichkeit –, hätte es keine oder erst zu einem sehr viel späteren Zeitpunkt eine Bleiberechtsregelung gegeben³⁶⁷.

Auf einer IMK in Magdeburg vom 10.5.2001 beschlossen die Innenminister zusätzlich zur *humanitären* Bleiberechtsentscheidung vom November 2000 einen *einwanderungspolitischen* Beschluss, wonach Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina und Jugoslawien (familieneinheitlich) eine zweijährige Aufenthaltsbefugnis erhalten sollten, wenn sie sich am 15.2.2001

- bereits seit sechs Jahren ununterbrochen in der BRD aufhielten
- seit mehr als zwei Jahren in einem dauerhaften Beschäftigungsverhältnis standen und keine ergänzende Sozialhilfe erhielten
- „und der Arbeitgeber dringend auf den Arbeitnehmer angewiesen“ ist³⁶⁸.

Im Schatten der Green-Card-Debatte wurde – vor allem auf Drängen der Arbeitgeber – möglich, was bereits seit Jahren ‚vernünftig‘ und geboten gewesen wäre, dass nämlich von der Abschiebung von Flüchtlingen abgesehen werden wird, die in die deutsche Gesellschaft ‚integriert‘ sind, d.h. nach offizieller Lesart, wenn sie nicht ‚straffällig‘ geworden sind und über ein eigenes Einkommen verfügen. Gerade in Bezug auf die besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge (Alten, Kranken, Erwerbsunfähigen, allein erziehenden Eltern mit Kindern usw.) und in strukturschwachen Regionen wie Berlin, in denen eine Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen aufgrund der gesetzlichen Ausschlussregelungen faktisch unmöglich ist, war ein solches Bleiberecht auf der Grundlage eines ökonomisch-nationalstaatlichen Kosten-Nutzen-Kalküls allerdings wertlos und weitgehend ohne Konsequenz: In Berlin erhielten gerade einmal 176 BosnierInnen und 31 JugoslawInnen eine Aufenthaltsbefugnis infolge dieser Regelung – in der gesamten Bundesrepublik waren es 7.246 BosnierInnen bzw. 12.489 JugoslawInnen (vgl. Pro Asyl 2004b, 14).

³⁶⁷ Der stets gut informierte Rechtsanwalt und Flüchtlingsexperte Reinhardt Marx rechnete noch im Sommer 2000 *nicht* mit einer bundeseinheitlichen Lösung nach § 32 AuslG (vgl. Marx 2000, 357).

³⁶⁸ Bereits auf der IMK vom 15.2.2001 waren Regelungen getroffen worden, die dem Beschluss vom 10.5.2001 entsprachen – allerdings nur für *bosnische* Flüchtlinge.

Duldungsregelungen für erwerbstätige Flüchtlinge *aus dem Kosovo* gab es auf der Länderebene seit Mitte 2000. Baden-Württemberg beschloss im Januar 2001 eine eigenständige Aufenthaltsregelung „für unersetzliche Flüchtlinge“ aus dem ehemaligen Jugoslawien aufgrund der „berechtigten arbeitsmarktpolitischen Interessen des Mittelstandes“. Rheinland-Pfalz hatte im Dezember 2000 (in Vorgriff auf eine zu erwartende bundesweite Regelung) angeordnet, dass Personen, die in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis standen, bis zur IMK im Mai 2001 geduldet werden sollten – *diese* Regelung war *nicht* auf Balkan-Flüchtlinge beschränkt.

Der IMK-Beschluss vom 23./24.11.2000 und die Berliner Weisungslage

Allgemeines

Der Beschluss der Innenminister und -senatoren von Bund und Ländern vom 23./24. November 2000 in Bonn enthielt mehrere Regelungen zu Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo.

Fehlen durfte nicht die übliche Eingangsformel, wonach sich die Minister einig seien,

„dass grundsätzlich für alle Flüchtlinge weiterhin die Verpflichtung besteht, in ihre Heimat zurückzukehren und dass die Rückkehr für alle diejenigen, die sich noch in Deutschland aufhalten, weiterhin vorrangig freiwillig erfolgen soll“ (aus der Beschlussniederschrift, Punkt 1.).

Und da sich nach der Abwahl der Milosevic-Regierung über Jahre versperrte Abschiebemöglichkeiten nach Jugoslawien eröffnet hatten, wurde der Bundesinnenminister dazu aufgefordert, „darauf hinzuwirken, dass zum frühestmöglichen Zeitpunkt die Voraussetzungen für eine zügige und unbürokratische Rückführung der ausreisepflichtigen jugoslawischen Staatsangehörigen geschaffen werden“ (Punkt 6.).

Kosovo

Die Minister konstatierten, was bereits seit langem bekannt war, dass nämlich ihre ursprüngliche Planung (IMK vom November 1999), die „Rückführung der Kosovoflüchtlinge“ bis Ende 2000 zu beenden, illusorisch war (tatsächlich lebten z.B. im Mai 2001 noch ca. 130.000 Flüchtlinge aus dem Kosovo in Deutschland, so die Pressemitteilung zur IMK vom 10.5.2001). Ein solches Vorgehen – die Verkündigung völlig unrealistischer Zeitvorgaben und Ausreisenzahlen zur Erhöhung des Ausreisedrucks – war bereits aus der Umgangsweise mit den bosnischen Flüchtlingen bekannt.

Abschiebungen von Minderheitenangehörigen aus dem Kosovo sollten dem IMK-Beschluss vom 23./24.11.2000 (Punkt 4.) zufolge zunächst weiterhin ausgesetzt werden. Allerdings ist bemerkenswert, dass die Innenminister nicht die Form eines offiziellen Abschiebestopps nach § 54 AuslG wählten, was nach sachlichen und rechtlichen Gesichtspunkten eigentlich zwingend gewesen wäre, sondern nur beschlossen, dass die Länder Duldungen verlängern *könnten*, während zugleich der Bundesinnenminister gebeten wurde, „in ständigem Kontakt mit UNMIK zu bleiben und die Länder unverzüglich zu informieren, wenn eine Rückführung wieder möglich ist“. Eine mögliche Erklärung für dieses Vorgehen war, dass den bereits seit längerem in Deutschland lebenden Minderheitenangehörigen im Falle eines Abschiebestopps unstrittig höhere Sozialleistungen nach § 2 AsylbLG zugestanden hätten.

Für „gemischt-ethnische Familien“, „unbegleitete minderjährige Flüchtlinge“ (Waisen) und Zeugen vor dem Den Haager Tribunal enthielt der IMK-Beschluss überraschend eine klare Bleiberechtsregelung nach § 32 AuslG (Punkt 5.).

Bei „schwer traumatisierten Personen aus dem Kosovo“ wurde keine Gruppenregelung nach § 32 AuslG gefasst – es komme aber „im Einzelfall die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis gemäß § 30 Absätze 3 und 4 AuslG in Betracht“ (Punkt 8.). Diese Regelung beinhaltete einerseits nur eine Umschreibung geltenden Rechts, andererseits war diese Vorgabe für die Ausländerbehörden ein eindeutiger Hinweis, die üblicherweise höchst restriktive Handhabung des § 30 AuslG in den Fällen traumatisierter Flüchtlinge aus dem Kosovo ‚aufzuweichen‘.

Die unterschiedliche Umgangsweise mit Traumatisierten aus Kosovo bzw. Bosnien (*Ermessenserteilung* nach § 30 AuslG bzw. *Erteilungsanspruch* nach § 32 AuslG) wurde wie folgt begründet:

„Die Innenminister und -senatoren der Länder und des Bundes stellen ausdrücklich fest, dass die Einmaligkeit der besonderen Bürgerkriegssituation in Bosnien-Herzegowina (ethnische ‚Säuberungen‘ mit Internierungslagern, Massenerschießungen und organisierten Massengewaltungen) eine Gruppenregelung auf der Grundlage des § 32 AuslG rechtfertigt“. (Beschlussniederschrift, Punkt 8.)

Die „Einmaligkeit“ der bosnischen Bürgerkriegsereignisse – deren Brutalität unstrittig ist – muss mit Blick auf grausame Bürgerkriege und Vertreibungen in aller Welt (etwa in Afrika) allerdings in Frage gestellt werden. Die Innenminister beschlossen die „Einmaligkeit“ der Situation vermutlich

vielmehr alleine aus ‚strategischen Gründen‘, nämlich aufgrund ihrer ‚Angst‘, sie könnten mit der Regelung für traumatisierte Flüchtlinge aus Bosnien möglicherweise einen Präzedenzfall schaffen, auf den sich auch andere Flüchtlingsgruppen berufen würden.

Diese ‚Angst‘ war einerseits ‚berechtigt‘, da es nicht nachvollziehbar war (vor allem nicht aus der Sicht der Betroffenen), weshalb bei gleichartigen individuellen Verfolgungsschicksalen unterschiedliche Rechtsnormen gelten sollten.

Die ‚Angst‘ war andererseits unbegründet, weil es den Innenministern nach den gesetzlichen Bestimmungen grundsätzlich frei steht, für welche Gruppen sie besondere Bleiberechts-Erlasse beschließen und für welche nicht. Rechtsansprüche für andere Personen erwachsen hieraus nicht, allenfalls erhöhte moralische Ansprüche an das politische Handeln selbst (Forderung nach Gleichbehandlung).

Bosnien

Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina sollten nach dem IMK-Beschluss vom 23./24.11.2000 (Punkt 7.) eine Aufenthaltsbefugnis nach § 32 AuslG erhalten, wenn sie

- unter einer „schweren posttraumatischen Belastungsstörung“ litten,
- vor dem 15.12.1995 nach Deutschland geflohen waren und sich
- seit dem 1.1.2000 „auf der Grundlage eines längerfristig angelegten Therapieplanes in fachärztlicher oder psycho-therapeutischer Behandlung befinden“.

Einbezogen waren hierbei die „in häuslicher Lebensgemeinschaft lebenden Ehegatten sowie die minderjährigen oder bei der Einreise noch minderjährigen gemeinsamen Kinder, sofern diese unverheiratet sind, in häuslicher Lebensgemeinschaft mit ihren Eltern leben“;

ausgeschlossen waren solche Flüchtlinge, die von der Möglichkeit einer bereits genehmigten Weiterwanderung keinen Gebrauch gemacht hatten.

Die Bleiberechtsregelung (Punkt 9.) für (zum Stichtag 15.12.1995) über 65-Jährige setzte voraus, dass die Betroffenen keinerlei Familienangehörige in Bosnien, dafür jedoch in Deutschland hatten, die über einen dauerhaften Aufenthaltsstatus verfügten und für alle Lebens- und Krankenversicherungskosten aufkommen konnten.

Bleiberechtsregelungen für ZeugInnen der Den Haager Kriegsverbrecherprozesse wurden – ohne ersichtlichen Grund – *nicht* beschlossen.

Obwohl die IMK-Regelung vom 23./24.11.2000, wie dargelegt, bei weitem nicht dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 6.7.2000 entsprach, ging sie über die bisherige Weisungslage und Praxis weit hinaus. Für die Betroffenen und ihre Betreuungsgruppen wirkte der Beschluss deshalb nach den jahrelangen Ausschaffungsbemühungen der Behörden und der bis zuletzt demonstrierten Härte der Innenminister zunächst wie ein (kaum noch erhoffter) positiver ‚Befreiungsschlag‘ – auch wenn er keine generelle Schlusstrichregelung für alle bosnischen Flüchtlinge enthielt.

Allerdings war unverständlich, warum die Innenminister selbst am Ende des Jahres 2000 – d.h. fünf Jahre nach Kriegsende – immer noch an dem in fachlicher und humanitärer Hinsicht umstrittenen Einreise-Stichtag des 15.12.1995 festhielten und zudem einen neuen Behandlungsbeginn-Stichtag errichteten (den 1.1.2000), denn hierdurch wurde auch in Bezug auf die Gruppe der traumatisierten Kriegsflüchtlinge eine *abschließende* Regelung geradezu verhindert. Immerhin gaben die Bundesländer Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein zu Protokoll, wonach der Behandlungsbeginn-Stichtag eine „Einzelfallprüfung“ ausdrücklich nicht ausschließe (erneut war dies ‚nur‘ eine Umschreibung geltenden Rechts, jedoch mit erheblicher Bedeutung für die praktische Behördenarbeit).

Vor allem die unklaren Formulierungen in dem IMK-Beschluss einer nachzuweisenden „schweren“ PTBS und eines „längerfristig angelegten Therapieplans“ ließen allerdings frühzeitig erahnen, dass es zu einer widerstrebenden bürokratischen (Nicht-) Umsetzung des Beschlusses kommen könnte.

Bemerkenswert und positiv hervorzuheben war, dass die Innenminister in dem IMK-Beschluss überein kamen (vgl. Punkt 7. b.), dass eine zweijährige Aufenthaltsbefugnis unabhängig der Regelung des § 34 Abs. 2 AuslG erteilt und verlängert werden sollte – was bedeutete, dass die *einmal erteilte* Aufenthaltsbefugnis auch dann verlängert werden sollte, wenn das der Erteilung

zugrunde liegende Abschiebungshindernis (Traumatisierung bzw. Behandlungsbedürftigkeit) später entfiel. Mit dieser klaren Regelung wurde endlich die fatale Logik durchbrochen, nach der die Betroffenen in aufenthaltsrechtlicher Hinsicht krank bleiben mussten, um nicht abgeschoben zu werden. Ohne diese Klarstellung hätten die Betroffenen weiterhin in Angst vor ihrer (späteren) Abschiebung leben müssen – der Versuch einer Behandlung und Bearbeitung ihrer Traumata wäre unter diesen Vorzeichen weiterhin nahezu aussichtslos geblieben. Allerdings fürchteten selbst in Kenntnis dieser Regelung viele Betroffene – dies gilt zumindest für Berlin –, dass ihre Aufenthaltsbefugnis nicht verlängert werden würde und entwickelten im Vorfeld von Behördenvorsprachen manifeste Krankheitssymptome, die auf ihre in Deutschland erlittene ‚zweite Traumatisierung‘ – durch die Behörden – hindeuteten.

In einer Pressemitteilung vom 24.11.2000 urteilte die Bundesausländerbeauftragte Marieluise Beck, dass die bosnischen Gewaltopfer nun endlich „die dringend notwendige Gewissheit, dass sie in Deutschland bleiben dürfen“, erhalten hätten. Nach vielen Jahren der „Unsicherheit“ sei es Zeit gewesen, „diesen Menschen die Möglichkeit zu geben, die Koffer auszupacken“.

„Nun liegt es an den zuständigen Ministerien und den Behörden vor Ort, den Beschluss der Innenminister schnell und großzügig umzusetzen“, sagte Frau Beck – und ahnte vermutlich bereits, dass es hierbei zu Problemen kommen könnte.

Berliner Umsetzung des IMK-Beschlusses vom 24.11.2000 (Weisung)

In Berlin ließen sich die zuständigen Behörden bei der Umsetzung des IMK-Beschlusses erst einmal Zeit. Die allgemeinen Vorgaben der Innenverwaltung vom 5.1.2001 (Schreiben an das Landeseinwohneramt Berlin) entsprachen dann im Wesentlichen den zitierten IMK-Grundsätzen, jedoch stand die weitere Umsetzung unter dem Vorbehalt eines noch zu bestimmenden Überprüfungsverfahrens.

Die Berliner Innenverwaltung stand zum damaligen Zeitpunkt vor einem politischen ‚Scherbenhaufen‘, den sie durch die skandalöse Begutachtungspraxis des Polizeiärztlichen Dienstes selbst aufgetürmt hatte. Die Verwaltung musste – in anderen Worten – von der bislang praktizierten Ausschaffungsstrategie um nahezu jeden Preis auf die Umsetzung eines humanitären Bleiberechts umstellen, das von ihr über Jahre hinweg kategorisch verhindert worden war. Sah es bislang so aus, als könnte die Flüchtlingsbürokratie ca. 80-90% der traumatisierten Flüchtlinge, und somit einen Großteil der noch in Berlin verbliebenen BosnierInnen, mit Hilfe des Polizeiärztlichen Dienstes abschieben, so mussten sich die Verantwortlichen nun mit dem Gedanken arrangieren, dass diesen Menschen in ihrer Mehrheit ein dauerhaftes Bleiberecht zustand.

Nach der IMK-Bleiberechtsentscheidung vom 23./24.11.2000 erschien es dem Berliner Senat allerdings wohl nicht mehr opportun und gegenüber der Öffentlichkeit auch nicht mehr vermittelbar, mit dem ‚Projekt‘ der Abschiebung traumatisierter bosnischer Flüchtlinge weiter fortzufahren. Die Probleme und Widerstände, die sich im Folgenden bei der Umsetzung des IMK-Beschlusses in Berlin ergaben, lassen sich meines Erachtens zu einem Großteil mit der langjährig eingeübten Ausschaffungspraxis und -mentalität der Ausländerbehörde erklären, die eben nicht von einem auf den anderen Tag von ‚Abschiebung‘ auf ‚Bleiben‘ ‚umschalten‘ konnte oder wollte, zumal die politischen Signale in der Tat widersprüchlich waren: Genau diejenigen, die bislang immer pauschal als ‚MissbraucherInnen‘ und ‚TäuscherInnen‘ dargestellt und verleumdet worden waren, sollten nun auf einmal dauerhaftes Bleiberecht erhalten? Sollten die jahrelangen bürokratischen Anstrengungen der Ausschaffung ‚umsonst‘ gewesen sein?

Drei Monate nach der IMK vom 23./24.11.2000 wurde mit Datum vom 26.2.2001 (E. Bos. 1.) eine Weisung vorgelegt, die hinsichtlich des umstrittenen Überprüfungsverfahrens in wesentlichen Punkten den Forderungen entsprach, die von Fachleuten und Flüchtlingsorganisationen seit Jahren vergeblich erhoben worden waren – ich habe dies bereits dargelegt: Lediglich in Zweifelsfällen (und nach Nachfragen an die BehandlerInnen) sollten unabhängige Gutachten in Auftrag gegeben werden. Wie viel Leid, wie viel zerstörtes Vertrauen in die Politik und den Rechtsstaat, wie viele seelische Wunden, wie viele unzumutbare Abschiebungen und wie viel

Energie, Zeit und Kosten auf allen Seiten hätte es erspart, wenn die Berliner Behörden sich frühzeitig auf die Argumente der fachkundigen Organisationen eingelassen hätten!?

Ich konzentriere mich im Folgenden auf die ‚Bosnien-Weisung‘ E.Bos.1. vom 26.2.2001³⁶⁹. Auf die Parallel-Weisung E.Jugo.1. vom selben Tag hinsichtlich der Flüchtlinge aus der BR Jugoslawien / Kosovo werde ich nur in einzelnen Punkten Bezug nehmen – sie entsprach im Wesentlichen dem zitierten IMK-Beschluss vom 24.11.2000 und dem Überprüfungsverfahren der Bosnien-Weisung.

Auf einen rechts- und verfassungswidrigen Passus in der Jugoslawien-Weisung möchte ich an dieser Stelle jedoch hinweisen (B.IV: „Ausnahmen“): „Familien-/Ehegatten-Regelungen finden keine Anwendung, wenn die Ehe lediglich z.B. nach Roma-Ritus geschlossen wurde“, hieß es dort lapidar. Selbst wenn eine Roma-Ehe wegen bürokratisch-formaler Erfordernisse nicht als rechtsverbindliche ‚Vertrags-Ehe‘ anerkannt werden sollte – diese festen Familienbände waren vor dem Gesetz ohne Zweifel genauso schutzbedürftig wie in Standesämtern beglaubigte Lebenspartnerschaften (Ehen) oder nicht-eheliche Lebensgemeinschaften mit gemeinsamen Kindern³⁷⁰.

Hinsichtlich der *nach* dem 15.12.1995 eingereisten Flüchtlinge, für die die IMK-Regelung *nicht* galt, war in der Berliner Bosnien-Weisung unter Punkt I. geregelt:

„Bei Personen, die eine Traumatisierung mit besonderem Schweregrad geltend machen, ist sorgfältig zu prüfen, ob vor dem Hintergrund gegenwärtig fehlender medizinischer Versorgung in Bosnien und Herzegowina eine Gefahr für Leib und Leben und damit ein Abschiebungshindernis gem. § 53 Abs. 6 AuslG angenommen werden muss [... anschließend wurde auf das allgemeine Prüfungsverfahren verwiesen; T.H.]“.

Diese Vorgabe legte nahe, *dass* angesichts „fehlender medizinischer Versorgung in Bosnien“ bei behandlungsbedürftigen traumatisierten Flüchtlingen von Abschiebungshindernissen ausgegangen werden *musste* – und tatsächlich erhielten auch traumatisierte Flüchtlinge, die nach dem 15.12.1995 nach Berlin geflohen waren, in der Regel zunächst weiterhin Duldungen.

Durch den Verweis auf das allgemeine Prüfungsverfahren war – im Gegensatz zu vorherigen Regelungen bzw. zur vorherigen Praxis – auch geklärt, dass sich die Prüfung von Abschiebungshindernissen nicht auf bloße ‚Reisefähigkeitsprüfungen‘ beschränken durfte.

Eine ausdrückliche Regelung für traumatisierte bosnische Flüchtlinge, die sich *nach* dem 1.1.2000 in eine fachärztliche / therapeutische Behandlung begaben, fehlte in der Weisung (vermutlich ein ‚redaktionelles Versehen‘). Sinngemäß hätte in diesen Fällen die Regelung für nach dem 15.12.1995 Eingereiste gelten müssen (so war es zumindest in den Weisungsregelungen ab August 1998 geregelt).

Dass der Begriff des „besonderen Schweregrades“ aus fachlicher Sicht unangemessen war, habe ich bereits dargelegt (vgl. erneut Birck 2000, 4). Während in dem IMK-Beschluss von einer „schweren“ PTBS die Rede war, wurde in der Berliner Weisung der Nachweis einer „Traumatisierung mit besonderem Schweregrad“ verlangt, welcher „dann anzunehmen“ sei, „wenn aufgrund des symptomatischen Vollbildes (nach ICD-10 oder DSM IV) eine posttraumatische Belastungsstörung einer Schwere attestiert wird, die eine Bewältigung des Alltags ohne intensive therapeutische Behandlung nicht mehr möglich macht“ (E.Bos. 1., IV. 3.2., Stand 26.2.2001). Die medizinisch unhaltbare Zusatzkodierung „Nicht-Bewältigung des Alltags“ wurde von Fachleuten und BehandlerInnen heftig kritisiert – die Innenverwaltung sagte daraufhin informell zu, dass der „besondere Schweregrad“ einer PTBS hiervon unabhängig bereits dann angenommen würde, wenn eine entsprechende Vollbild-Diagnose nach ICD-10 bzw. DSM IV vorliege. Ob der mündlichen Zusage auch eine schriftliche Anweisung an die Ausländerbehörde folgte – was entscheidend wäre –, ist mir nicht bekannt; in der Praxis war jedenfalls feststellbar, dass die Ausländerbehörde sich nicht, zumindest nicht in jedem Fall, an diese mündliche Zusage der Innenverwaltung hielt.

³⁶⁹ Und hier wiederum nur auf die Regelungen infolge des IMK-Beschlusses. Dass in der umfassend überarbeiteten Weisung von 2001 immer noch die bereits 1997 beschlossene Farce einer „besonderen Sorgfaltspflicht“ bei Abschiebungen von Flüchtlingen aus der Republika Srpska (Stichwort: doppelte Nachfrage) enthalten war (III., 1.), wirkte reichlich deplatziert.

³⁷⁰ Auch andere ‚Lebensgemeinschaften ohne Trauschein‘ bekamen in der Berliner Praxis Probleme: Ein jugoslawischer Staatsangehöriger, der seit vier Jahren zusammen mit einer bosnischen Staatsangehörigen und ihren Kindern, die alle wegen der behandlungsbedürftigen Traumatisierung der Frau geduldet wurden, zusammenlebte, sollte beispielsweise von seiner Familie getrennt und abgeschoben werden. In dem Bescheid der Ausländerbehörde vom 14.4.2000 hieß es: „Da Sie lediglich *liert* sind, greift hier der besondere Schutz nach Art. 6 GG nicht“ (Kursive von mir; T.H.).

Zumindest einige SachbearbeiterInnen der Ausländerbehörde formulierten in ‚Zweifelsfällen‘ Untersuchungsaufträge an unabhängige GutachterInnen auch dergestalt, dass eine nicht sachgerechte Begutachtung, Ablehnung und Abschiebung der Betroffenen geradezu präjudiziert wurde (Schreiben der Ausländerbehörde an eine/n GutachterIn vom 14.8.2001):

„Gutachtauftrag

In der oben benannten Ausländerangelegenheit soll ein Gutachten zur Klärung der Frage, ob die geltend gemachte Erkrankung eine posttraumatische Belastungserkrankung eines solchen Ausmaßes darstellt, die die Bewältigung des Alltags ohne fremde Hilfe unmöglich macht, angefertigt werden.“

Die Forderung einer *Nicht-Bewältigung des Alltags* war in diesem Gutachtauftrag noch einmal verschärft worden, denn während in der Weisung von einer „Bewältigung des Alltags *ohne intensive therapeutische Behandlung*“ die Rede war – dies hätte weit ausgelegt werden können –, suggerierte die Formulierung „Bewältigung des Alltags *ohne fremde Hilfe*“, dass die Betroffenen quasi körperlich betreuungsbedürftig sein müssten.

Nicht alle von der Ausländerbehörde beauftragten GutachterInnen waren mit dem Krankheitsbild der PTBS und dem ausländerrechtlichen Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen vertraut und liefen angesichts solcher Gutachtaufträge Gefahr, willentlich oder unwillentlich zu einem Bestandteil der behördlichen Ausschaffungsstrategie zu werden.

Bei der *Definition der Familienmitglieder von Traumatisierten*, die ebenfalls eine Aufenthaltsbefugnis erhalten sollten, übernahm die Berliner Weisung nicht die redaktionell misslungene und rechtlich unhaltbare Formulierung des IMK-Beschlusses, wonach lediglich die „minderjährigen oder bei der Einreise noch minderjährigen *gemeinsamen* Kinder, sofern diese unverheiratet sind, in häuslicher Lebensgemeinschaft mit ihren Eltern leben“ (Kursive von mir; T.H.), berücksichtigt werden sollten. Stattdessen hieß es:

„Die Angehörigen der Kernfamilie (Ehegatten und minderjährige oder bei der Einreise minderjährige und noch unverheiratete Kinder, sofern sie in häuslicher Gemeinschaft mit den Eltern leben [...], sind einzubeziehen.“ (Punkt IV.3.)

„Eine spätere Volljährigkeit wie auch ein späterer Auszug der Kinder“, so die angemessene Regelung, sollte bei der Verlängerung der einmal erteilten Aufenthaltsbefugnis ausdrücklich „ohne Belang“ sein. Zusätzlich gab es eine weitere sinnvolle Ergänzung:

„Die Regelung der Einbeziehung der Kernfamilie ist auf zur Betreuung notwendige Personen analog anzuwenden, wenn mit ihnen eine familiäre Lebensgemeinschaft besteht und sie auch bereits bisher wie die Traumatisierten selbst begünstigt worden sind.“ (ebd.)

Schwierigkeiten bei der ausländerbehördlichen Umsetzung dieser Regelung gab es allerdings bei der Ausdeutung des unbestimmten Begriffs „zur Betreuung notwendig“³⁷¹.

Eine Ausschlussregelung sah die Weisung bei traumatisierten Flüchtlingen vor, die wegen einer *Straftat* verurteilt worden waren. Während in der Vergangenheit eine 50-Tagessätze-Grenze galt, hieß es nunmehr (zumindest³⁷²) unter Punkt IV, dass „Personen, bei denen Ausweisungsgründe gem. §§ 46 Abs. 1 bis 4, 47 AuslG“ vorliegen (also nicht nur vereinzelt oder schwerwiegende Verstöße), von der Traumatisierten-Regelung ausgenommen seien.

³⁷¹ Etlichen geduldeten erwachsenen Kindern traumatisierter Kriegsflüchtlinge, die ihre Eltern pflegten und betreuten, wurden infolge einer Entscheidung des OVG Berlin (vgl. OVG 6 SN 137.01; B.v. 11.9.2002) erhöhte Leistungen nach § 2 AsylbLG verwehrt, da ihnen angeblich eine ‚freiwillige‘ Ausreise zuzumuten sei – dies widerspreche nicht den „geschützten Grundsätzen der Mitmenschlichkeit“ oder dem Schutz der Familie, zumal „sich Kinder mit zunehmendem Alter von ihren Eltern ‚abzunabeln‘ und zu entfernen pflegen“ (ebd., 5) – befanden die RichterInnen in völliger Verkennung der tatsächlichen Situation.

³⁷² Punkt IV der Weisung enthielt einen abschließenden Hinweis auf Punkt X, in dem geregelt war, dass alle Sonderregelungen der Weisung (Traumatisierten-Regelung, Orientierungsreisen, Rückkehrprojekte usw.) unter dem Vorbehalt einer 50-Tagessatz-Regelung stünden. Die Weisung *der Ausländerbehörde* war somit *in sich* widersprüchlich, während in der Weisung *der Innenverwaltung* vom 5.1.2001 *eindeutig* Ausweisungsgründe nach §§ 46, 47 AuslG als Ausschlusskriterium benannt worden waren.

Die enge 50-Tagessatz-Regelung war auch verfassungsrechtlich bedenklich, da der Schutz von Leben und Gesundheit nicht mit dem Hinweis auf ‚einfache‘ Straftaten ausgehebelt werden darf.

Die 21. Kammer – VG 21 A 328.03; B.v. 28.5.2003 – musste die Ausländerbehörde darüber belehren, dass auch ‚Straftäter‘ traumatisiert sein können:

„Nachdem der Antragsgegner [die Ausländerbehörde; T.H.] es trotz der richterlichen Aufforderung zu einer erneuten Auseinandersetzung mit der attestierten Erkrankung unterlassen hat, überhaupt zu reagieren und damit auf der in jeder Hinsicht abwegigen Einschätzung beharrt, wonach die Straffälligkeit des Antragstellers Rückschlüsse auf dessen Erkrankung zulasse, war die vorläufige Sicherungsverfügung [Verbot der Abschiebung, die trotz anhängigen Rechtsschutzverfahrens betrieben wurde; T.H.] geboten“ (a.a.O., 2).

Diese Passage spricht Bände über die verhärtete und von medizinischer Sachkenntnis ungetrübte Einstellung der Ausländerbehörde gegenüber traumatisierten Kriegsflüchtlingen.

In Fett-Schrift enthielt die Berliner Weisung einen Satz, der eigentlich eindeutig formuliert war, der in der Folgezeit von der Ausländerbehörde dennoch höchst ‚kreativ‘ zu Lasten der Betroffenen ausgelegt wurde:

„Die [Traumatisierungs-; T.H.] Regelung gilt auch für bosnisch-kroatische Doppelstaater, die ihren letzten Wohnsitz vor der Ausreise in Bosnien und Herzegowina hatten.“ (E.Bos.1. / Punkt IV.3.)

Hiermit sollen auch diejenigen bosnischen Kriegsflüchtlinge in die Bleiberechtsregelung mit einbezogen werden, die sich (zumeist auf der ‚Durchreise‘ nach Deutschland) in Kroatien einen Pass hatten ausstellen lassen. Die Ausländerbehörde verstieß gegen diese Weisungsvorgabe jedoch geradezu systematisch, indem selbst dann eine Abschiebung nach Kroatien betrieben wurde, wenn die Betroffenen ihren bosnischen Wohnsitz vor ihrer Flucht nach Deutschland *eindeutig* nachweisen konnten (durch alte Pässe, Personalausweise, durch die Eintragung des *bosnischen* Wohnortes selbst im *kroatischen* Pass usw.). Die Ausländerbehörde machte sich dabei den Umstand zunutze, dass die kroatische Botschaft in zahlreichen Fällen die falsche bzw. irreführende Auskunft gab, dass die Betroffenen ihren Aufenthalt in Kroatien (gehabt) hätten, weil sie sich in der Vergangenheit formell in Kroatien anmelden mussten, um einen Pass beantragen zu können – ein ‚Aufenthalt‘ in Kroatien wurde von der Botschaft selbst für Zeiträume behauptet, in denen die Betroffenen *offenkundig* in Berlin als Flüchtlinge gemeldet waren und lebten. Die kroatische Botschaft setzte ‚Aufenthalt‘ offenbar mit (formeller) ‚Anmeldung‘ (in der Vergangenheit) gleich, und dieser Formalismus kam der Ausländerbehörde bei ihrem Ziel der Ausschaffung durchaus entgegen. Gerade auf die bosnisch-kroatischen Doppelstaater hatten sich die Abschiebungs-SachbearbeiterInnen der Ausländerbehörde in der Vergangenheit besonders ‚eingeschossen‘ – trotz eindeutiger Vorgaben ‚von oben‘ sollten diese nun anscheinend nicht ‚so einfach davonkommen‘.

Die 34. Kammer des VG Berlin – VG 34 F 12.02; B.v. 2.8.2002 – belehrte die Ausländerbehörde darüber, dass die Auskünfte der kroatischen Botschaft offenkundig nicht wörtlich zu nehmen seien: „Der Antragsteller zu 1) hat glaubhaft gemacht, dass er seinen letzten Wohnsitz in Derventa [Bosnien; T.H.] hatte und sich in Kroatien nur kurzfristig zum Zweck der Ausreise nach Deutschland aufgehalten hat. Wie sich aus den Daten unschwer ergibt, hat er sich am 12. August 1996 in Kroatien polizeilich gemeldet, um am selben Tage einen Reisepass zu erhalten. Wenige Tage später reiste er nach Deutschland aus. Da sich der Antragsteller zu 1) seither in Deutschland aufhält, ist auch für den Antragsgegner [die Ausländerbehörde; T.H.] ohne weiteres ersichtlich, dass die Auskunft der kroatischen Botschaft, dass er bis August 2001 seinen Aufenthalt in Kroatien gehabt habe, nicht wörtlich genommen werden kann und so nicht stimmt“ (a.a.O., 5).

In Reaktion auf mehrere Gerichtsentscheidungen³⁷³ und die massive Kritik an der Praxis der Ausländerbehörde wurde die Weisung im Oktober 2002 hinsichtlich der traumatisierten bosnisch-kroatischen Doppelstaater von der Innenverwaltung noch einmal mit eindeutigen Formulierungen klargestellt, die von den SachbearbeiterInnen der Ausländerbehörde auch ‚beim schlechtesten Willen‘ nicht mehr umgedeutet werden konnten³⁷⁴ – dies sollte jedoch

³⁷³ Neben dem bereits zitierten Beschluss der 34. Kammer vgl. nur: VG 35 F 85.99, U.v. 23.2.2000; VG 18 A 32.01, B.v. 16.3.2001; VG 34 F 28.02, B.v. 18.7.2002; VG 27 F 32.02, B.v. 6.8.2002: Alle Kammern gingen davon aus, dass in Kroatien keine (kostenlose) Behandlung Traumatisierter möglich sei bzw. dass hiervon unabhängig (auch) die Gefahr einer Re-Traumatisierung von der Ausländerbehörde geprüft werden müsse.

³⁷⁴ Ergänzend hieß es: „Auf die Dauer des Aufenthalts in Kroatien nach der Flucht aus BuH und vor der Einreise in die Bundesrepublik Deutschland kommt es nicht an. Ebenso sind Reisen nach Kroatien unabhängig von ihrer zeitlichen Dauer und Häufigkeit kein Ausschlussgrund“ (E.Bos.1. IV.3, Fassung vom 23.10.2002).

Zuvor war die Weisungsregelung sogar noch einmal verschärft worden, indem ergänzt wurde, dass auch dann keine Aufenthaltsbefugnis erteilt werden sollte, wenn die Betroffenen „ihren kroatischen Wohnsitz nach dem 24.11.2000 aufgeben haben“ – dies zielte auf abschiebebedrohte Traumatisierte ab, die ihre lediglich formelle Anmeldung in Kroatien nunmehr offiziell beendeten.

nicht rückwirkend gelten für bereits von der Ausländerbehörde abgelehnte Flüchtlinge, erst eine erneute Änderung der Weisung im Oktober 2003 (vgl. E.Bos.1. IV.3.5. vom 16.10.2003) sah die Möglichkeit einer rückwirkenden Korrektur in Fällen vor, in denen noch keine negative Gerichtsentscheidung vorlag.

Weiterhin nach Kroatien abgeschoben wurden jedoch traumatisierte BosnierInnen mit Doppelstaatszugehörigkeit, wenn diese einen formellen Stichtag der Weisung nicht erfüllt hatten („ständige Praxis des Landeseinwohneramtes“ laut OVG Berlin (6 S 213.04/6 M 74.04, B.v. 6.7.2004), das hiergegen übrigens nichts einzuwenden hatte.

In der Weisung der Berliner Innenverwaltung vom 5.1.2001 an die Ausländerbehörde war die ‚Doppelstaater‘-Regelung ursprünglich übrigens viel weiter gefasst worden, als sie dann von der Ausländerbehörde umgesetzt wurde: Die IMK-Regelungen sollten demnach auch für „Personen, die neben der bosnischen noch eine andere Staatsbürgerschaft besitzen“, gelten.

Indem die Leitung der Ausländerbehörde diese ministerielle Vorgabe im Grundsatz auf bosnisch-kroatische Flüchtlinge einengte, schloss sie bosnisch-jugoslawische Flüchtlinge automatisch aus dem Kreis der Schutzberechtigten aus. Bereits in der Weisung E.Jugo.2., B.7. (hier in der Fassung vom 26.2.2001) hieß es entsprechend:

„Bei jugoslawischen Staatsangehörigen albanischer Volkszugehörigkeit, die noch eine weitere Staatsangehörigkeit – z.B. die bosnische – besitzen, ist die günstigere Möglichkeit zur Durchsetzung der Ausreiseverpflichtung zu wählen.“
Später (vgl. E.Bos.1., IV.3., Fassung vom 4.9.2002) wurde dann auch die Bosnien-Weisung so abgeändert, dass traumatisierte Kriegsflüchtlinge mit bosnisch-jugoslawischer Doppelstaatszugehörigkeit in die BR Jugoslawien abgeschoben werden sollten:

„Steht fest, dass eine Traumatisierung von einem bosnischen Staatsangehörigen geltend gemacht wird, der auch die jugoslawische Staatsangehörigkeit besitzt, ist der Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis aufgrund bürgerkriegsbedingter Traumatisierung abzulehnen, weil nach Auskunft des Vertrauensarztes der Deutschen Botschaft Belgrad eine bürgerkriegsbedingte Traumatisierung dort problemlos behandelbar ist.“

Zumindest in einem mir bekannt gewordenen Fall versuchte die Ausländerbehörde sogar, einen *bosnischen* kriegstraumatisierten Flüchtling, der seit 1998 wegen einer PTBS in fachärztlicher Behandlung war, *ohne* dass eine bosnisch-kroatische Doppelstaatsbürgerschaft vorgelegen hätte, *nach Kroatien* abzuschicken. Zur ‚Begründung‘ (vom 16.8.2000) der bürokratischen Aushebelung der Traumatisierten-Regelung musste in diesem Fall die Doppelstaatsbürgerschaft der Ehefrau erhalten:

„[...] da Sie [...] die bosnische Staatsangehörigkeit haben und Ihre Ehefrau neben der bosnischen auch über die kroatische Staatsangehörigkeit verfügt, fordern wir Sie hiermit auf, ein entsprechendes Visum für die Einreise in den Staat, in dem Sie gemeinsam leben möchten³⁷⁵, vorzulegen.

Sollten Sie unserer Aufforderung nicht Folge leisten, machen wir Sie darauf aufmerksam, dass die Familienangehörigen ggf. auch getrennt voneinander abgeschoben werden können.

Wir bitten Sie um die Vorlage eines Flugtickets.

Hochachtungsvoll [...]“.

Berliner Umsetzung des IMK-Beschlusses vom 24.11.2000 (Praxis)

Es dürfte deutlich geworden sein: Nachdem sich die Politik und die Ministerialbürokratie Ende 2000 endlich dazu durchgerungen hatten, zumindest den schwer kriegstraumatisierten bosnischen Flüchtlingen ein dauerhaftes Bleiberecht in Deutschland zu gewähren, waren es nun vor allem die Ausländerbehörden, die den Betroffenen mit zahlreichen bürokratischen Finessen einen rechtmäßigen Aufenthalt, und damit die lang ersehnte Ruhe, effektiv versagten – zumindest galt dies für Berlin.

Meine Darstellung der Verwaltungspraxis wollte ich ursprünglich mit dem IMK-Beschluss vom 24.11.2000 enden lassen, deshalb mache ich an dieser Stelle nur noch einige wenige cursorische Ausführungen zum Thema. Eine detaillierte und mit zahlreichen konkreten Beispielen versehene Darstellung der Behördenpraxis in Berlin habe ich für die Sonderausgabe vom Mai 2002 der von der Internationalen Liga für Menschenrechte herausgegebenen Zeitschrift *Fluchtpunkt* unter dem Titel „Skandalöser Behördenumgang mit kriegstraumatisierten Flüchtlinge unter Rot-Rot“

³⁷⁵ Dies war ‚doppelt‘ zynisch: Zum einen wollte das Ehepaar natürlich weiterhin in Deutschland bleiben, zum anderen war dies eine unehrliche Umschreibung für die Androhung einer Abschiebung nach Kroatien (denn für Bosnien hätte das bosnische Paar selbstredend kein Visum benötigt).

erstellt³⁷⁶. Thematisch und systematisch gehören die nachfolgenden Ausführungen eigentlich in das nächste Kapitel – sie bieten sich jedoch auch für ‚überleitende‘ und zugleich abschließende Ausführungen zum IMK-Beschluss vom 24.11.2000 an.

Die Berliner Ausländerbehörde unterlief im Verlauf der Jahre 2001 und 2002 das in der Weisung vereinbarte Verfahren (unabhängige Sachverständigengutachten in Zweifelsfällen), indem sie aufgrund von ‚Schlüssigkeitsprüfungen‘ in eigener (In-) Kompetenz, d.h. ohne Beteiligung von Sachverständigen und ohne Nachfragen an die behandelnden ÄrztInnen / TherapeutInnen, die attestierten Krankheitswerte der Betroffenen regelmäßig in Frage stellte. Dabei gingen die SachbearbeiterInnen mit enormem Arbeitsaufwand auf eine akribische, aufwändige und systematische Suche nach angeblichen oder tatsächlichen Widersprüchen in den Ausländerakten der traumatisierten Flüchtlinge³⁷⁷ – statt den IMK-Beschluss schnell und unbürokratisch umzusetzen. Da die Ausländerakten die unterschiedlichsten Dokumente über einen Zeitraum von mindestens sechs Jahren hinweg enthielten, wunderte es nicht, dass die SachbearbeiterInnen in nahezu allen Fällen ‚fündig‘ wurden – und sei es, dass es sich um widersprüchliche oder unklare Angaben zum Fluchtweg oder anderen, sachlich völlig nebensächlichen Details handelte. In all diesen Fällen unterstellte die Ausländerbehörde – regelmäßig ohne weitere Nachfragen an die Betroffenen oder ÄrztInnen zur Aufklärung der Unklarheiten zu richten und ohne eine formelle Anhörung vorzunehmen (die Möglichkeit eines Widerspruchs war kurz zuvor abgeschafft worden) –, dass angesichts der angeblichen ‚Schlüssigkeitszweifel‘ der attestierte Krankheitswert einer PTBS nur vorgetäuscht sein könne (‚offensichtlicher Missbrauch‘), lehnte die Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen ab und leitete die Abschiebung der Betroffenen ein. Welche mitunter geradezu abenteuerlichen ‚Argumentationen‘ im Rahmen der ausländerbehördlichen ‚Missbrauchsprüfungen‘ zum Einsatz kamen, möchte ich beispielhaft anhand einiger weniger Textbausteine ablehnender Behördenbescheide der Berliner Ausländerbehörde aus dem Jahr 2002 verdeutlichen (vgl. *Fluchtpunkt*-Sonderausgabe; a.a.O.) – es handelte sich hierbei wohlgerne um keine Einzelfälle, sondern um eine systematische Methode der Ablehnung, mit der nahezu *alle* AntragstellerInnen unabhängig von der Qualität ihrer fachärztlichen Atteste oder ihres Einzelfallvorbringens abgelehnt werden konnten (nicht wenige RichterInnen am VG / OVG Berlin hatten gegen diese Behördenpraxis übrigens nichts einzuwenden):

Dass die Betroffenen etwa in den Jahren 1996/97 mit Hilfe der Beratungsstellen standardisierte Widersprüche zehntausendfach gegen die pauschalen Abschiebungsandrohungen der Ausländerbehörde erhoben hatten, ohne auf ihre individuellen Kriegserlebnisse einzugehen, wurde nun so gedeutet, als ob keine Kriegstraumatisierung vorliegen könne:

„Weder in den Anträgen noch im Widerspruchsverfahren [gegen eine Ausreiseaufforderung vom März 1997] wird erwähnt, dass Sie unter traumatischen Belastungsstörungen leiden. Es werden lediglich allgemeine Gründe angegeben. [...] Vielmehr wurde der Antrag damit begründet, dass die Erteilung einer Grenzübertrittsbescheinigung nicht den gesetzlichen Bestimmungen entspricht.“

„Es erscheint darüber hinaus unwahrscheinlich, dass Sie lediglich vergessen haben sollten, hiesiger Behörde gegenüber solch vorgeblich erlebte, einschneidende Erfahrungen, wie sie Dr. [...] in seinen Attesten beschreibt, in Ihren Widersprüchen gegen ergangene Bescheide oder Anträgen auf Gewährung vorübergehenden Aufenthalts zu erwähnen.“

³⁷⁶ Download unter: <http://www.proasyl.de/texte/mappe/2002/65/5.pdf>

³⁷⁷ Es muss daran erinnert werden, mit welchem ‚Engagement‘ vor allem einige – allen InsiderInnen namentlich bekannte – leitende ‚Abschiebungs-SachbearbeiterInnen‘ der Berliner Ausländerbehörde bereits in der Vergangenheit vorgegangen waren: So hatte z.B. eine Mitarbeiterin die Festnahme, Zwangsvorführung zum Polizeiärztlichen Dienst und Abschiebung eines traumatisierten Flüchtlings angeordnet, der bereits zwei Suizidversuche hinter sich hatte – eine ‚sanftere‘ Vorgehensweise lehnte sie entgegen des Anratens des Polizeiärztlichen Dienstes ab. Das gesamte Behördenverfahren war nach Auffassung des Gerichts eine ‚Farce‘ (vgl. VG 35 F 82.99; B.v. 26.11.1999).

Sowohl ein verzögerter Behandlungsbeginn wurde den Betroffenen vorgehalten³⁷⁸ (selbst wenn der entsprechende Stichtag des IMK-Beschlusses eindeutig erfüllt war!), als auch die nicht unmittelbare Vorlage entsprechender Atteste:

„Die zeitliche Abfolge des oben dargestellten Sachverhalts lässt mich davon ausgehen, dass hier versucht wurde, missbräuchlich einen längerfristigen Aufenthalt zu erwirken, da auch insbesondere nicht nachvollziehbar ist, dass Sie sich aufgrund einer schweren posttraumatischen Belastungsstörung [...] erstmals über fünf Jahre nach Ihrer Einreise in das Bundesgebiet in die Behandlung eines Facharztes für Neurologie und Psychiatrie begeben haben.“

„Im Rahmen Ihrer Vorsprache am 11.2.1998 legten Sie ein Attest des Neurologen Dr. [...] vor, aus dem hervorgeht, dass Sie an posttraumatischen Belastungsstörungen als Folge des Krieges leiden. Angeblich befinden Sie sich bereits seit dem 23.6.1994 dort in Behandlung. Warum allerdings nie zuvor ein Attest vorgelegt wurde und auch in den Anträgen nie eine Krankheit erwähnt wurde, ist unverständlich und ungewöhnlich.“

„Obwohl Sie bei Frau Dr. [...] bereits am 22.8.1997 erstmalig vorstellig wurden, erfolgte in der Zeit von September 1997 bis Juli 2001 keine Vorlage ärztlicher Atteste.“

Nicht nur wurden Angaben zu verschiedensten Zeitpunkten, zu unterschiedlichen Zwecken und vor verschiedenen Behörden miteinander abgeglichen, sondern auch anhand der Angaben anderer Familienangehöriger bzw. deren Ausländerakten gegengeprüft:

„Alle anderen Angaben sind in den Äußerungen Ihres Ehemannes nicht wiederzufinden. Die Angaben in den Attesten spiegeln nicht Ihre Äußerungen gegenüber der Ausländerbehörde oder dem Verwaltungsgericht wieder.“

„Auch die Tatsache, dass Ihr Ehemann jahrelang Hilfsgüter in das Land gebracht hat, welches für Ihre Traumatisierung verantwortlich sein soll, wird verschwiegen.“

„Im Vergleich mit den Angaben Ihrer restlichen Familienmitglieder ergeben sich Unstimmigkeiten. [...] ist die Schilderung der Trennung von Ihrem Sohn nicht übereinstimmend mit den Angaben Ihrer Tochter. Sie geben an, bei einem Ausweichmanöver im Wald Ihren Sohn verloren zu haben. Den Angaben Ihrer Tochter ist zu entnehmen, dass der Bruder verloren ging, als Sie sich einer Flüchtlingsgruppe anschlossen.“

„Neben der Tatsache, dass Sie weder in Ihren zuvor gestellten Anträgen oder im Widerspruchsverfahren bzw. in dem Verfahren vor dem Verwaltungsgericht keine [so im Original] Angaben über ein erlittenes Trauma oder über einschneidende Erlebnisse gemacht haben, finden sich diese Angaben auch nicht in den [so im Original] Vorgang Ihrer Eltern wieder.“

Sollten diese Erlebnisse tatsächlich so stattgefunden haben, stellt sich die Frage, warum weder Ihr Vater, welcher die Verteidigung des Ortes organisierte, noch Ihre Mutter und Schwester, die sich ebenfalls nach Ihrer Aussage versteckt halten und hungern mußten, keine Angaben in ihrem eigenen Verfahren machten. Vielmehr kehrten Ihre Eltern zusammen mit Ihrer Schwester freiwillig im Juli 1998 nach Bosnien-Herzegowina zurück.“

Sollten die Betroffenen in der Vergangenheit einmal – mit behördlicher Erlaubnis – eine ‚Orientierungsreise‘ nach Bosnien unternommen haben, wurde dies regelmäßig als ein Indiz für die Vortäuschung einer PTBS bzw. mangelnder Glaubwürdigkeit gewertet:

„Weder in den Stellungnahmen noch in den Attesten des Dr. [...] wird erwähnt, inwieweit Sie die durchgeführten Orientierungsreisen verarbeitet haben. [...] Durch Dr. [...] wird pauschal festgestellt, dass eine Abschiebung eine

³⁷⁸ Auch RichterInnen begründeten Ablehnungen traumatisierter Flüchtlinge immer wieder damit, dass eine Behandlung erst Jahre nach dem traumatischen Ereignis begonnen worden sei – manche RichterInnen versuchten gar, ‚bessere‘ DiagnostikerInnen zu sein als die qualifizierten BehandlerInnen und GutachterInnen, so etwa Richter Dr. Schreier, der in dem Urteil VG 37 X 80.02 vom 2.2.2004 befand: „Aus dem Attest lässt sich eine akute Behandlungsbedürftigkeit des Klägers im Übrigen auch schon deswegen nicht entnehmen, weil die entsprechenden Behauptungen nicht nachvollziehbar geschildert werden. Es bestehen nämlich Zweifel daran, ob die bei dem Kläger u.a. diagnostizierte posttraumatische Belastungsstörung überhaupt als nachgewiesen angesehen werden kann, da nach den diagnostischen Leitlinien der Weltgesundheitsorganisation („International Classification of Diseases‘ ICD 10) eine posttraumatische Belastungsstörung nur dann diagnostiziert werden soll, wenn sie innerhalb von sechs Monaten nach einem traumatisierenden Ereignis von außergewöhnlicher Schwere aufgetreten ist (vgl. ICD 10.F.43.1.) und es somit im Fall des Klägers zu 1), bei dem sich eine Traumatisierung erstmals etwa 2 ½ Jahre nach der Ausreise bemerkbar gemacht und Anlass zur Inanspruchnahme ärztlicher Hilfe gegeben haben soll, besonderen Begründungsbedarf gegeben hätte, zumal [die Fachärztin; T.H.] sich ausdrücklich auf den ICD 10 beruft“. Der Richter unterschlug dabei den folgenden Satz in F.43.1.: „Eine ‚wahrscheinliche‘ Diagnose kann auch dann gestellt werden, wenn der Abstand zwischen dem Ereignis und dem Beginn der Störung mehr als 6 Monate beträgt, vorausgesetzt, die klinischen Merkmale sind typisch, und es kann keine andere Diagnose [...] gestellt werden“. Doch unabhängig von der Diagnose meinte der Richter ein sicheres Urteil über die fehlende Behandlungsbedürftigkeit des aufgrund systematischer Misshandlungen in Haft Traumatisierten in Form eines Ablehnungs-Zirkelschlusses fällen zu können: „Sollten die Symptome einer posttraumatischen Belastungsstörung bei dem Kläger zu 1) bereits vor dem Behandlungsbeginn bei [der Fachärztin; T.H.] im Februar 2002 aufgetreten sein, wären gleichwohl Zweifel an der akuten Behandlungsbedürftigkeit angebracht, weil die Erkrankung dann mehrere Jahre unbehandelt geblieben wäre, ohne dass für die Zwischenzeit eine konkrete und erhebliche Verschlechterung des Gesundheitszustands des Klägers zu 1) dargelegt oder ersichtlich wäre“ (a.a.O., 5).

Retraumatisierung bedeuten würde, allerdings ohne weiterer Beachtung und Beurteilung der beantragten, genehmigten und durchgeführten Orientierungsreisen.³⁷⁹

Manche Ablehnungsgründe der Ausländerbehörde waren auch einfach willkürlich:

„Es ist zudem nicht nachvollziehbar, welchen Erfolg die – so vorgetragen – seit 1997 andauernde Behandlung gebracht hat. Es sind immerhin Jahre seit Beginn vergangen.“

„Sie erhielten die Nachricht im Dezember 1995, dass Ihr Schwager noch lebt. In keinem der vorgelegten Atteste oder auch in den Anträgen findet das einschneidende Erlebnis, dass der totgeglaubte Schwager noch lebt, Erwähnung.“

„Es stellt sich auch die Frage, warum bei gravierenden und einschneidenden Erlebnissen noch die Möglichkeit genutzt wurde, vor der Flucht im April 1994 noch eine Licna-Karta [Personalausweis; d. Red.] und im Juli 1994 noch einen Reisepass zu beantragen und ausstellen zu lassen. Weiterhin wurde die Möglichkeit genutzt nach Zagreb zu fahren, um dort das Visumsverfahren abzuwarten.“

Das letzte Zitat war nicht nur ein Beispiel für unlogische und unhaltbare Schlussfolgerungen – es wurde unterstellt, Menschen mit traumatischen Erlebnissen könnten keine Reisedokumente mehr beantragen –, sondern auch für eine kaum verhohlene geradezu ‚feindliche‘ und misstrauische Grundeinstellung mancher SachbearbeiterInnen, die den Betroffenen sogar noch vorhielten, dass sie dem deutschen Ausländerrecht entsprachen und mit Reisepass und Visum nach Deutschland eingereist waren!

Auch Beispiele für einen ausgeprägten ‚Behördenzynismus‘ gab es mehrere:

„[...] Am 7.5.2001 [...] legten Sie eine Bescheinigung des DRK [...] vor, aus der hervorgeht, dass Sie [...] um Ihre eigene psychologische Begutachtung und Behandlung baten. Aufgrund Überlastung der Beratungsstelle wurden Sie auf die Warteliste aufgenommen. *Lange warten mussten Sie nicht*, da bereits mit Datum vom 31.5.2001 eine Stellungnahme gefertigt wurde“ [Kursive von mir; T.H.].

„Zu Beginn der [psychologischen] Stellungnahme ist zu lesen, dass Sie in den ersten Tagen des Krieges im April 1992 mit Ihrer Familie zu Hause waren. Ihre Kinder waren damals 2 und 4 Jahre alt [so stand es in der Stellungnahme; T.H.]. Rechnet man nun vom Geburtsdatum der Kinder an, so kommt man zu dem Schluss, dass auch diese Aussage nicht stimmen kann. [Der Sohn] ist im Mai 1998 geboren [ein Tippfehler der Ausländerbehörde, richtig war 1988; T.H.], war demnach im April 1992 noch drei Jahre alt. [Die Tochter] ist im Juli 1990 geboren, sie war im April 1992 ein Jahr und neun Monate alt.“

Aus dem Umstand, dass in der psychologischen Stellungnahme das Alter der Kinder (sinnvollerweise) gerundet worden war (um einen bzw. um drei Monate), schlussfolgerte die Sachbearbeiterin der Ausländerbehörde also, dass die „Aussage“ *der Betroffenen* zu ihrem Aufenthaltsort zu Beginn des Kriegsausbruchs nicht stimmen könne! Es verwunderte insofern nicht, dass an anderer Stelle des Bescheides unverhohlen und unbegründet formuliert wurde: „Sie [...] haben die Ausländerbehörde bereits von Beginn an getäuscht“ – dem Bescheid bzw. den Attesten war übrigens zu entnehmen, dass die Betroffene ihren Ehemann unter traumatischen Bedingungen im Krieg verloren hatte und in Gefangenschaft brutalste Quälereien erleben musste.

Die nachfolgenden Textpassagen stammen aus *einem einzigen* Bescheid (vom 25.3.2002) und belegen noch einmal das ‚Muster‘ und die Mutwilligkeit der ausländerbehördlichen Ablehnungen:

„Im Rahmen des Widerspruchs [vom 11.2.1997] begründeten Sie diesen damit, dass Sie zur 2. Phase gehören würden. In Ihrer Heimatstadt seien jetzt Serben, eine Rückkehr dorthin ist daher nicht möglich. Auch hätten Sie in Bosnien keine Angehörigen mehr, diese leben in Deutschland, Schweden und Dänemark. Von einschneidenden Erlebnissen, Krankheiten, Traumatisierung oder sonstiges ist keine Rede.“

„Sexueller Mißbrauch vor den Augen ‚ihrer Kinder‘ ist aus dem Grunde schon gar nicht möglich, da sie zu diesem Zeitpunkt nur ein Kind hatten. Ihr zweites Kind ist erst 1995 geboren“³⁸⁰.

„Zum Erstaunen führt auch, dass Ihr Ehemann, der angeblich den sexuellen Mißbrauch erlebt haben sollte wie die Flucht aus der Stadt selbst nie angegeben hat [so im Original; T.H.]. Auch anhand der Ausländerakte Ihres Bruders findet sich keine Bestätigung dieser Aussage.“

„Weiterhin erklärten Sie, dass Sie sich bereits seit 1994 in psychotherapeutischer Behandlung befanden, diese Therapie jedoch abgebrochen haben, da zum einen Ihr Vater starb und zum anderen, weil Sie merkten, dass Sie sich

³⁷⁹ Auch das Berliner OVG (OVG 6 S 106.03, B.v. 11.7.2003) verlangte, dass Orientierungsreisen in der Vergangenheit in aktuellen gutachterlichen Stellungnahmen ausdrücklich erwähnt und thematisiert werden müssten, sonst liege ein „erheblicher Mangel“ vor, der die „Aussagekraft [der Stellungnahme] erschüttert“ (ebd., 4).

³⁸⁰ Die Betroffene hatte gegenüber ihrer Therapeutin von mehreren Kindern gesprochen, weil sie dabei auch die Kinder ihres Bruders mit einschloss, die ebenfalls Zeugen ihrer Vergewaltigung wurden. Ob sie tatsächlich von „ihren“ Kindern gesprochen hatte (was durchaus möglich war, weil es ihrem Empfinden entsprach) oder von „den“ Kindern (und dies von der Therapeutin als „ihre“ Kinder verstanden wurde), war unklar – in *keinem Fall* jedoch war dies ein Indiz für einen möglichen ‚Täuschungsversuch‘.

noch nicht mit dem Erlebten auseinandersetzen konnten. Diese Aussage stößt auf absolutes Unverständnis, da schließlich genau für diese Probleme psychotherapeutische Behandlungen vorgesehen sind.“

„Anhand des ärztlichen Attests der Frau [...] vom 27.2.2001 ist erkennbar, dass die mittlerweile 11jährige Tochter wegen psychischer Beschwerden ebenfalls in fachärztlicher Behandlung weitervermittelt wurde. Der Ursprung der bei der Tochter [...] bestehenden Beschwerden wird nicht erwähnt. Dass diese ebenfalls aufgrund Kriegererlebnisse [so im Original; T.H.] entstanden sind, ist schon aufgrund des Alters des Kindes und der frühen Einreise in die Bundesrepublik Deutschland nicht möglich³⁸¹.“

„Weder der Ehemann noch andere Familienmitglieder (Eltern, Schwiegereltern, Geschwister) haben einschneidende Erlebnisse geschildert. Sofern diese tatsächlich geschehen wären, stellt sich die Frage, warum vor Einreise noch das Visumsverfahren betrieben wurde.“

Die Berliner Innenverwaltung sah sich gezwungen, angesichts der völlig ‚aus dem Ruder laufenden‘ Behördenpraxis im September 2002 (E.Bos.1., vom 4.9.2002) die Weisung zur Umsetzung des IMK-Beschlusses *erneut* zu ändern: Auf eine „Schlüssigkeitsprüfung der Atteste“ sollte von nun an „grundsätzlich verzichtet“ werden – im Gegenzug wurde das (an anderer Stelle bereits erwähnte) ‚Listen-Verfahren‘ besonders qualifizierter GutachterInnen eingeführt. Diese Weisungsänderung sollte jedoch *nicht rückwirkend* gelten (und auch nicht in den Fällen, in denen ein formeller Stichtag der Weisung nicht erfüllt war³⁸²), d.h. dass *unstrittig* kriegstraumatisierte bosnische Flüchtlinge³⁸³ weiterhin auf der Grundlage eines völlig mangelhaften Prüf- und Verwaltungsverfahrens von Berlin aus abgeschoben wurden – und zwar in der politischen Verantwortung eines rot-roten Senats! Die Innenverwaltung ließ in anderen Worten sehenden Auges schutzbedürftige Flüchtlinge abschieben, weil sie zumindest öffentlich keine Fehler einräumen und bereits geschlossene Aktendeckel nicht mehr öffnen wollte³⁸⁴ – der andauernde Protest gegen diese starre Haltung der politisch Verantwortlichen wurde (dies gilt zumindest für den Stand April 2005) beständig ignoriert.

Mit Datum vom 16.10.2003 musste die Weisung allerdings doch *noch einmal* geändert werden, da die Ausländerbehörde einen neuen ‚Trick‘ zur Ablehnung gefunden hatte, der eindeutig dem Inhalt der Weisung widersprach: Aufenthaltsbefugnisse wurden versagt, wenn eine fachärztliche Behandlung vor dem Stichtag des 1.1.2000 begonnen worden war, die Diagnosen *vor* dem 1.1.2000 jedoch nicht den verschärften Kriterien des *späteren* Listen-Verfahrens entsprachen, etwa, weil eine „Kriegstraumatisierung“ oder „posttraumatische Belastungsstörung“ ohne genaue Benennung der ICD-10-Kennung attestiert worden war (Ablehnungen erfolgten in diesen Fällen unabhängig von der Frage, ob ein qualifiziertes ‚Listen-Gutachten‘, das den Krankheitswert bestätigte, vorlag oder nicht).

Abschließend: Einige Zahlen

In Zahlen lässt sich die Erteilungspraxis von Aufenthaltsbefugnissen an traumatisierte bosnische Kriegsflüchtlinge in Berlin infolge des IMK-Beschlusses vom 24.11.2000 wie folgt zusammenfassen:

Vor dem IMK-Beschluss, zum Stand 31.12.1999, verfügten nach Angaben des Ausländerzentralregisters (AZR) lediglich 265 bosnische Staatsangehörige in Berlin über eine Aufenthaltsbefugnis (dies entsprach ca. 2,2% der Gesamtzahl der Flüchtlinge); im Bundesdurchschnitt betrug dieser Anteil – vermutlich infolge der besseren Einkommenssituation der Betroffenen – ca. 12% (vgl. Jäger / Rezo 2000, 16).

³⁸¹ Die Ärztin hatte ausdrücklich keine Kriegstraumatisierung attestiert – ein Zusammenhang mit den im Kindesalter erlebten sexuellen Gewalttaten gegenüber der Mutter war jedoch vermutlich die Ursache.

³⁸² So jedenfalls: OVG 6 S 106.03, B.v. 11.7.2003 (S. 2 f).

³⁸³ Unstrittig, weil zumeist entsprechend qualifizierte Gutachten über eine PTBS vorlagen, die jedoch in diesen Fällen nichts gelten sollten.

³⁸⁴ Als Hauptargument wurde intern der angeblich enorme Arbeitsaufwand benannt – obwohl die rückwirkende Überprüfung der abgelehnten Anträge nach aktueller Weisungslage (‚Listen-Verfahren‘) eher Arbeit in breitem Umfang hätte sparen können, da aufwändige Gerichts-, Asyl- und Härtefallverfahren überflüssig geworden wären. Zudem verwies Innensenator Körting auf die Möglichkeit von Härtefallanträgen nach dem neuen Zuwanderungsgesetz in solchen Fällen – die er dann jedoch, im Jahr 2005, zumeist persönlich ablehnte!

In dem Migrationsbericht 2002 (S. 69, 71) wird davon ausgegangen, dass bis Ende 2001 ca. 8.000 BosnierInnen in Deutschland als traumatisierte Flüchtlinge behördlich ‚anerkannt‘ wurden (inklusive ihrer Familienangehörigen) und nochmals ca. 7.000 BosnierInnen (inklusive Familienangehöriger) aufgrund der Erwerbstätigen-Regelung der IMK vom Mai 2001 eine Aufenthaltsbefugnis erhielten³⁸⁵. 19.277 bosnische Flüchtlinge verfügten aber auch Ende 2001 nur über eine Duldung und waren somit weiterhin grundsätzlich ‚ausreisepflichtig‘ – unter ihnen viele traumatisierte Kriegsflüchtlinge und ihre Angehörigen in Berlin (6.162). Während zum Stichtag des 31.12.2001 (Angaben des AZR) in Berlin erst unter 16% der bosnischen (und etwa 4% der jugoslawischen) Flüchtlinge eine Aufenthaltsbefugnis erhalten hatten, betrug dieser Anteil bundesweit etwa 52% (bzw. ca. 29% bei den Flüchtlingen aus Serbien-Montenegro / Kosovo)!

Die Zahlen des AZR belegen übrigens auch den großen Anteil der Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien an der Gesamtheit aller Schutz Suchenden: *Zwei Drittel* aller *geduldeten* Flüchtlinge in Berlin (Stichtag 31.1.2001, AZR) kamen aus *Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro* (einschließlich Kosovo): über 15.000 von knapp 23.000. Im Bundesgebiet betrug dieser Anteil über 60% (ca. 123.000 von etwa 233.000), wobei bundesweit bei den Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien ein höherer *Anteil Asyl Suchender* zu verzeichnen war (über 25%: Asyl Suchende im Verhältnis zu Flüchtlingen mit Duldung oder Befugnis; in Berlin betrug dieser Anteil bei BosnierInnen nur etwa 2% und bei Flüchtlingen aus Serbien-Montenegro ca. 8%). Alle Aufenthaltstitel zusammen genommen (inkl. Asylberechtigungen und Anerkennungen nach der GFK) ergab sich zum 31.12.2001 folgendes Bild: Von den etwa 18.000 Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien in Berlin hatten ca. 1.700 Personen, d.h. weniger als 10%, einen gefestigten Aufenthaltsstatus, im Bundesgebiet betrug dieser Anteil etwa ein Drittel (85.500 von 260.000).

Der Antwort von Innensenator Körting (SPD) vom 13.11.2004 auf die Kl. Anf. der grünen Abgeordneten Jasenka Villbrandt (Drs. 15/11885) lassen sich Angaben zum schlussendlichen ‚Ergebnis‘ der Prüfungen der Berliner Ausländerbehörde entnehmen:

3.900 bosnische Flüchtlinge (sowie 800 albanische Flüchtlinge aus dem Kosovo) stellten demnach in Berlin einen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis als Kriegstraumatisierte (inklusive deren Familienangehörige, Verhältnis: ca. 40 : 60). Die Anerkennungs- bzw. Ablehnungsquote betrug bei den bosnischen Flüchtlingen in etwa 50%, wobei etwa ein Achtel aller Anerkennungen erst nach einer nochmaligen Überprüfung ursprünglicher Ablehnungen ausgesprochen wurde (gut 2.000 Personen erhielten eine Aufenthaltsbefugnis; vgl. a.a.O., Antworten zu 3. und 7.³⁸⁶). *Ursprünglich* hatte die Ausländerbehörde weniger als 44% der gestellten Anträge anerkannt³⁸⁷.

Nicht gesondert statistisch erfasst wurden allerdings die (zahlreichen) Fälle, in denen zwar eine Aufenthaltsbefugnis versagt, zugleich jedoch eine Duldung erteilt wurde, weil die Ausländerbehörde wegen einer nachgewiesenen behandlungsbedürftigen Kriegstraumatisierung von Abschiebungshindernissen ausging. Diese Fälle, in denen ein formeller Stichtag der Weisung nicht erfüllt war, wurden als ‚Ablehnungen‘ gezählt, obwohl der Krankheitswert einer PTBS ‚anerkannt‘ wurde (vgl. a.a.O., Antworten zu 3. und 6.). ‚Anerkennungen‘ und Aufenthalts-

³⁸⁵ Insgesamt verzeichnete das AZR zum Stand 31.12.2001 21.506 BosnierInnen mit einer Aufenthaltsbefugnis; die Differenz zu den Angaben des Migrationsberichts (6.500 Personen) lässt sich vermutlich dadurch erklären, dass auch jenseits der IMK-Regelungen (nach § 32 AuslG) Aufenthaltsbefugnisse im Einzelfall (nach § 30 AuslG) erteilt wurden.

³⁸⁶ In absoluten Zahlen wurden 706 Betroffene als Kriegstraumatisierte *anerkannt* sowie 1.045 Familienangehörige, zuzüglich 280 Personen (100 Anträge) nach erneuter Prüfung = 2.031 Personen.

Abgelehnt wurden 908 Anträge (zuzüglich 1.237 Familienangehörige), abzüglich 280 Anerkennungen nach erneuter Überprüfung = 1.865 Personen.

Die Anerkennungs-/Ablehnungsquote der Anträge betrug entsprechend 806 : 808.

³⁸⁷ Einer (in Insiderkreisen bekanntermaßen restriktiven) leitenden Beamtin der Ausländerbehörde gelang es, die Zahl der Anerkennungen von durchschnittlich 161 im Monat (September bis Dezember 2002) auf 23 im Januar 2003, 12 im Februar und jeweils 0 im März und April 2003 zu senken, indem sie sich alle Vorgänge von den SachbearbeiterInnen zur Letztentscheidung vorlegen ließ und positive Empfehlungen kategorisch zurückwies (Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Inneres vom Juni 2003).

Bei Kosovo-Flüchtlingen wurde nur etwa ein Sechstel aller Anträge anerkannt, doch lag dies vor allem daran, dass hier die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis prinzipiell vom Nachweis eigenen Einkommens abhängig gemacht wurde. Die Bearbeitung der Anträge traumatisierter Flüchtlinge aus dem Kosovo verlief noch schleppender als bei Flüchtlingen aus Bosnien.

befugniserteilungen infolge von Gerichtsentscheidungen wurden ebenfalls nicht gesondert erfasst (vgl. ebd., Antwort zu 4.³⁸⁸).

Angaben über eine (vermeintliche) ‚Missbrauchsquote‘ bei Anträgen auf Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis aufgrund einer Traumatisierung lassen sich aufgrund dieser unvollständigen Zahlenbasis nicht machen. Ohnehin gilt, dass eine ‚rechtsstaatlich korrekte‘ Ablehnung noch lange kein Indiz für einen ‚Missbrauch‘ oder gar für die Vortäuschung einer Krankheit ist – dies werde ich in den folgenden Kapiteln anhand der Darstellung der Behörden- und Gerichtspraxis in Berlin en detail nachweisen.

³⁸⁸ Genausowenig die Zahl von Abschiebungen traumatisierter Personen, die ein qualifiziertes „Listen-Gutachten“ über ihre PTBS entsprechend der Weisung vorgelegt hatten (ebd., Antwort 11.).

